



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 14 mars 2022

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 1er février 2022
2. 7967 Projet de loi portant
 - 1° Création d'un comité de suivi de mesures restrictives en matière financière ; et
 - 2° Modification de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Présentation et adoption d'un amendement parlementaire
3. 7944 Projet de loi portant approbation de la « Convention between the Grand Duchy of Luxembourg and the Federal Democratic Republic of Ethiopia for the elimination of double taxation with respect to taxes on income and on capital and the prevention of tax evasion and avoidance, faite à Luxembourg, le 29 juin 2021 »
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État
4. 7965 Projet de loi portant approbation de l'Avenant, fait à Luxembourg, le 31 août 2021, à la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique en vue d'éviter les doubles impositions et de régler certaines autres questions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole y relatif, signés à Luxembourg le 17 septembre 1970, tels que modifiés par les Avenants du 11 décembre 2002, du 16 juillet 2009 et du 5 décembre 2017
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
5. 7974 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Arsène Jacoby, Directeur des Affaires multilatérales, développement et compliance du ministère des Finances

M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité du ministère des Finances

M. Matthieu Gonner, Mme Polyxeni Kotoula, du ministère des Finances

M. Pitt Sietzen, attaché parlementaire du groupe politique DP

M. Laurent Besch, Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

M. Micael Borges, de l'Administration parlementaire (Service des Relations publiques)

M. Sam Elsey, Stagiaire

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 1^{er} février 2022

La Commission des Finances et du Budget approuve le projet de procès-verbal de la réunion du 1^{er} février 2022.

2. 7967 Projet de loi portant 1° Création d'un comité de suivi de mesures restrictives en matière financière ; et 2° Modification de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière

La Commission des Finances et du Budget nomme Monsieur André Bauler (DP) en tant que rapporteur du projet de loi 7967.

*

Le Directeur des Affaires multilatérales, développement et compliance du ministère des Finances prend la parole pour présenter le projet de loi 7967.

Le Luxembourg est déjà doté d'un comité de suivi de mesures restrictives en matière financière depuis octobre 2010. Depuis l'abrogation de la loi du 27 octobre 2010¹ par la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière, la base légale pour ce comité a toutefois été supprimée. Partant, le présent projet de loi vise à

¹ Loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

doter ce comité – qui n’a pourtant pas cessé ses activités – d’une nouvelle base légale. À cette occasion, des réflexions ont été menées pour préciser le rôle de ce comité et de revoir sa composition.

Le comité assure le suivi des sanctions financières visant à lutter contre le financement du terrorisme et le blanchiment d’argent et à prévenir la prolifération et le financement des armes de destruction massive et garantit une plateforme d’échange et de coordination pour les différentes autorités intervenantes. Il a notamment joué un rôle important dans la coordination liée aux mesures restrictives dans le contexte de l’annexion de la Crimée en Ukraine.

Il est proposé que ce comité soit composé non seulement de représentants de ministères, mais également par des autorités de surveillance. Le comité est présidé par le ministère des Finances, qui est compétent pour la mise en œuvre des sanctions financières européennes et internationales. Le comité se compose également d’un représentant du ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, d’un représentant du ministre ayant la Justice dans ses attributions, d’un représentant de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF), d’un représentant du Commissariat aux Assurances (CAA), d’un représentant de l’Administration de l’Enregistrement, des Domaines et de la TVA (AED) et d’un représentant de la Cellule de Renseignement Financier.

Le comité peut inviter à ses réunions des représentants d’autres autorités publiques, judiciaires ou administratives, des experts externes, ainsi que des représentants des personnes physiques et morales qui sont tenues d’exécuter les interdictions et mesures restrictives prévues par la loi du 19 décembre 2020.

Dans ce contexte, le Directeur renvoie à l’avis de l’Institut des réviseurs d’entreprises (IRE) du 7 mars 2022, qui estime qu’il pourrait valablement contribuer :

- à la remontée des difficultés rencontrées par ses membres dans l’application concrète des dispositions existantes ;
- à l’identification des besoins d’information et de diffusion des connaissances par les autorités nationales auprès de ses membres ;
- au commentaire utile, sur base de l’expérience pratique et concrète de ses membres, des avant-projets de loi et règlements grand-ducaux en la matière ;
- au commentaire utile des projets de lignes directrices destinées à ses membres.

