



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 26 octobre 2020

Ordre du jour :

- 7547 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu
- Rapporteur : Monsieur Guy Arendt
- Examen de l'avis du Conseil d'État
- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Georges Engel, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité (Ministère des Finances)
M. Matthieu Gonner, du Ministère des Finances
Mme Betty Sandt, du Comité de direction de l'Administration des contributions directes (ACD)
M. Loris Meyer, Attaché du groupe parlementaire DP

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Fernand Kartheiser

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

En guise d'introduction, un représentant du ministère des Finances rappelle l'objectif du projet de loi consistant à introduire une mesure défensive de nature législative, qui devra être applicable à partir du 1^{er} janvier 2021, à l'égard de pays et territoires tant qu'ils figurent sur la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales (liste de l'UE). La mesure défensive (non-déductibilité des dépenses d'intérêts ou de redevances payées ou dues vers de telles juridictions) mise en place par le projet de loi vise de manière ciblée certaines opérations, notamment financières, qui sont réalisées avec des entreprises liées établies dans des pays ou territoires qui sont considérés comme étant non coopératifs sur le plan fiscal.

Concernant la référence aux intérêts et redevances « payés ou dus » :

Le Conseil d'État note que le texte du projet de loi se réfère aux intérêts ou redevances « payés ou dus », sans préciser à quel moment il faudra apprécier si les intérêts ou redevances en question sont non déductibles.

Il conclut que si l'intention des auteurs du projet de loi est néanmoins de prendre en considération le paiement des intérêts ou redevances, le texte en projet prévoit exclusivement la non-déductibilité des intérêts au titre de dépenses¹, le Conseil d'État comprenant que sont visées ici plus spécifiquement les dépenses d'exploitation. Or, un paiement a pour effet d'éteindre une dette née d'un engagement contractuel qui prévoit une rémunération pour la mise à disposition de fonds (prêt) ou d'un bien matériel ou immatériel. Ce n'est donc pas le paiement qui constitue la dépense, mais l'obligation contractuelle en vertu de laquelle un intérêt ou une redevance sont dus. Un paiement ne saurait équivaloir à une dépense que dans le cadre d'une comptabilité de caisse, mais aucunement dans le contexte d'une comptabilité d'engagement, dont la tenue s'impose obligatoirement aux contribuables visés à la disposition en projet sous revue, à savoir les organismes à caractère collectif énumérés à l'article 159 LIR.

En conséquence des développements qui précèdent (voir également l'avis du Conseil d'Etat, doc. parl. n°7547⁴), le Conseil d'État s'oppose formellement, sur le fondement pris de la sécurité juridique et de la confiance légitime, au libellé actuel de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, du projet de loi. Afin de lever cette opposition formelle, le Conseil d'État peut cependant d'ores et déjà marquer son accord quant à la rédaction suivante :
« Les intérêts ou redevances ~~payés~~ ou dus lorsque les conditions suivantes sont simultanément remplies : [...] »

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Dans le même ordre d'idées, la Commission des Finances et du Budget adapte, par le biais des **amendements parlementaires 2 et 3** les alinéas 1, 3 et 4 de l'article 168, numéro 5, L.I.R.

Concernant la mise à jour annuelle de la liste de l'UE par le biais de la loi budgétaire :

Dans sa version initiale, le projet de loi propose qu'en cas d'actualisation de la liste de l'UE, une mise à jour de la liste soit présentée une fois par an. Il est ainsi prévu que le Gouvernement soumette le cas échéant une telle proposition de mise à jour dans le cadre du projet de loi budgétaire annuel.

Le Conseil d'État comprend la volonté des auteurs de s'assurer qu'au jour de l'entrée en vigueur de la loi en projet sous avis, la dernière version à jour de la liste de l'UE figure au numéro 5 à introduire dans l'article 168 LIR. Il s'oppose, par contre, formellement au dispositif actuel prévoyant que la loi en projet devra être amendée par une loi modificative prise à l'initiative du Gouvernement et dont le dispositif ne pourrait pas être amendé par la Chambre des députés, dès lors que, d'une part, quant à la forme, ce dispositif ainsi formulé contrevient à l'article 47 de la Constitution, lequel dispose que « le Grand-Duc adresse à la Chambre les propositions ou projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption »² et que, d'autre part, quant au fond, ce dispositif est sans apport normatif. Le Conseil d'État demande dès lors, ou bien que soit incluse dès à présent une liste dans le dispositif de la loi en projet, de sorte que toute modification éventuelle de cette liste avant la date de prise d'effet de la loi en projet sous avis, à savoir le 1^{er} janvier 2021, devra, le cas échéant, être opérée par la voie législative, ou bien,

¹ Article 168 LIR : « Ne sont pas déductibles les dépenses suivantes : [...] ».

