



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2018-2019

CG/PG

P.V. FI 50

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 27 septembre 2019

Ordre du jour :

1. Echange de vues au sujet de l'affaire des opérations "Cum-Ex" (demande du groupe parlementaire CSV du 24 juillet 2019)
2. Echange de vues au sujet de l'imposition des travailleurs frontaliers allemands (demande du groupe parlementaire CSV du 2 août 2019)
3. Echange de vues au sujet des déclarations de la future présidente de la BCE concernant la politique monétaire à suivre (demande du groupe parlementaire CSV du 5 septembre 2019)
4. Commentaire du Ministre des Finances sur l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne dans les affaires jointes T-755/15 Luxembourg/Commission et T-759/15 Fiat Chrysler Finance Europe/Commission

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Michel Wolter, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Marc Hansen remplaçant Mme Josée Lorsché, Mme Martine Hansen, M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch remplaçant M. Alex Bodry, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances
Mme Pascale Toussing, Directrice de l'Administration des contributions directes (ACD)
M. Claude Marx, Directeur général de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF)
M. Maurice Decker, M. Matthieu Gonner, du ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Alex Bodry, Mme Josée Lorsché, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

- 1. Echange de vues au sujet de l'affaire des opérations "Cum-Ex" (demande du groupe parlementaire CSV du 24 juillet 2019)**

M. Laurent Mosar, auteur de la demande de mise à l'ordre du jour, explique avoir déjà posé plusieurs questions parlementaires au sujet des opérations « Cum-Ex », mais ajoute que les réponses reçues ne lui ont pas paru entièrement satisfaisantes.

Il revient à des rumeurs selon lesquelles l'Etat luxembourgeois aurait, en relation avec des opérations « Cum-Ex », subi une perte de recettes d'environ 10 millions d'euros. Il souhaite savoir si le ministre des Finances ou la Directrice de l'ACD confirment ce chiffre.

M. Mosar remarque que certains analystes professionnels sont persuadés de la légalité des opérations « Cum-Ex ». Lui-même, ne partageant pas ce point de vue, souhaite connaître la position du gouvernement et de l'ACD à ce sujet.

M. Mosar a lu dans la presse que certaines opérations « Cum-Ex » effectuées au Luxembourg ont eu lieu sur base de décisions anticipées (rulings). Il souhaite savoir si cette information est correcte.

M. Mosar fait ensuite allusion à d'éventuels complices, tels que des banques ou des fiduciaires, ayant apporté leur soutien à la pratique des opérations « Cum-Ex » en connaissance de cause. Selon lui, au cas où il serait considéré que le recours à de telles opérations est pénalement poursuivable, ces institutions complices devraient également subir des conséquences juridiques. Il demande à connaître la position de l'ACD concernant ce sujet.

Finalement, M. Mosar souhaite savoir si la CSSF dispose de procédures lui permettant de détecter le recours aux opérations « Cum-Ex » et si des agréments ont déjà été retirés à des institutions dans ce contexte.

Le ministre des Finances constate que les questions de M. Mosar s'adressent à la Directrice de l'ACD et au Directeur général de la CSSF.

La Directrice de l'ACD fournit les explications suivantes :

L'ACD ne dispose pas de données statistiques permettant de mesurer l'envergure des opérations « Cum-Ex » au Luxembourg. Il n'est d'ailleurs probablement pas possible de distinguer ces opérations d'autres opérations similaires.

Les missions de l'ACD consistent principalement dans le recouvrement d'impôts et dans l'imposition de dossiers. En cas de suspicion d'escroquerie ou de fraude fiscale aggravée, l'ACD transmet le dossier au Parquet. L'existence du secret bancaire limite la portée des investigations que l'ACD pourrait effectuer. De plus, certaines données qui pourraient l'intéresser en relation avec des dossiers examinés tombent dans le champ de compétences d'autres administrations fiscales.