Partant, il est proposé d’amender le projet de loi et d’inclure les organismes d’autorégulation parmi les partenaires que le comité de suivi de mesures restrictives en matière financière peut consulter ou inviter à ses réunions.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la proposition de l’IRE et adopte l’amendement parlementaire unique.

Le Directeur tient à souligner que le contexte actuel lié à la guerre en Ukraine démontre l’importance d’un tel comité de suivi. Par ailleurs, dans sa recommandation 2, le Groupe d’action financière (GAFI) estime qu’il soit nécessaire que les pays assurent « *que les responsables de l’élaboration des politiques (...), les autorités de contrôle et les autres autorités compétentes concernées, tant au niveau opérationnel qu’à celui de l’élaboration des politiques, disposent de mécanismes efficaces leur permettant de coopérer et, le cas échéant, de se coordonner au plan national pour l’élaboration et la mise en œuvre des politiques et des activités visant à lutter contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive [...].* »

Enfin, il est également profité de ce projet de loi pour corriger une erreur matérielle qui s'est glissée dans le texte de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière.

*

Suite à la présentation du projet de loi, le Président de la Commission des Finances et du Budget, Monsieur André Bauler (DP), pose la question de savoir pourquoi le comité de suivi n'est pas composé d'un représentant du ministère ayant l'Économie dans ses attributions.

Le Directeur des Affaires multilatérales, développement et compliance du ministère des Finances répond qu'il y a lieu de distinguer les sanctions financières des licences d'exportation, pour lesquelles seul le ministère de l'Économie est responsable. Cela ne veut néanmoins pas dire que le comité de suivi ne pourra pas au cas par cas se concerter avec le ministère de l'Économie. Une concertation entre le ministère de l'Économie et le ministère des Finances existe déjà aujourd'hui pour les demandes d'autorisation d'exportation.

Monsieur Bauler affirme ensuite que selon les dires de la presse, les plateformes de cryptomonnaies pourraient être exploitées pour contourner les sanctions financières décidées à l'encontre de la Russie dans le contexte de la guerre en Ukraine. Il pose la question de savoir comment le comité de suivi réagit face à une telle menace.

Le Directeur explique que ces plateformes sont soumises au cadre légal luxembourgeois et au contrôle de la CSSF. Partant, elles doivent veiller également au respect des sanctions financières. Le problème du contournement des sanctions financières par les plateformes de cryptomonnaies est néanmoins bien réel, surtout dans les pays qui ne sont pas soumis aux sanctions adoptées au niveau européen. Il précise toutefois que selon une analyse préliminaire de la CSSF, le système tel qu'appliqué au Luxembourg pour les sanctions financières est efficace et donc que difficilement contournable. Si des moyens sont trouvés pour contourner les sanctions financières, alors de telles infractions ne peuvent que concerner des montants assez résiduels.

Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) prend la parole pour souligner l'importance d'un comité de suivi pour les mesures restrictives en matière financière, surtout dans le contexte actuel lié à la guerre en Ukraine. De la présentation du Directeur des Affaires multilatérales, développement et compliance et de la réunion de la Commission des Finances et du Budget avec le Directeur de la CSSF², Monsieur Mosar retient que la mise en œuvre des sanctions financières au Luxembourg semble reposer sur un nombre important d'acteurs. Aux yeux de l'orateur, une telle approche décentralisée n'est pas avantageuse dans des situations extrêmes comme celle que connaît l'Europe actuellement. Ainsi, il se demande si le Luxembourg ne ferait pas mieux d'opter pour une approche plus centralisée, comme celle adoptée par la France avec TRACFIN³. Aujourd'hui, force est de constater que le Luxembourg ne semble pas avoir les mêmes moyens que les autres pays. Alors que de nombreux pays ont pu rapidement réagir aux sanctions à l'encontre de la Russie liées à la guerre en Ukraine en procédant à des saisies de biens immobiliers et mobiliers russes, le Luxembourg n'a pour l'instant pas encore eu recours à une telle mesure.