² Avis du Conseil d'État n° 51.706 du 27 octobre 2016 sur le projet de loi portant création d'un mécanisme d'adaptation des prestations familiales en espèces et en nature (doc parl 7003⁴, p. 4).

dans la mesure où la prochaine révision de la liste de l'UE n'est prévue que pour le mois d'octobre 2020, que le projet de loi prévoit que la liste à prendre en considération soit celle figurant à l'annexe I des conclusions du Conseil de l'Union européenne relatives à la liste révisée de l'Union européenne des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales, dans sa dernière version en vigueur avant le 1^{er} janvier 2021, telle que publiée au Journal officiel de l'Union européenne.

Par le biais des **amendements parlementaires 1 et 4**, la Commission des Finances et du Budget propose d'insérer dans le projet de loi une référence explicite à la liste figurant à l'annexe I des conclusions du Conseil de l'Union européenne relatives à la liste révisée de l'Union européenne des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales.

Ainsi, par le biais de l'amendement 4, les alinéas 5 et 6 de l'article 168, numéro 5, L.I.R., inséré par l'article 1^{er} du projet de loi, sont remplacés par les alinéas suivants :

« A partir du 1^{er} janvier 2021, la disposition du présent numéro s'applique concernant les pays et territoires qui figurent à l'annexe I, dans sa dernière version, telle que publiée au Journal officiel de l'Union européenne à cette date. A partir du 1^{er} janvier de chaque année qui suit, elle s'applique concernant les pays et territoires qui figurent à l'annexe I, dans sa dernière version au 1^{er} janvier de l'année subséquente en question, telle que publiée au Journal officiel de l'Union européenne à cette date.

Toutefois, lorsque des pays et territoires ne figurent plus à l'annexe I, dans sa dernière version au 1^{er} janvier d'une année subséquente, telle que publiée au Journal officiel de l'Union européenne à cette date, la disposition du présent numéro cesse de s'appliquer concernant ces pays et territoires dès la date de publication au Journal officiel de l'Union européenne de l'annexe I dans sa dernière version mentionnée ci-avant. En cas de version antérieure de l'annexe I au cours de la même année opérant pour la première fois le retrait du pays ou territoire en question, la disposition du présent numéro cesse de s'appliquer déjà dès la date de publication au Journal officiel de l'Union européenne de l'annexe I, dans une telle version antérieure opérant le retrait du pays ou territoire en question. ».

L'amendement maintient la logique inhérente au système prévu au projet de loi tel qu'il a été déposé, en ce que seule la liste de l'Union européenne des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales dans sa dernière version à la fin de chaque année détermine quels sont les pays et territoires concernant lesquels la mesure défensive s'appliquera ou continuera de s'appliquer, et quels sont ceux concernant lesquels elle cessera de s'appliquer. En même temps, l'amendement vise à assurer que la mesure défensive cesse de produire ses effets aussitôt que possible à partir du retrait d'un pays ou territoire de l'annexe I des conclusions du Conseil de l'Union européenne relative à la liste révisée de l'Union européenne des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales.

Alors que la formulation proposée prévoit que les pays et territoires envers lesquels la mesure du nouveau numéro 5 de l'article 168 L.I.R. s'appliquera, continuera à s'appliquer, ou cessera de s'appliquer, sont déterminés en fonction d'une seule version par année de la liste de l'Union européenne des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales (à savoir, à partir du 1^{er} janvier 2021, l'annexe I dans sa dernière version publiée avant le 1^{er} janvier 2021 et, concernant les mises à jour subséquentes de la liste de l'Union européenne, l'annexe I dans sa dernière version publiée avant le 1^{er} janvier de chaque année qui suit) et que la formulation proposée maintient aussi le système inscrit dans le projet de loi tel qu'il a été déposé pour ce qui est de la date à partir de laquelle la mesure défensive produit ou cesse le cas échéant de produire ses effets, les exemples illustratifs fournis dans le cadre du projet de loi gardent leur pertinence, et les conclusions y contenues tant pour ce qui est de l'application ou de la

cessation de l'application de la mesure défensive, que pour ce qui est du moment de la prise d'effet de l'application de la mesure défensive ou de sa cessation restent valables.

En réponse à une question de M. André Bauler et de M. Laurent Mosar, le représentant du ministère des Finances indique que les Iles Cayman viennent récemment d'être retirés de la liste de l'UE, tandis que notamment la Barbade vient d'y être rajoutée. La liste adoptée par le Conseil le 6 octobre 2020 comprend : les Samoa américaines, Anguilla, la Barbade, les Fidji, Guam, les Palaos, le Panama, le Samoa, Trinité-et-Tobago, les Îles Vierges américaines, le Vanuatu et les Seychelles. Il est précisé qu'il s'agit d'une liste dynamique à/de laquelle sont constamment rajoutés ou de retirés des juridictions.

Les amendements sont adoptés à l'unanimité.

*

La Président informe les membres de la Commission que la réunion consacrée au débat d'orientation sur la modernisation et les défis de notre système fiscal est fixée au 20 novembre 2020. (Note de la secrétaire-administrateur : cette réunion est finalement reportée au 4 décembre 2020.)

Luxembourg, le 9 novembre 2020

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

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