L'ACD ne reconnaît pas le concept des opérations « Cum-Ex » en tant que tel. Elle se charge par contre de la retenue sur les dividendes dans le cadre de laquelle la loi prévoit l'application du régime des sociétés mères et filiales (Schachtelprivileg) qui permet un remboursement de cette retenue (sous certaines conditions). Dans le cas où l'ACD a des doutes quant à l'exactitude des données fournies dans ce contexte, elle refuse le remboursement ou transmet le dossier en question à la justice. En application du secret fiscal et du secret de l'instruction, le montant avancé par M. Mosar ne peut être ni confirmé ni infirmé.

Les opérations « Cum-Ex » ont en général lieu dans un contexte international. Un échange d'informations entre administrations fiscales portant sur ce type d'opérations n'existe pas et

devrait, si cela est jugé nécessaire, être instauré au moins par le biais d'une directive. Des travaux dans ce sens sont en cours.

M. Mosar revient au remboursement de la retenue sur les dividendes dans le régime des sociétés mères et filiales et souligne que les opérations « Cum-Ex » consistent à demander un remboursement, alors qu'aucune retenue n'a été payée. Il souhaite savoir si l'ACD vérifie, en cas de demande de remboursement, si une société a véritablement payé cette retenue à l'étranger.

La Directrice de l'ACD précise que l'ACD traite uniquement les cas où une retenue sur dividendes a été prélevée au Luxembourg et vérifie si les conditions pour le remboursement de cette retenue (et non de retenues effectuées (ou non) à l'étranger) sont remplies.

M. Franz Fayot fait référence aux milliards d'euros perdus par le recours à des opérations « Cum-Ex » en Allemagne entre 2001 et 2012 en raison de l'existence d'une faille juridique, comblée depuis. Alors que lui-même en doute, il souhaite savoir si la législation luxembourgeoise, dans son état actuel, permettrait la pratique d'opérations de ce type.

La Directrice de l'ACD répète que le concept des opérations « Cum-Ex » n'existe pas en tant que tel pour l'ACD. Elle considère que ce type d'opérations n'est plus pratiqué depuis un certain temps. La publicité négative à leur sujet aura probablement contribué à cette situation.

M. Mosar cite le cas d'une personne qui a annoncé dans les médias avoir perçu des remboursements de l'ordre de 3,43 millions d'euros au Luxembourg au cours de la période 2013-2014 (10,3 millions d'euros pour la période 2011-2014). Selon la presse, l'Etat danois et l'Etat allemand s'empressent de récupérer une partie des montants versés à cette personne. Il demande si le Luxembourg compte également agir dans ce sens.

La Directrice de l'ACD souligne qu'il ne lui appartient pas de commenter des dossiers individuels. Elle rappelle qu'il n'est plus recouru au type de transaction en question depuis un certain temps. Les cas suscitant des interrogations de la part de l'ACD sont communiqués au Parquet.

M. Sven Clement souhaite savoir si la législation luxembourgeoise a été modifiée suite à la découverte et la fermeture de la faille dans la législation allemande.

La Directrice de l'ACD répond par la négative en ce qui concerne le volet fiscal de la législation luxembourgeoise. Il est d'ailleurs difficile d'imaginer une modification dans ce contexte.

M. Gilles Roth souhaite savoir si un double remboursement n'est pas contraire à la loi d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934 (Steueranpassungsgesetz) et si l'article 1376 du Code civil sur la répétition de l'indu s'applique. En dehors de la transmission d'un dossier au Parquet, l'Etat pourrait, selon lui, faire appliquer ces deux lois.

La Directrice de l'ACD signale que les moyens de l'ACD ne sont pas illimités. Elle s'étonne de la proposition de M. Roth, alors que les cas évoqués relèvent clairement du volet pénal.

M. Mosar se déclare insatisfait des réponses qui lui sont fournies. Il se réfère de nouveau à la presse dans laquelle le Luxembourg est cité à plusieurs reprises, notamment par la personne déjà évoquée précédemment. Cette personne affirme avoir perçu des remboursements au Luxembourg par le biais de décisions anticipées (rulings). Selon la presse, une instruction à l'égard de cette personne serait en cours. M. Mosar espère que les informations propagées par cette personne sont erronées.