² Voir procès-verbal de la réunion de la Commission des Finances et du Budget du 11 mars 2022

³ TRACFIN est un service de renseignement placé sous l'autorité du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance en France. Il concourt au développement d'une économie saine en luttant contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le Service est chargé de recueillir, analyser et enrichir les déclarations de soupçons que les professionnels assujettis sont tenus, par la loi, de lui déclarer. TRACFIN n'est pas habilité à recevoir et traiter les informations transmises par des particuliers. (source : <https://www.economie.gouv.fr/tracfin>)

L'orateur exprime en outre son désaccord avec la composition du comité de suivi. À ses yeux, il serait judicieux d'y prévoir un représentant du ministère public, étant donné que cette instance est responsable pour poursuivre les violations des sanctions financières. Monsieur Mosar demande en outre pourquoi il n'est pas proposé que la Banque centrale du Luxembourg (BCL) soit représentée dans ce comité. En effet, étant donné que l'octroi de licences bancaires revêt aujourd'hui des compétences de la Banque centrale européenne (BCE), un représentant de la BCL aurait le mérite de faciliter les échanges avec la BCE dans le cas d'une violation d'une sanction financière par une banque ou un fonds. En effet, la CSSF a indiqué à la Commission des Finances et du Budget ne pas être en mesure de retirer les licences à ces entités en cas de méconnaissance d'une sanction financière. Monsieur Mosar tient toutefois à exprimer son accord pour inclure les organismes d'autorégulation parmi les partenaires du comité de suivi.

Aux propos de Monsieur Mosar, le Directeur répond que dans la mise en œuvre de sanctions financières, une approche décentralisée et une approche centralisée ont chacune leurs avantages et désavantages. Plus les autorités sont spécialisées, plus une approche décentralisée est susceptible d'être plus avantageuse.

Le Directeur explique qu'il faut distinguer les sanctions financières qui visent le gel d'avoirs financiers des discussions menées actuellement au niveau européen concernant les saisies et les confiscations de biens. Les saisies et les confiscations vont de pair avec un transfert de propriété et une telle mesure n'a jusqu'à maintenant jamais été envisagée dans le cadre du régime des sanctions. Pour l'instant, les sanctions financières visaient toujours un gel d'avoirs économiques.

En référence aux saisies évoquées par Monsieur Mosar, le Directeur cite l'exemple d'un gel d'un bien économique (un yacht) réalisé en France. Ce n'est qu'au moment où le propriétaire de ce bien a voulu contourner cette sanction et que la Douane a pu constater une infraction liée au contournement de cette sanction, qu'une confiscation a pu être réalisée. Cet exemple montre que les saisies et les confiscations ne peuvent qu'être faites si un État est doté d'un cadre légal adéquat. Une *task force* européenne nommée « *Freeze and Seize* » a été créée pour assurer la coordination, au niveau européen, de la mise en œuvre des sanctions contre les oligarques russes et biélorusses.

Ceci dit, il convient de préciser que les sanctions financières, qui impliquent un blocage d'avoirs financiers, sont les mesures les plus efficaces car elles ont le plus d'impact. Les oligarques russes visés par les sanctions financières actuelles rassemblent des avoirs totaux d'environ 15 milliards d'euros et la plupart de ces montants sont investis dans des actifs financiers. Partant, il convient de mettre les différentes mesures en perspective et d'admettre que les sanctions passant par le secteur financier sont plus percutantes.

En référence aux questions de Monsieur Mosar relatives à la composition du comité de suivi, le Directeur rappelle que le projet de loi prévoit également un membre de la Cellule de Renseignement Financier. Par ailleurs, le Directeur tient à attirer l'attention sur le fait que les dénonciations relèvent de la compétence des autorités compétentes (CSSF, CAA, organismes d'autorégulation etc.). Si ces autorités constatent une infraction, elles sont obligées de la dénoncer au Parquet et de charger donc la justice de mener de son côté une enquête. Les autorités de surveillance qui font partie du comité ont également à leur disposition des moyens alternatifs pour réagir face à des violations de sanctions financières. Elles peuvent notamment infliger des pénalités pécuniaires qui peuvent aller de 12 500 euros à 5 millions d'euros. Les infractions qui relèvent du pénal peuvent être sanctionnées par une peine d'emprisonnement allant jusqu'à 5 ans.