2. Echange de vues au sujet de l'imposition des travailleurs frontaliers allemands (demande du groupe parlementaire CSV du 2 août 2019)

M. Laurent Mosar, cosignataire de la demande de mise à l'ordre du jour, explique que, selon ses informations, l'Allemagne applique des nouveaux textes de loi portant sur l'imposition des travailleurs-frontaliers depuis le 1^{er} janvier 2019. En vertu de ces textes le fisc allemand imposerait une deuxième fois les bonus et les tantièmes de ces travailleurs. De plus, il semblerait que le fisc allemand mène des recherches approfondies sur les activités des travailleurs-frontaliers, lorsqu'ils sont chez eux afin de détecter le moindre geste professionnel qui pourrait y avoir été effectué pour pouvoir l'imposer par la suite. M. Mosar souhaite savoir si le ministre des Finances peut confirmer de tels faits et, dans l'affirmative, s'il compte en discuter avec le ministre des Finances allemand.

Le ministre des Finances rappelle que le Luxembourg et l'Allemagne ont un accord selon lequel un travailleur-frontalier allemand peut rester au maximum 19 jours en dehors du territoire luxembourgeois (pour un employeur luxembourgeois) sans être imposé en Allemagne. Cet accord sert de base juridique pour les contrôles du fisc allemand. Il a été signé afin d'éviter toute double imposition.

Le ministre juge tout à fait normal que le fisc allemand demande aux travailleurs-frontaliers allemands s'ils perçoivent d'autres revenus en dehors de leur salaire, puisque ces revenus sont soumis à l'impôt. Ils ont de toute façon dû les déclarer au Luxembourg et ces revenus y auront de ce fait été imposés. Au cas où les activités professionnelles du travailleur-frontalier allemand en dehors du territoire luxembourgeois auraient dépassé les 19 jours tolérés, ces revenus sont imposés en Allemagne en même temps que le salaire.

Il apparaît que, de toute manière, l'imposition des tantièmes ne se fait pas exclusivement au Luxembourg, mais également dans le pays de résidence de leur détenteur (différentiel entre imposition luxembourgeoise et allemande).

Faute de disposer d'informations à ce sujet, le ministre des Finances ne peut s'exprimer quant à une éventuelle surveillance téléphonique des travailleurs-frontaliers allemands par le fisc allemand. Il ajoute qu'en cas de désaccord avec le fisc allemand, le travailleur-frontalier allemand peut entamer une procédure à l'amiable avec ce dernier.

La Directrice de l'ACD indique que l'ACD n'a pas eu écho de plaintes de travailleurs-frontaliers contribuables allemands au sujet des points soulevés par M. Mosar. En principe, le droit de l'imposition des revenus de l'emploi revient à l'Allemagne ; il est donc justifié que le fisc allemand demande de disposer de l'ensemble des informations y relatif. Par contre, lorsque l'activité est exercée au Luxembourg, l'imposition a lieu sur le territoire de ce dernier (sauf dépassement de la tolérance des 19 jours). Des directives, en vigueur depuis 2013 déjà, prévoient l'échange d'informations entre administrations fiscales à ce sujet.

La Directrice de l'ACD certifie que tout cas de double imposition est traité en vue de son élimination. Elle conclut que le Luxembourg s'est vu décerner le prix du pays disposant des meilleures procédures à l'amiable à satisfaction des contribuables allemands.

3. Echange de vues au sujet des déclarations de la future présidente de la BCE concernant la politique monétaire à suivre (demande du groupe parlementaire CSV du 5 septembre 2019)

M. Mosar, co-signataire de la demande de la mise à l'ordre du jour, explique que sa demande porte sur deux volets, le premier concernant la politique monétaire générale de la Banque centrale européenne (BCE) présentée par Mme Lagarde devant le Parlement européen. Selon lui, la politique de maintien de taux d'intérêt très bas dans la zone euro présente certains problèmes pour les épargnants à moyen et à long terme. Il souhaite savoir comment le gouvernement voit l'évolution de cette politique monétaire. L'autre volet de la demande de M. Mosar porte sur l'application d'intérêts négatifs par la BCE sur les dépôts des banques et l'éventuelle répercussion de ces frais sur les dépôts de leurs clients.