Le ministère des Finances avait proposé à la BCL un siège au sein du comité de suivi mais cette dernière avait refusé de devenir un membre permanent pour des raisons

d'indépendance. La BCL avait cependant exprimé son intérêt à coopérer avec ledit comité au cas par cas.

Monsieur Mosar intervient pour exprimer ses doutes par rapport à l'approche de l'État relative aux sanctions financières. De la réunion avec le Directeur de la CSSF, Monsieur Mosar a retenu que la CSSF ne dispose pas d'une large marge de manœuvre en la matière. La CSSF ne serait que compétente pour réaliser des contrôles et les conséquences qui découlent d'une infraction liée à une sanction financière relèveraient des compétences du ministère des Finances. Pour ce qui concerne les banques (notamment Gazprom) et les fonds d'investissements, la CSSF avait indiqué que tout retrait de licences est décidé au niveau de la BCE. Au vu de ce qui précède, l'orateur souligne qu'il y a lieu de clarifier une fois pour toutes la répartition des responsabilités en la matière dans le cadre d'une réunion en commission parlementaire.

L'orateur affirme que la Cellule de Renseignement financier poursuit une mission claire, mais n'a, en l'occurrence, pas de compétence par rapport à des domiciliataires qui sont tenus d'appliquer des sanctions financières à l'encontre des sociétés de participations financières. Partant, Monsieur Mosar se demande comment une dénonciation est possible sans la présence du Parquet dans le comité de suivi.

Pour ce qui concerne les saisies, Monsieur Mosar consent que le droit à la défense doit être respecté, mais indique qu'il faut néanmoins admettre que dans le contexte de la guerre en Ukraine les actions luxembourgeoises restent assez médiocres par rapport aux actions menées par les autres pays.

Le Directeur explique que les compétences des autorités intervenant dans le contexte des sanctions financières sont clairement définies dans la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière. Lorsque, par exemple, une banque doit appliquer une sanction financière, il relève des compétences de la CSSF de contrôler que l'acteur a bel et bien mis en place la sanction en gelant les comptes bancaires. La CSSF a la possibilité de sanctionner la banque par des amendes, si pour des raisons quelconques, elle n'a pas rempli les obligations qui lui ont été imposées. Cet exemple montre que la mise en œuvre en pratique des sanctions financières relève de la compétence de toute entité professionnelle qui est face à une relation clientèle avec une personne visée par une telle sanction. Le ministère des Finances n'a pas les outils pour geler directement des comptes bancaires.

Pour ce qui concerne les confiscations et les saisies, il convient de noter que certains pays disposent d'un cadre légal qui leur permette de réagir facilement et plus aisément dans le contexte actuel. À défaut d'un cadre légal similaire, le Luxembourg se doit de préserver l'État de droit. Une saisie ordonnée par l'État sans base légale est facilement contestable devant les tribunaux. Au vu de ce qui précède, il est essentiel qu'un cadre harmonisé soit conçu au niveau européen qui permette aux États membres de réagir adéquatement face à la situation actuelle.

Enfin, le Directeur précise que, pour l'instant, jamais une entité européenne ou, en particulier, une banque européenne n'a été visée par le régime de sanctions. Ces décisions ne sont pas prises au niveau de la BCE, mais au niveau européen par les États membres via un règlement européen du Conseil ou de la Commission. Les sanctions financières prises au niveau international, sont adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Monsieur Mosar prend la parole pour exprimer à nouveau ses doutes par rapport à l'approche luxembourgeoise et de son efficacité dans le contexte actuel lié à la guerre en Ukraine. Bien entendu, les confiscations et saisies doivent se réaliser dans le respect du cadre légal en vigueur mais il serait important de savoir quel ministère serait actuellement compétent pour mettre en œuvre de telles mesures au Luxembourg.