Monsieur le ministre des Finances signale tout d'abord qu'il est assez inhabituel qu'un ministre des Finances ou un gouvernement se prononce au sujet de la politique monétaire de la BCE. Il rappelle que l'indépendance de la BCE trouve ses fondements dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et que la politique monétaire ne fait pas partie des sujets discutés au sein du Conseil ECOFIN et de l'Eurogroupe. Pour cette raison, le ministre déclare ne pas pouvoir donner suite à la première demande de M. Mosar concernant une appréciation ou une évaluation de la politique monétaire de la BCE par le gouvernement.

Le ministre évoque ensuite les nombreuses critiques apparues dans les médias ces derniers mois à l'égard de l'opportunité de la politique des taux d'intérêts menée par la BCE. Il rappelle le contexte historique de cette politique : en 2014, le Président de la BCE avait annoncé, lors d'une conférence de presse, le soutien inconditionnel de la BCE à l'égard de l'euro et donc de la stabilité financière. Cette annonce représente un moment décisif au sein de la crise grecque et de la crise de la dette dans la zone euro. Depuis 2014, la BCE a mené une politique monétaire qui s'est, en partie, inspirée de celle de la banque centrale américaine, notamment en agissant en faveur d'une disponibilité suffisante de liquidités et de l'application de taux d'intérêts bas permettant aux banques de mettre ces fonds à disposition des entreprises européennes. La BCE a même décidé d'appliquer des taux d'intérêts négatifs (de -0,5% actuellement). Ces dernières années, la BCE a mené une politique innovatrice de rachat massif de titres de dettes sur les marchés. Après avoir arrêté l'achat des titres supplémentaires pendant un certain temps, elle a récemment décidé de procéder à nouveau à de tels rachats. La BCE conserve d'ailleurs jusqu'à l'échéance les actifs achetés au cours des dernières années et réinvestit régulièrement les sommes remboursées.

Il est rappelé que la BCE prend ses décisions dans le but de remplir sa mission (inscrite dans ses statuts) de contribuer au maintien du taux d'inflation de la zone euro autour et en dessous de 2%.

Pour mesurer l'effet de la politique monétaire de la BCE, il ne suffit pas d'observer l'évolution du taux d'inflation, mais il y a également lieu de tenir compte de l'évolution de l'économie européenne au cours des dernières années. Entre 2008 et 2013, la croissance économique a été relativement basse pour augmenter à partir de 2014-2015, notamment grâce aux efforts de la BCE.

Au cours de son intervention devant le Parlement européen, Mme Lagarde a signalé que, selon les calculs de la BCE, la politique menée par la BCE entre 2014 et 2018 a contribué, sur la période 2016-2020, à une augmentation de 1,9 point de pourcentage de la croissance et de l'inflation au sein de la zone euro. Ceci est également à mettre en relation avec les 11 millions d'emplois créés au sein de l'UE au cours des 5 dernières années.

Mme Lagarde a annoncé vouloir poursuivre, dans ses grandes lignes, la politique menée par la BCE ces dernières années, tout en remarquant que la politique des taux d'intérêts bas a un impact sur le secteur bancaire et sur la stabilité financière.

La BCE a annoncé à la mi-septembre la baisse du taux de dépôt de -0,4% à -0,5%. En même temps, la BCE a fait preuve d'innovation en prévoyant également que ce taux ne s'applique pas à l'ensemble des liquidités des banques.

La politique et les actions à venir de Mme Lagarde seront observées de près. L'on peut partir du principe que la BCE n'agira pas de manière brusque, mais plutôt par étapes portant sur le moyen terme.

M. Mosar est d'avis que la politique menée par la BCE porte atteinte aux banques. Il constate qu'il est exigé de la part des banques, d'une part, qu'elles soient plus prudentes en matière d'attribution de prêts immobiliers et, d'autre part, qu'elles accordent davantage de prêts.

Le ministre des Finances partage ce constat. Il rappelle que le projet de loi n°7218 prévoit des instruments qui pourront être mis en place par la CSSF, mais qu'il sera procédé avec prudence.