Monsieur André Bauler intervient pour souligner que le Luxembourg est un État de droit et qu'il faut éviter de réaliser des saisies et des confiscations sans base légale.

Monsieur Mosar répond qu'il est alors d'autant plus important que le comité de suivi soit doté d'un membre permanent du ministère public.

Le Directeur tient à préciser que le comité de suivi n'a pas de compétences décisionnelles. Les décisions sont individuellement prises par les autorités compétentes. L'orateur explique en outre que le comité de suivi a une longue expérience dans la coordination des sanctions financières (guerre en Lybie, guerre en Syrie, guerre en Afghanistan, l'annexion de la Crimée). Il n'existe aucune preuve qui démontre que le système actuellement mis en place ne serait pas efficace. Pour ce qui concerne les saisies, il réitère qu'une telle mesure n'a, jusqu'à l'heure actuelle, jamais été un sujet dans le contexte du régime des sanctions.

À l'issue des discussions, le Président de la Commission propose d'organiser une réunion jointe avec la Commission de la Justice pour discuter, entre autres, sur le cadre légal relatif aux confiscations et aux saisies.

La Commission des Finances et du Budget exprime son accord relatif à la proposition de Monsieur Bauler. Madame la Députée Josée Lorschée (déi gréng) indique qu'elle tâchera d'en parler avec le Président de la Commission de la Justice.

3. 7944 Projet de loi portant approbation de la « Convention between the Grand Duchy of Luxembourg and the Federal Democratic Republic of Ethiopia for the elimination of double taxation with respect to taxes on income and on capital and the prevention of tax evasion and avoidance, faite à Luxembourg, le 29 juin 2021 »

La Commission des Finances et du Budget nomme Monsieur Guy Arendt (DP) en tant que rapporteur du projet de loi 7944.

*

Le Directeur de la Fiscalité prend la parole pour présenter le projet de loi 7944, qui a pour objet l'approbation de la Convention entre le Luxembourg et l'Éthiopie pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et pour la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales, et du Protocole y relatif, faits à Luxembourg, le 29 juin 2021.

La signature d'une convention de non-double imposition avec l'Éthiopie était une priorité pour le Luxembourg, en raison des intérêts économiques existants. Le marché éthiopien est en effet considéré comme actuellement encore sous-exploité. Les négociations se sont déroulées dans un climat constructif.

Le texte final tient compte des intérêts nationaux des deux États contractants. Les modèles de convention du Luxembourg et de l'Éthiopie ont servi de base lors des discussions. La convention réunit des dispositions du modèle luxembourgeois (reposant sur le modèle de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) plutôt basé sur le droit d'imposition du pays de résidence) et du modèle éthiopien (reposant sur le modèle de l'Organisation des Nations Unies plutôt basé sur le droit d'imposition du pays de la source).

La convention respecte tous les standards minimaux et de transparence. Elle contient également des dispositions relatives à la règle du « critère des objectifs principaux »⁴ (« *principal purpose test* »), à la procédure amiable dans le cas d'un désaccord relatif au droit d'imposition et à l'échange sur demande.

Le Directeur passe ensuite en revue certaines particularités de la convention :

- Le taux de la retenue à la source sur les dividendes est fixé à 10% et est réduit à 5% dans le cas où le bénéficiaire effectif des dividendes détient au moins 25% des participations de la société.
- Un taux de retenue à la source de 5% est applicable sur les intérêts. Ce taux peut être réduit à 0% si le bénéficiaire effectif des intérêts est une collectivité étatique ou locale, une banque centrale ou une agence de financement (comme par exemple l'Office du Ducroire).
- Les redevances sont soumises à un taux de retenue à la source de 5%. À noter que le Luxembourg n'applique pas de retenue sur les redevances.
- Le droit d'imposition retenu pour les pensions légales et complémentaires est celui du pays de la source. Il s'agit d'une disposition particulièrement favorable pour le Luxembourg.
- Les fonds d'investissement peuvent, selon la situation, bénéficier d'un taux de retenue à la source plus faible. Un taux plus faible peut notamment être appliqué sur des redevances et dividendes perçus par un fonds d'investissement qui réalise des investissements en Éthiopie.

*

Dans son avis, le Conseil d'État n'a pas émis d'observations particulières relatives au projet de loi 7944.

*

Suite à la présentation du projet de loi, Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) prend la parole pour accueillir favorablement la démarche du Luxembourg visant à conclure une convention de non-double imposition avec l'Éthiopie. Ces conventions contribuent en effet fortement à la compétitivité de la place financière du Luxembourg. L'orateur fait ensuite remarquer que l'Éthiopie n'a pas signé l'instrument international multilatéral (MLI) de l'OCDE et demande si le ministère peut expliquer les raisons qui ont amené ledit pays à refuser de signer l'instrument. Ensuite Monsieur Mosar aimerait connaître la liste des pays africains qui ont conclu une convention de non-double imposition avec le Grand-Duché.

En réponse à la première question de Monsieur Mosar, le Directeur de la Fiscalité confirme que l'Éthiopie n'a pas signé le MLI mais indique ne pas en connaître les raisons. L'intégration de tous les standards minimaux dans la convention que le présent projet de loi vise à approuver est toutefois équivalente à la signature du MLI. En effet, si deux pays ont signé le MLI, alors leur convention a été automatiquement mise à jour. Si un des pays n'a pas signé le MLI, alors leur convention est adaptée aux standards de l'OCDE dans le cadre d'une négociation. La convention entre le Luxembourg et l'Éthiopie est une première et intègre donc d'office les standards minimaux posés par l'OCDE.

En réponse à la deuxième question de Monsieur Mosar, le Directeur de la Fiscalité énumère certains pays africains avec lesquels le Luxembourg a conclu une convention de non-double imposition : Afrique du Sud, Botswana, Ghana, Cap Vert, Maroc, Ruanda et Sénégal. La liste

⁴ Cette clause prévoit que si des opérations sont mises en place principalement dans le but de profiter d'un avantage octroyé par une convention fiscale, alors cet avantage pourra être refusé.

entière des conventions en vigueur où en cours de négociation est disponible sur le site internet de l'Administration des contributions directes⁵.

4. 7965 Projet de loi portant approbation de l'Avenant, fait à Luxembourg, le 31 août 2021, à la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique en vue d'éviter les doubles impositions et de régler certaines autres questions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole y relatif, signés à Luxembourg le 17 septembre 1970, tels que modifiés par les Avenants du 11 décembre 2002, du 16 juillet 2009 et du 5 décembre 2017

La Commission des Finances et du Budget nomme Monsieur Guy Arendt (DP) en tant que rapporteur du projet de loi 7965.

*

Le Directeur de la Fiscalité prend la parole pour présenter le projet de loi 7965, visant à approuver l'avenant du 31 août 2021 relatif à la Convention entre le Luxembourg et la Belgique en vue d'éviter les doubles impositions et de régler certaines questions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole y relatif. L'avenant prévoit le rehaussement du seuil de tolérance de 24 jours ouvrables à 34 jours ouvrables. Ce seuil détermine le nombre de jours où l'État de résidence d'un salarié renonce à imposer les rémunérations qui sont liées à une activité exercée sur son territoire (par exemple en cas de télétravail) ou sur le territoire d'un État tiers (par exemple en cas d'un voyage d'affaires). Ce seuil est applicable de façon rétroactive à partir du 1^{er} janvier 2022.

*

Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) prend la parole pour demander si le Luxembourg est également en négociation avec la France pour augmenter le seuil de tolérance. Ensuite, il aimerait savoir s'il est prévu que les accords amiables conclus avec la France, la Belgique et l'Allemagne dans le contexte de la pandémie Covid-19 seront reconduits.