4. Commentaire du Ministre des Finances sur l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne dans les affaires jointes T-755/15 Luxembourg/Commission et T-759/15 Fiat Chrysler Finance Europe/Commission

Le ministre signale avoir saisi l'occasion de la présente réunion pour informer les membres de la Commission des derniers événements survenus dans le dossier Fiat Chrysler Finance Europe.

Il rappelle que l'affaire Fiat Finance a été la première affaire de ce genre ouverte par la Commission européenne (CE) en 2014. La CE avait finalement demandé à tous les Etats membres de lui communiquer les décisions anticipées (rulings) accordées aux entreprises établies sur leur territoire (au début elle avait exigé un tel envoi uniquement de la part de quatre Etats membres). La CE a choisi, sur base de la liste des décisions anticipées communiquée par le Luxembourg, d'examiner de plus près le cas de Fiat Finance entre autres. S'en est ensuivi un échange d'informations entre le Luxembourg et la CE au sujet de ce dossier. Le Luxembourg a toujours estimé que la décision anticipée était conforme au cadre légal. La CE est parvenue à la conclusion contraire et a pris la décision de demander que Fiat Finance rembourse environ 20 millions d'euros à l'Etat luxembourgeois. La CE a basé sa décision sur une interprétation innovatrice des règles portant sur les aides d'Etat au sein de l'UE. Le Luxembourg a contesté cette décision devant la Cour de Justice de l'UE.

L'arrêt rendu par le Tribunal de l'UE il y a quelques jours au sujet de ce dossier comporte les trois éléments principaux suivants :

- Sur la façon de procéder de la CE : L'Irlande et le Luxembourg avaient plaidé que la CE ne disposait pas des pouvoirs lui permettant d'évaluer l'application de lois fiscales nationales dans un Etat membre. Le Tribunal de l'UE a estimé, au contraire, que sur base de l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, la CE est autorisée à vérifier la conformité avec le principe de pleine concurrence (arm's length principle) au sein de l'UE et à agir en cas de découverte du cas contraire.
- Sur le respect des règles des prix de transfert : Le Luxembourg a estimé que, dans le cas de Fiat Finance, les règles des prix de transfert, telles que définies par l'OCDE, ont été respectées. Le Tribunal de l'UE estime qu'il appartient à la CE d'interpréter ces règles de sa propre manière. Il paraît dès lors évident qu'une interprétation différente peut mener à une conclusion différente.

- Sur le dossier Fiat Finance : Le Tribunal de l'UE a conclu à l'issue de son examen du dossier Fiat Finance que le Luxembourg avait accordé un avantage à cette société. Alors que le Luxembourg avait précisé que le traitement dont avait bénéficié Fiat Finance aurait pu être accordé à toute société qui l'aurait demandé, le Tribunal de l'UE a estimé que « L'identification d'un avantage dans le cadre d'une mesure fiscale individuelle permet de présumer le caractère sélectif de cette mesure. ». Le Tribunal de l'UE a encore jugé la décision anticipée comme reposant sur des erreurs méthodologiques. Il « partage l'analyse de la Commission en ce que la décision fiscale anticipée n'aurait pas dû approuver la segmentation des capitaux à risques de Fiat, puisqu'une telle approche artificielle aboutit à diviser par dix la rémunération attendue des activités de financement. ».

Il apparaît ainsi que le Luxembourg a perdu son procès. Le Tribunal de l'UE a retenu les mêmes conclusions de principe dans le dossier Starbucks, mais sa conclusion a été différente. (Les deux affaires présentaient des spécificités techniques différentes.)

Le ministre des Finances remarque que les médias mentionnent surtout les sociétés concernées et moins les juridictions concernées. Il rappelle que le Luxembourg a, par le biais de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir - première partie (2015) inscrit dans la législation concernant l'impôt sur le revenu l'application du principe de pleine concurrence aux prix de transfert, conformément à l'article 9 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE.

Le Luxembourg dispose de deux mois pour introduire un pourvoi contre le jugement du Tribunal de l'UE. La décision ne sera prise qu'après examen approfondi du jugement.

Les explications du ministre des Finances sont suivies d'un échange de vues au cours duquel les membres de la Commission pèsent le pour et le contre d'un appel.

Luxembourg, le 13 novembre 2019

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
André Bauler