À la question de Monsieur Mosar, le Directeur de la Fiscalité répond que des discussions sont actuellement en cours avec la France visant à augmenter définitivement le seuil de tolérance de 29 jours à 34 jours. Alors que ces discussions ne sont à l'heure actuelle pas encore clôturées, la France a néanmoins déjà donné son accord de principe pour une augmentation de ce seuil. Le Luxembourg est également en contact avec l'Allemagne, mais les discussions relatives à une augmentation du seuil n'ont que très peu avancé. L'Allemagne est toutefois au courant que le seuil de tolérance avec la Belgique a été augmenté.

Pour ce qui concerne la reconduction des accords amiables conclus dans le cadre de la pandémie avec la France et la Belgique, le Directeur précise que si ces pays ne dénoncent pas ces accords d'ici fin mars, alors ils seront reconduits automatiquement jusqu'à fin juin. De son côté, le Luxembourg n'envisagera pas de les dénoncer. La Belgique a d'ores et déjà fait part de son intérêt pour reconduire l'accord. La France ne s'est pas encore manifestée.

Dans le contexte de l'accord amiable conclu avec l'Allemagne, si les deux pays restent silencieux d'ici fin mars alors l'accord tombera sous l'ancien régime et devra être reconfirmé de mois en mois. Les deux pays auront donc ainsi la possibilité de mettre un terme à l'accord tous les mois. Le Luxembourg s'est déjà manifesté auprès de l'Allemagne avec la proposition

⁵ <https://impotsdirects.public.lu/fr/conventions/luxembourg.html>

de reconduire automatiquement l'accord jusqu'à fin juin. Pour l'instant, le Grand-Duché n'a pas encore eu de retour de la part de l'Allemagne.

5. 7974 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

La Commission des Finances et du Budget nomme Monsieur André Bauler (DP) en tant que rapporteur du projet de loi 7974.

*

Le Directeur de la Fiscalité prend la parole pour présenter le projet de loi 7974 qui introduit une modification ponctuelle de l'article 168*bis* de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (LIR). Ce projet de loi est une réponse à un avis motivé de la Commission européenne adressé au Luxembourg en raison de l'ajout par le Luxembourg des entités de titrisation à la liste des types d'entreprises financières de l'article 2, paragraphe 5, de la directive (UE) 2016/1164 du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (ATAD1) en vue de permettre leur exclusion du champ d'application des règles de limitation des intérêts de l'article 4 d'ATAD1.

La règle de limitation de la déductibilité des intérêts a pour objet de limiter l'érosion de la base d'imposition par le recours à la déduction de montants excessifs d'intérêts sur les dettes qu'un contribuable peut contracter. L'article 168*bis* LIR transpose en droit fiscal luxembourgeois la règle de limitation de la déductibilité des intérêts considérés excessifs en introduisant un plafonnement de la déduction des surcoûts d'emprunt⁶ à hauteur de 30% de l'EBITDA⁷ fiscal⁸.

L'article 168*bis* prévoit toutefois également des possibilités d'exclusion offertes par la directive ATAD1 à la règle de limitation de la déductibilité des intérêts. En vertu de l'ATAD1, la déduction intégrale des surcoûts d'emprunt est permise si le contribuable est notamment une entreprise financière. L'article 2 de l'ATAD1 énumère les entités considérées comme étant une entreprise financière. La définition inclue notamment les établissements de crédit, les entreprises d'assurance, les entreprises de réassurance, les institutions de retraite professionnelle, un fonds d'investissement alternatif, les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), les contreparties centrales et les dépositaires centraux de titres⁹.

Alors que la liste des entreprises financières fixée dans l'article 2 de la directive avait été entièrement reprise par le Luxembourg, le Grand-Duché avait néanmoins ajouté une entité supplémentaire non-prévue dans la directive, à savoir les entités de titrisation au sens de l'article 2, point 2), du règlement n° (UE) 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, et modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE et 2011/61/UE et les règlements (CE) no 1060/2009 et (UE) no 648/2012 (règlement européen 2017/2402).

⁶ Le montant des surcoûts d'emprunt correspond à la différence entre, d'une part, les coûts d'emprunt déductibles et supportés par le contribuable et, d'autre part, les revenus d'intérêts imposables et autres revenus imposables économiquement équivalents perçus par ce même organisme. (Source : circulaire du directeur des contributions – L.I.R. n°168*bis*/1 du 8 janvier 2021)

⁷ Bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciations et amortissements

⁸ Cette règle s'applique uniquement pour les contribuables, lorsque les surcoûts d'emprunt excèdent 3 millions d'euros.

⁹ Pour plus de détails, voir article 2 de la directive (UE) 2016/1164 du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (ATAD1)

Dans une lettre de mise en demeure, la Commission européenne a estimé que la liste, telle que prévue dans l'article 2 de la directive, est exhaustive et que la liste des types d'entreprises financières est statique et ne peut donc pas être étendue à d'autres types d'entités. Partant, la Commission est d'avis que le Luxembourg a interprété l'exclusion prévue dans la directive¹⁰ de façon trop extensive et n'a pas correctement transposé l'ATAD1.

Malgré la réponse des autorités luxembourgeoises à la lettre de mise en demeure, considérant notamment qu'il serait tout à fait possible d'exclure de la règle de limitation des intérêts, des entités financières réglementées au niveau européen par des textes postérieurs à l'adoption de l'ATAD1, la Commission a maintenu sa position et a émis un avis motivé à l'encontre du Luxembourg.

Au vu de ce qui précède, le ministère des Finances a décidé de remédier à l'avis motivé de la Commission européenne, en déposant le présent projet de loi qui vise à supprimer les entités de titrisation de l'article 168*bis*, alinéa 1^{er}, numéro 7, de la LIR.

Le Directeur de la Fiscalité précise que le ministère des Finances a eu une discussion avec les représentants de la place financière relative à ce changement législatif afin d'en appréhender l'impact potentiel. De ces discussions, le ministère a retenu que l'impact de ce projet de loi sur la place financière est assez limité. En effet, la majorité des entités de titrisation opérant au Luxembourg ne sont pas visées par le règlement européen 2017/2402 et ne sont donc pas concernées par l'exclusion de la règle de limitation de la déductibilité des intérêts prévue dans la LIR. L'orateur explique en outre que les entités de titrisation visées par le règlement européen 2017/2402 sont structurées de façon à ce que la majorité de revenus correspondent à des revenus d'intérêts et que, de ce fait, la question de la règle de limitation de la déductibilité des intérêts ne se pose pas (le surcoût d'emprunt, donc le différentiel entre les coûts d'emprunt déductibles et les revenus d'intérêts de ces entités, est dans la majorité des cas en-dessous de 30% de l'EBITDA).

*

Suite à la présentation du projet de loi, Monsieur Laurent Mosar (CSV) prend la parole pour demander tout d'abord si le ministère des Finances peut envoyer une copie de l'avis motivé de la Commission européenne à l'attention des membres de la Commission des Finances et du Budget.

Ensuite, Monsieur Mosar se dit soulagé d'entendre que cette modification législative n'aura qu'un faible impact sur le secteur financier. Il affirme toutefois ne pas partager l'avis de la Commission selon lequel les entités de titrisation ne devraient pas être visées par l'exclusion de la règle de limitation de la déductibilité des intérêts. Selon lui, une telle approche ouvre la possibilité pour d'autres pays, comme le Royaume Uni, d'offrir une niche et un avantage supplémentaire pour les entités de titrisation.

Le Directeur de la Fiscalité indique que l'avis motivé de la Commission européenne n'est pas public, mais pourra être envoyé à l'attention de la Commission des Finances et du Budget si la confidentialité du document est assurée.

Le Président de la Commission des Finances et du Budget, André Bauler (DP), propose que le ministère envoie l'avis motivé au secrétariat de la Commission. Avant envoi aux Députés, le document sera formaté de sorte à garantir sa confidentialité¹¹.

¹⁰ Voir article 5, paragraphe 7, de l'ATAD1

¹¹ Note secrétariat : L'avis motivé de la Commission européenne a été envoyé à l'attention des membres de la Commission des Finances et du Budget par courriel en date du 16 mars 2022, à titre confidentiel.

Luxembourg, le 20 avril 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact