



Commission des Finances et du Budget

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 29 mars 2022

Ordre du jour :

1. Entrevue avec Madame la ministre des Finances et Madame la ministre de la Justice au sujet du suivi des mesures restrictives en matière financière à l'encontre du régime russe (demandes du groupe parlementaire CSV des 14 et 15 mars 2022)
2. Uniquement pour les membres de la Commission des Finances et du Budget :

Entrevue avec Madame la ministre des Finances au sujet de l'évolution des recettes de TVA et d'accises au vu de l'augmentation du prix des énergies fossiles (demandes de la sensibilité politique Piraten du 10 mars 2022 et du groupe parlementaire CSV du 16 mars 2022)

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Dan Kersch, M. Claude Lamberty remplaçant M. Gilles Baum, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget
Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, Mme Stéphanie Empain, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

Mme Yuriko Backes, Ministre des Finances
Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Bob Kieffer, directeur du Trésor (Ministère des Finances)
M. Romain Heinen, directeur de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA
M. Alain Bellot, Directeur de l'Administration des Douanes et Accises
M. Arsène Jacoby, directeur des « Affaires multilatérales, développement et compliance » (Ministère des Finances)
M. Carlo Fassbinder, directeur de la « Fiscalité » (Ministère des Finances)
M. Michel Haas, M. Pierrot Rasqué, du Ministère des Finances

M. Eric May, M. Roland Richardy, de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA

M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, M. Daniel Ruppert, M. Michel Turk, du Ministère de la Justice

M. Patrick Konsbruck, Substitut principal du parquet de Luxembourg

M. Marc Schiltz, Avocat général au Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg

M. Max Braun, de la Cellule de renseignement financier (CRF)

Mme Caroline Guezennec, M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Baum, M. Dan Biancalana, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. Dan Biancalana, M. Léon Gloden, membres de la Commission de la Justice

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission des Finances et du Budget

*

1. Entrevue avec Madame la ministre des Finances et Madame la ministre de la Justice au sujet du suivi des mesures restrictives en matière financière à l'encontre du régime russe (demandes du groupe parlementaire CSV des 14 et 15 mars 2022)

La présente entrevue a lieu sur demande du groupe parlementaire CSV (demandes des 14 et 15 mars 2022). M. Laurent Mosar rappelle que la Commission des Finances et du Budget a eu un échange avec le Directeur général de la CSSF en date du 11 mars 2022 au cours duquel, selon lui, certaines questions relatives à l'application des mesures restrictives européennes à l'encontre du régime russe sont restées sans réponse. Des propos contradictoires auraient ensuite été tenus au cours des réunions du 16 mars (Justice) et du 14 mars (Finances) 2022 à ce sujet. Il précise dès lors les questions auxquelles il souhaite que des réponses soient apportées :

- Combien d'avoirs russes ont été saisis depuis l'entrée en vigueur des mesures restrictives européennes ?
- Ne serait-il pas approprié de prévoir un représentant du Parquet parmi les membres du Comité de suivi responsable du suivi de la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière ?
- Qui sanctionne les acteurs du secteur financier qui ne mettraient pas ou pas correctement en œuvre les mesures restrictives ?
- A qui incombe la tâche du retrait d'une licence bancaire (en cas de perte d'honorabilité) ? Les exemples de l'East West United Bank (EWUB) et de Gazprombank sont cités. La CSSF avait signalé que le retrait d'une licence bancaire fait partie des prérogatives de la BCE.
- Il appartient aux domiciliataires des SOPARFI d'assurer la mise en œuvre des sanctions en y bloquant les parts des personnes figurant sur les listes reprises dans les règlements sanctions de l'UE. La CSSF n'étant que dans de rares cas en charge de la surveillance des SOPARFI, qui contrôle la bonne exécution des mesures restrictives par les domiciliataires ?

- Selon les propos du ministre de l'Economie, aucun navire sous pavillon luxembourgeois ne serait concerné par les mesures restrictives. Or, le Président de l'ACA a annoncé récemment que certaines assurances ont résilié leurs contrats d'assurance maritime en raison de leurs liens avec des personnes figurant sur les listes reprises dans les règlements sanctions de l'UE. Ces faits sont-ils avérés et, dans l'affirmative, sur quels montants portent-ils ?
- Les mesures restrictives interdisent l'exportation de certains biens et technologies à double usage vers des personnes liées à la base industrielle et de défense de la Russie. Des entreprises luxembourgeoises exportant vers la Russie étant concernées par cette interdiction, comment sont effectués les contrôles par la Douane dans la pratique et des infractions ont-elles pu être constatées lors de ces contrôles ?
- Le gouvernement a-t-il émis des recommandations ou des instructions à l'égard des entreprises luxembourgeoises échangeant des produits et services avec la Russie ?

La **ministre des Finances** rappelle que nous sommes au 34^e jour de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, acte que le gouvernement luxembourgeois déplore au plus haut point. Cette invasion aura des répercussions dramatiques à tous points de vue. Les sanctions prises au niveau européen à l'égard de la Russie sont les plus importantes jamais prises auparavant, leur but étant de ramener la paix. Le Luxembourg soutient complètement ces sanctions.

La ministre apporte les éclaircissements suivants :

- Le Luxembourg met en œuvre **les sanctions** de manière conséquente, tout comme il l'a déjà fait dans le passé, par exemple à l'égard de l'Iran et de la Libye. Si certains Etats membres ont, au cours des dernières semaines, communiqué sur la saisie « spectaculaire » de villas et de yachts, il s'avère cependant qu'en réalité les faits ne sont pas si spectaculaires. Le Luxembourg agit discrètement, mais de manière efficace.
- A l'heure actuelle, cinq trains de sanctions, directement applicables, ont été adoptés au niveau européen. Ces sanctions visent des personnes et entités qui soutiennent le gouvernement de la Fédération de Russie et en tirent profit, les personnes et entités qui constituent une source substantielle de revenus pour le gouvernement de la Fédération de Russie, ainsi que les personnes physiques ou morales associées aux personnes ou entités ciblées. Les sanctions ne s'appliquent donc pas à toute personne de nationalité russe.

Les entités et sociétés européennes (et donc luxembourgeoises) sont tenues de respecter les sanctions. Le ministère des Finances agit en étroite collaboration avec le Luxembourg business register (LBR) afin d'identifier les entités détenues par des personnes sanctionnées.

L'inscription d'une personne physique ou morale sur la liste des personnes ou entités sanctionnées ne signifie pas que ses avoirs sont saisis ou confisqués. En effet, toute confiscation doit être précédée d'un jugement (précédé d'un délit). Les sanctions ont donc pour but le blocage ou le gel des comptes bancaires et visent également à empêcher que d'autres avoirs (tels que holdings, biens immobiliers, avions et navires) en relation avec les personnes sanctionnées ne génèrent des revenus.

- L'UE a la conviction que seules des sanctions européennes voire internationales peuvent être efficaces. Il serait dès lors contreproductif que certains Etats membres (EM) prennent des mesures supplémentaires ou différentes de celles prises au niveau européen.
- Comme c'est le ministère des Affaires étrangères qui participe aux échanges et aux négociations portant sur les sanctions au niveau européen et au niveau de l'ONU, il lui incombe un rôle de coordination de ces sanctions au sein du gouvernement.

- Le gouvernement s'évertue à assurer une **mise en œuvre efficace et cohérente des mesures restrictives** au Luxembourg. La législation nationale, notamment la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière, permet aux ministères, aux autorités de contrôle et aux organismes d'autorégulation de s'assurer que les sanctions sont respectées par les entités privées, ainsi que d'agir en cas de non-respect. Les autorités de contrôle travaillent en étroite collaboration sur le sujet.
- Le ministère des Finances joue un rôle de sensibilisateur, ainsi qu'un rôle d'informateur et de guide en réponse aux questions soulevées par les opérateurs chargés de la mise en œuvre des sanctions. Au jour d'aujourd'hui, le ministère a réceptionné 106 demandes de clarification auxquelles il a apporté des réponses.
- Les opérateurs sont tenus d'informer le ministère des Finances du gel des avoirs et de ressources économiques de personnes ou entités désignées auquel ils ont procédé ; ils doivent en faire de même auprès des autorités de contrôle. Le ministère analyse chaque notification et en examine la conformité aux dispositions légales concernées. Alors que la loi du 19 décembre 2020 prévoit que le ministre des Finances peut exceptionnellement délivrer des autorisations dérogatoires aux interdictions et mesures restrictives imposées, aucune autorisation dérogatoire de ce type n'a été délivrée à l'heure actuelle.
- La CSSF, le Commissariat aux Assurances (CAA) et l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA (AED) (pour les sociétés de gestion de patrimoine familial (SPF), le « registre des fiducies et des trusts » et le « freeport ») représentent les autorités de contrôle en charge de la mise en œuvre des sanctions par les entreprises qu'elles surveillent. A l'heure actuelle, aucune violation des sanctions n'a été constatée.

L'Administration des Douanes et Accises (ADA) est en charge du contrôle du respect des sanctions au niveau des exportations et des importations de biens. L'ADA opère en collaboration avec les douanes des autres Etats membres et avec d'autres autorités au niveau national. En ce qui concerne les exportations, 25 dossiers ont fait l'objet d'un contrôle plus détaillé qui a finalement abouti à leur autorisation, 5 dossiers sont encore en suspens dans l'attente d'un avis de l'autorité compétente. L'ADA n'a pas constaté d'irrégularité depuis la mise en place de contrôles renforcés ce dernier mois. A noter que les échanges avec la Russie et la Biélorussie ont chuté de manière substantielle ces dernières semaines, même s'ils sont en général toujours autorisés.

Les organismes d'autorégulation (OAR) jouent un rôle important dans la supervision de la mise en œuvre des mesures restrictives. Leurs pouvoirs et responsabilités afférents sont alignés sur ceux qui leur sont attribués dans le cadre de la législation anti-blanchiment (loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme). Parmi les OAR figurent l'Institut des réviseurs d'entreprises (IRE), l'Ordre des experts comptables (OEC), les barreaux de Luxembourg et de Diekirch, la Chambre des notaires et celle des huissiers de justice.

- En cas de constat du non-respect des sanctions, les autorités de contrôle et les OAR peuvent prononcer des amendes administratives, décider de la suspension d'un agrément ou lancer une procédure de retrait d'agrément. Le retrait d'une licence bancaire relève exclusivement de la compétence de la Banque centrale européenne (BCE).
- La loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière prévoit des sanctions pénales (emprisonnement de huit jours à cinq ans et/ou amende de 12.500 euros à 5 millions d'euros) en cas de non-respect des mesures restrictives. Il y a quelques jours, le parquet a signalé au ministère des Finances que la disposition concernant ces sanctions devait être modifiée. Cette information est en

cours d'analyse et il sera procédé aux démarches nécessaires dans les meilleurs délais (Note de la secrétaire-administrateur : depuis, un amendement de l'article 10 de la loi du 19 décembre 2020 dans ce sens a été déposé par le biais du projet de loi n°7967).

- Le Comité de suivi en charge du suivi de la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière est présidé par M. Jacoby. Au niveau opérationnel, le Comité de suivi est la principale enceinte de coopération et de coordination nationales en matière de mise en œuvre des sanctions financières. Le Comité se réunit régulièrement ; une réunion extraordinaire a eu lieu le 18 mars 2022 et le rythme des réunions sera accéléré ces prochains mois (une prochaine réunion est prévue la semaine prochaine). Le Comité de suivi existe depuis 2010 et peut, en fonction de l'ordre du jour, inviter des représentants divers s'il le juge nécessaire. Il ne traite pas des cas précis, mais son travail consiste principalement en la communication, la concertation et la coordination actives et systématiques entre toutes les autorités compétentes. Les missions du comité de suivi sont clarifiées dans le projet de loi n°7967 actuellement en cours d'instruction. Quant à l'inclusion d'un représentant du parquet parmi les membres du Comité de suivi, il est remarqué que le parquet s'est déclaré prêt à assister aux réunions du comité lorsque cela est jugé nécessaire.

- Quant à l'efficacité des sanctions, les chiffres suivants sont avancés :

sanctions à l'égard de l'Iran : gel de 1,8 milliards d'euros (depuis 2011) ;
sanctions à l'égard de la Libye : gel de 3 milliards d'euros (depuis 2006) ;
sanctions à l'égard de la Russie : gel de 2,5 milliards d'euros (depuis les sanctions prises en 2022)

Jusqu'à présent le ministère des Finances a reçu 53 notifications de gels d'avoirs (asset freeze) ; ces gels concernent surtout des actions et des obligations, mais également des comptes bancaires. Le montant de 2,5 milliards d'euros s'avère élevé par rapport à ceux déclarés par d'autres pays tels que les Pays Bas (390 millions d'euros), l'Italie (800 millions d'euros) et l'Espagne (3 yachts).

La coopération entre Etats membres est essentielle. Même si les règlements sanctions sont très précis sur certains points, il leur manque des explications sur d'autres. C'est pour pallier à certaines incertitudes et pour assurer la coordination, au niveau de l'UE, de la mise en œuvre des sanctions contre les oligarques russes et biélorusses qu'a été instituée la task force « Freeze and Seize » de la Commission européenne.

- Le ministère des Finances est en contact permanent avec la CSSF et le CAA afin d'évaluer l'impact des sanctions sur le secteur financier. Le Comité du risque systémique a également procédé à une analyse de cet impact et conclut, qu'à ce stade, un risque systémique n'est pas à appréhender. Au niveau des banques, le montant « à risque » atteint 4 milliards d'euros et au niveau des fonds, 19 milliards d'euros. Entretemps, la valeur des fonds investis dans des titres russes a fortement chuté. Le secteur des assurances n'est que très peu exposé au risque.

Le nombre limité d'acteurs présentant une exposition plus importante à la Russie ne risque pas non plus de compromettre la stabilité du secteur financier.

Parmi la soixantaine de fonds d'investissement ou compartiments (sur environ 14.500 au total) qui ont investi plus de 10% de leurs avoirs en Russie, 41 sont suspendus (ce qui signifie que les investisseurs ne peuvent pas récupérer leur investissement pour le moment). Deux banques (entités luxembourgeoises) et la succursale d'une banque chypriote sont détenues par au moins un actionnaire russe. En ce qui concerne l'entité luxembourgeoise East West United Bank (EWUB), ni la banque, ni son actionnaire

principal ne figurent sur la liste des personnes/entités sanctionnées. Des restrictions financières s'appliquent depuis 2014 à l'égard de Gazprombank, actionnaire russe d'une autre entité bancaire luxembourgeoise. C'est par Gazprombank que transitent des paiements des livraisons de gaz russe aux Etats membres de l'Union européenne

Les questions liées à l'honorabilité des actionnaires ou à l'agrément (et au retrait de l'agrément) des banques relèvent de la compétence de la BCE.

Le capital de la banque chypriote RCB Bank Ltd, dont une succursale est établie au Luxembourg, était détenu jusque fin février par la VTB Bank apparaissant sur la liste des entités sanctionnées. La banque chypriote RCB Bank se trouve actuellement en liquidation volontaire sous contrôle de la BCE. Comme la succursale de la RCB au Luxembourg ne gérait que peu de dépôts, le cas échéant, le remboursement des dépôts n'entraînerait qu'une intervention limitée du fonds de garantie des dépôts Luxembourg.

En conclusion, l'impact direct des sanctions et de la guerre sur le secteur financier luxembourgeois semble minime, mais le Comité du risque systémique surveille de près leur impact indirect qui se traduit par une volatilité des marchés, de l'insécurité et un manque de confiance dans les marchés financiers en général. La hausse des prix des matières premières et de l'énergie et la baisse du volume des échanges commerciaux entraînent l'inflation et ont inmanquablement des répercussions sur l'économie réelle. Ces vecteurs auront nécessairement un impact indirect sur le secteur financier et donc sur les finances publiques du pays, d'une part, en relation avec la baisse des cours boursiers et donc de la valeur des avoirs des fonds, entraînant celle des recettes de la taxe d'abonnement et, d'autre part, par une possible augmentation du nombre de prêts non performants impactant les banques. Le secteur financier luxembourgeois dispose d'une bonne assise financière pour faire face à ces défis, mais l'impact de la guerre et des sanctions dépendra évidemment de leur durée.

L'évolution des impacts direct et indirect est suivie de près par la BCL, les autorités de surveillance et le ministère des Finances, qui est disposé à régulièrement en informer la Chambre des députés.

Suite à ces explications, la **ministre de la Justice** intervient pour rappeler tout d'abord les compétences très limitées du ministère de la Justice en matière de suivi de la mise en œuvre des sanctions. Elle précise une fois de plus que les mesures restrictives imposent le gel des avoirs appartenant aux personnes/entités visées, ce gel étant à exécuter par tout acteur en contact avec ces avoirs, sans intervention de la Justice. Il ne s'agit ni d'une saisie, à effectuer par le parquet, ni d'une confiscation, nécessairement fondée sur un jugement. Les acteurs ne respectant pas leur obligation de procéder au gel requis tombent dans le giron de la Justice et risquent des sanctions pénales.

Quant aux soi-disant confiscations et saisies de biens russes à l'étranger, la ministre explique que seule l'Italie dispose d'une législation autorisant de telles confiscations en dehors de toute procédure judiciaire. Le ministère de la Justice participe à la nouvelle taskforce européenne « Freeze and Seize », déjà évoquée par la ministre des Finances. L'échange au sein de la taskforce européenne permet aux Etats membres de partager des informations et pratiques sur les aspects liés aux procédures de sanction et de clarifier les modalités juridiques relatives à la saisie pénale et à la confiscation.

Le ministère de la Justice a procédé à l'examen du Luxembourg business register (LBR) afin d'y détecter les personnes figurant sur les listes des personnes sanctionnées et d'en échanger avec le ministère des Finances. A la mi-mars, 86 sociétés en rapport avec 11 personnes sanctionnées ont été identifiées.

Les huissiers et les notaires n'ont émis aucune notification en relation avec la mise en œuvre des sanctions, le barreau en a reçu une.

Discussion :

- M. Mosar comprend des propos précédents qu'en cas de défaut de mise en œuvre des sanctions par un acteur, ce défaut est notifié au parquet par le ministère des Finances. Il souhaite savoir si des plaintes dans ce sens ont déjà été déposées auprès du parquet.
- M. Mosar constate ensuite qu'un certain nombre d'acteurs du secteur financier, tels les domiciliataires de SOPARFI, ne tombent pas sous la surveillance de la CSSF et pose donc la question du contrôle de la mise en œuvre correcte des sanctions de ces acteurs dans la pratique.

Un représentant du ministère des Finances signale, tout d'abord, que la loi modifiée du 31 mai 1999 régissant la domiciliation des sociétés (...) prévoit que « seul un membre inscrit de l'une des professions réglementées suivantes, établi au Grand-Duché de Luxembourg, peut être domiciliataire : établissement de crédit ou autre professionnel du secteur financier et du secteur des assurances, avocat, réviseur d'entreprises, expert-comptable ». Il s'agit donc exclusivement de professions régulées et contrôlées soit par la CSSF ou le CAA, soit par des organismes d'auto-régulation. Ces organismes d'auto-régulation procèdent à des contrôles par échantillon du respect des sanctions auprès de leurs membres. La loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme confère aux autorités de contrôle (dont les organismes d'auto-régulation) le pouvoir d'infliger des amendes administratives aux professionnels n'ayant pas rempli leurs obligations. Finalement, la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière prévoit des sanctions pénales en cas de non-respect des mesures restrictives.

M. Mosar n'est pas d'avis que la CSSF, au cours de ses contrôles des banques, passe également en revue les contrats de domiciliation. Il souhaiterait être rassuré sur le gel des participations d'oligarques sanctionnés dans des sociétés domiciliées au Luxembourg et se déclare interpellé par une remarque prononcée par le directeur général de la CSSF au cours d'une conférence, remarque selon laquelle la CSSF procède aux contrôles appropriés du respect des mesures restrictives, *tout comme doivent le faire les autres acteurs concernés*. Selon lui, un flou concernant la responsabilité du contrôle de certains acteurs du secteur financier persiste.

Le Président de la Commission des Finances et du Budget cite, sur base du projet du procès-verbal de la réunion du 11 mars 2022, les propos suivants du directeur général de la CSSF à ce sujet : « En ce qui concerne les SOPARFI domiciliées par des domiciliataires surveillés par la CSSF (infime partie des domiciliataires), il appartient à ces domiciliataires d'appliquer les mesures restrictives et, en cas de détection de participations affectées par les sanctions, de les geler et d'en informer la CSSF et le ministère des Finances. Pour les SOPARFI domiciliées par d'autres catégories de professionnels (tels que des avocats, experts comptables, réviseurs, etc), la mise en œuvre des mesures restrictives est contrôlée par les autorités de contrôle et les organismes d'auto-régulation chargés de la surveillance de ces professionnels. Ces organes réfèrent ensuite au parquet. ».

Suite à la publication des noms de sociétés dans lesquelles des personnes sanctionnées détiennent des participations, M. Mosar souhaite savoir si ces participations ont bien été gelées.

Un représentant du ministère des Finances explique que les régimes de sanctions actuels ne désignent pas directement des structures (telles que les SOPARFI), mais surtout des personnes et quelques sociétés. Pour atteindre les SOPARFI (ou d'autres structures du même type), il serait utile qu'elles soient directement visées par les mesures restrictives. A l'heure actuelle, il importe d'assurer qu'aucun fonds (ou revenus) en relation avec des SOPARFI dont des parties sont détenues par des personnes (ou des entités) sanctionnées ne soient mis à disposition de ces personnes (ou entités).

Le représentant du ministère des Finances conclut que les participations des personnes sanctionnées ont bien été gelées. Cela ne signifie pas pour autant que les sociétés concernées ont cessé leurs activités.

Le Directeur de l'AED rappelle que les SOPARFI sont des sociétés de droit commun auxquelles un régime fiscal spécial en matière d'impôts directs est réservé ; il ne s'agit en principe pas d'organismes du secteur financier. En ce qui concerne les fonds non soumis à la surveillance de la CSSF, c'est-à-dire les fonds alternatifs régulés ou non régulés, ils sont soumis à la surveillance de l'AED. L'AED procède, sur base d'une analyse des risques, à des contrôles des fonds alternatifs. Ces contrôles sont toujours en cours.

- M. Mosar signale son étonnement face aux propos selon lesquels le retrait d'un agrément bancaire incombe à la BCE et non à l'autorité de surveillance nationale. Selon lui, il est déjà arrivé que la CSSF (ou le ministère des Finances) retire sa licence à une banque établie sur le territoire luxembourgeois.

La ministre des Finances répète que la BCE est exclusivement compétente pour le retrait des agréments bancaires. Un représentant du ministère des Finances explique que, depuis le 4 novembre 2014, la BCE est exclusivement compétente pour les agréments et retraits d'agréments. Le règlement MSU (article 4) prévoit en effet que la BCE est seule compétente pour agréer les établissements de crédit et retirer les agréments des établissements de crédit, sous réserve de l'article 14 du règlement MSU prévoyant que : « Si le demandeur satisfait à toutes les conditions d'agrément prévues par le droit national de cet État membre, l'autorité compétente nationale arrête, dans le délai prévu par le droit national, un projet de décision proposant à la BCE d'octroyer l'agrément. Ce projet de décision est notifié à la BCE et au demandeur. (...) ». L'honorabilité des actionnaires d'une banque fait partie des critères comptant dans la décision d'octroi d'un agrément.

De cette manière, il appartient exclusivement à la BCE de retirer l'agrément d'une banque, suite à la déclaration de la défaillance avérée ou prévisible (failing or likely to fail) de cette banque (et pourvu que celle-ci ne serait pas soumise à une procédure de résolution) ; la résolution d'une telle banque serait supervisée par le Conseil de résolution unique (SRB) et l'autorité de surveillance nationale.

- Même si l'East West United Bank (EWUB) n'est pas directement touchée par les sanctions actuelles, ses clients peuvent l'être. M. Mosar souhaite savoir si les deux banques russes établies au Luxembourg sont sous surveillance renforcée.
- M. Mosar réitère sa question portant sur la résiliation de contrats d'assurance maritime rapportée par le Président de l'ACA.
- M. Mosar rappelle encore sa question concernant le contrôle, par l'ADA, des exportations de produits à double usage vers la Russie. M. Claude Wiseler ajoute, à ce sujet, que certaines entreprises luxembourgeoises ont annoncé leur désengagement du territoire russe ou bien l'arrêt de leurs exportations vers la Russie. Il souhaiterait dès lors savoir quelles ou du moins combien d'entreprises luxembourgeoises maintiennent leurs

exportations vers la Russie. Il demande encore si les produits à double usage concernés par les sanctions sont clairement définis.

Le Directeur de l'ADA rappelle d'abord que l'ADA met en œuvre les mesures restrictives européennes en collaboration avec les douanes des autres Etats membres et ceci à travers le « customs risk management system (CRMS) ». Il confirme le retrait d'un certain nombre d'entreprises de l'export ou de l'import de biens de ou vers la Russie, retrait confirmé par les chiffres suivants :

Exportations vers la Russie :	Exportations vers la Biélorussie :
janvier 2022 : 782 envois	janvier 2022 : 89 envois
février 2022: 582 envois	février 2022: 23 envois
mars 2022 : 128 envois	mars 2022 : 3 envois

Les produits à double usage ne sont pas des produits dont le commerce est interdit, mais comme ils peuvent être utilisés à plusieurs escients, leur passage en douane est automatiquement signalé et examiné de plus près. L'ADA agit en tant qu'autorité de contrôle, alors que l'Office du contrôle des exportations, importations et du transit (OCEIT) est l'autorité compétente en la matière. Cela signifie, dans la pratique, que l'ADA bloque la marchandise et, qu'en cas d'avis négatif (ce qui n'est pas encore arrivé jusqu'à présent) et de décision finale émanant de l'autorité compétente, l'ADA prend les mesures nécessaires pour refuser l'exportation des marchandises concernées. L'ADA joue également un rôle de facilitateur (du commerce). Cependant, dans le contexte des sanctions actuelles, elle surveille en sus la diversion éventuelle des marchandises « interdites » venant de Russie en passant par d'autres territoires (p. ex. l'Azerbaïdjan, la Turquie, la Serbie) dans le but de leur livraison en UE. Il en est de même pour l'exportation avec destination présumée finale la Russie.

2. Uniquement pour les membres de la Commission des Finances et du Budget:

Entrevue avec Madame la ministre des Finances au sujet de l'évolution des recettes de TVA et d'accises au vu de l'augmentation du prix des énergies fossiles (demandes de la sensibilité politique Piraten du 10 mars 2022 et du groupe parlementaire CSV du 16 mars 2022)

Le présent échange de vues a lieu sur demande de la sensibilité politique Piraten du 10 mars 2022 et du groupe parlementaire CSV du 16 mars 2022.

M. Gilles Roth constate qu'en Allemagne le gouvernement vient de s'engager à réduire sa taxe sur les carburants pour faire baisser le prix du litre de carburant de 30 cents/litre (pour une durée limitée), alors qu'au Luxembourg seule une réduction de 7,5 cents/litre ne serait possible. Il souhaite donc savoir quelles sont les réductions d'accises et de taxe CO2 maximales qui pourraient être appliquées sur les différentes sortes de carburant au Luxembourg au vu de la législation nationale et européenne. Quel est, d'autre part, le taux de TVA minimum applicable aux huiles minérales selon la législation européenne ? Quelles sont finalement les recettes TVA supplémentaires collectées par l'Etat sur les carburants depuis janvier 2022 en lien avec la flambée du prix des produits pétroliers ?

M. Marc Goergen indique que sa sensibilité politique souhaite également une réponse à cette dernière question.

La ministre des Finances rappelle en premier lieu et en réaction à la demande du groupe parlementaire CSV, qu'il a été convenu que les réunions portant sur l'évolution budgétaire aient lieu selon un rythme trimestriel, la prochaine réunion étant prévue le 25 avril 2022.

Après avoir rappelé que les chiffres des recettes des deux premiers mois de l'année ne permettent en général pas une extrapolation sur leur évolution le reste de l'année, cette règle s'appliquant encore davantage en ces temps d'incertitudes, elle apporte les explications suivantes aux tableaux distribués aux membres de la Commission et repris en annexe :

- Les **recettes TVA** cumulées des mois de janvier et février 2022 s'élèvent à 768,8 millions d'euros (tableau 1), soit 8,5% (ou 59,9 millions d'euros) de plus que les recettes de la même période de 2021. Il est cependant précisé qu'en raison de l'impact de la pandémie, l'année 2021 peut être qualifiée de faible. En comparaison avec les deux premiers mois de l'année 2020, la progression des recettes TVA de 2022 est en ligne avec les progressions des années précédentes et le niveau des recettes est pratiquement conforme aux prévisions budgétaires (-0,5%, soit 27,7 millions d'euros en-dessous des prévisions). Cette moins-value est liée, entre autres, au fait que les entreprises disposent de délais de 2 à 2,5 mois pour soumettre leurs déclarations mensuelles de TVA et pour procéder au paiement de la TVA : ainsi, les recettes collectées début 2022 correspondent en fait à la consommation de fin 2021. Cette précision est d'autant plus importante lorsqu'il s'agit d'estimer, sur base des recettes des deux premiers mois de l'année, une éventuelle plus-value perçue en matière de TVA suite à l'augmentation des prix des carburants début 2022 et il peut en être déduit qu'en général l'Etat n'a pas encaissé de plus-values en matière de TVA au cours des deux premiers mois de l'année 2022.

Les recettes TVA des deux premiers mois de 2022 perçues sur les ventes d'essence, de diesel et de mazout s'élèvent à 54,6 millions d'euros (contre 33,8 millions d'euros pour la même période de 2021). L'ajout des recettes TVA prélevées sur le gaz et l'électricité mène à un montant cumulé de 65 millions d'euros pour janvier-février 2022. Ce montant doit cependant être relativisé, puisqu'il y a lieu d'en déduire les remboursements TVA dont peuvent bénéficier les consommateurs professionnels nationaux. Il est encore trop tôt pour connaître l'envergure de ces remboursements.

Finalement, les recettes TVA provenant de la vente des produits énergétiques ne représentent que 8% des recettes TVA globales ; une plus-value éventuellement perçue sur ces ventes ne correspondrait donc qu'à une infime partie des recettes TVA globales. Comme 8% des recettes TVA prévues dans le budget représentent un montant de 64 millions d'euros fin février, il peut être constaté qu'aucune plus-value n'a été encaissée au titre de la TVA sur les produits énergétiques au cours des deux premiers mois de 2022.

Selon le budget 2022, les recettes TVA globales des deux premiers mois de l'année 2022 auraient dû atteindre 796 millions d'euros, or elles ne s'élèvent finalement qu'à 768,8 millions d'euros présentant ainsi une moins-value de 27,7 millions d'euros (tableau 1).

- En ce qui concerne les accises prélevées sur le diesel, l'essence et le mazout, il est rappelé que leur montant est fixé par litre et que les recettes provenant des droits d'accises ne varient donc pas en fonction d'une hausse ou d'une baisse du prix de la matière première, mais dépendent exclusivement des volumes vendus. En janvier 2022, les accises ont légèrement augmenté sous l'influence de la taxe CO2. Malgré cela, les recettes des deux premiers mois affichent une légère baisse par rapport à celles des mois précédents en raison d'une diminution des ventes d'essence et de diesel.

Les ventes de mazout sont restées stables au cours des derniers 6 mois pour passer, en février 2022, de 19,8 millions de litres à 22,7 millions de litres et entraîner une hausse des recettes de 1,4 millions d'euros à 1,7 millions d'euros (tableau 2).

Au total, les recettes des droits d'accises prélevés sur les produits pétroliers sont inférieures à celles prévues dans le budget 2022. En effet, selon le budget, ces recettes des deux premiers mois de 2022 auraient dû atteindre 167,9 millions d'euros, alors

qu'elles ne s'élèvent finalement qu'à 136,2 millions d'euros (tableau 1) (moins-value de 31,7 millions d'euros).

En conclusion, les moins-values en matière de recettes TVA et des droits d'accises montrent que l'Etat ne tire aucun bénéfice de la hausse des prix des produits pétroliers.

Les discussions au sein de la tripartite sont en cours ; elles ne se limitent pas aux chiffres présents, mais il s'agit d'y trouver des solutions pour compenser les pertes de pouvoir d'achat ressenties par la population luxembourgeoise.

Le Directeur de l'AED apporte les précisions suivantes concernant la TVA :

Quant à la base théorique de la TVA, il est tout d'abord rappelé qu'en vertu du principe de la neutralité de la taxe, la TVA est appliquée d'après le chiffre d'affaires d'un assujetti et donne droit à déduction, c'est-à-dire à restitution de la TVA payée par cet assujetti sur les biens et services qu'il a acquis. Ce mécanisme contribue à faire en sorte qu'une augmentation de la TVA n'affecte pas l'assujetti, mais uniquement le consommateur final. Les vendeurs de produits pétroliers usent donc de leur droit à déduction au titre de la marchandise première qu'ils achètent, mais également à celui de l'ensemble de leurs équipements et investissements. (En Allemagne, le système de la TVA est d'ailleurs appelé « Allphasen-Nettoumsatzsteuer mit Vorsteuerabzug ».)

Au vu de ces considérations, il apparaît qu'aucun parallélisme ne peut être établi entre le volume vendu et la recette TVA inscrite dans le budget de l'Etat. En effet, les assujettis nationaux et étrangers achetant leur carburant au Luxembourg ont tous droit à déduction de la TVA qu'ils ont payée sur leur plein au Luxembourg. Ainsi, l'Etat luxembourgeois rembourse chaque année quelque 100 millions d'euros de TVA à des assujettis étrangers européens, sans qu'il ne soit possible d'isoler le droit à déduction que les assujettis nationaux font valoir dans leurs déclarations annuelles pour achat de carburant.

- Les assujettis importants (dont les vendeurs de produits pétroliers) au Luxembourg sont, à partir d'un chiffre d'affaires excédant les 620.000 euros, soumis au régime mensuel déclaratif. Ils disposent d'un délai de deux mois pour faire leur déclaration de TVA ; cela signifie que la TVA du mois de décembre 2021 est légalement due le 15 janvier 2022, mais qu'une tolérance administrative permet de reporter cette date au 15 mars 2022 au plus tard. Les recettes TVA sont donc toujours en décalage de deux mois par rapport aux ventes auxquelles elles se rapportent.

Comme les prix des carburants ont commencé à augmenter en décembre, la répercussion de cette augmentation sur les recettes TVA ne pourra être ressentie qu'à partir du mois de mars 2022 au plus tôt.

Toutes ces précisions montrent que, de toute évidence, les recettes TVA des deux premiers mois de l'année ne peuvent servir de référence à une mesure d'un effet de la hausse des prix des produits pétroliers sur les recettes TVA de l'année 2022.

- La comparaison des chiffres de l'année 2022 avec ceux de l'année 2021 risque encore de fausser leur interprétation, puisqu'en effet les deux premiers mois de 2021 ont été marqués par le confinement et ne sont donc pas comparables à la même période de 2022. Pour cette raison, les recettes TVA liées à la vente de produits pétroliers doivent être comparées à celles de l'année 2020.

Par rapport au budget 2022 voté, les avances payées pendant les 2 premiers mois de 2022 ne sont pas très élevées.

Les recettes TVA provenant de la vente de produits pétroliers des deux premiers mois de 2022 dépassent celles de 2021 de 20,8 millions d'euros. Par rapport à l'année 2020, dont les deux premiers mois présentaient encore une activité normale, le dépassement sur les produits pétroliers ne s'élève plus qu'à 4,6 millions d'euros (soit à +9,3%). Il est rappelé qu'il s'agit d'un chiffre hors déduction des assujettis nationaux (sachant que plus de 90% des carburants vendus sur les stations-service des autoroutes sont du diesel dont une grande partie est achetée par des professionnels qui ont droit à déduction). Il peut donc être constaté, sur base de ces chiffres, que l'augmentation des recettes TVA de 2022 (deux premiers mois) par rapport à celles de 2020 est plutôt négligeable, car dépendant également des quantités vendues.

Les hausses des prix du gaz et de l'électricité ont débuté plus tôt que celle des prix des produits pétroliers et leurs effets se sont donc fait ressentir plus tôt. Par contre, les recettes TVA en relation avec ces produits sont d'envergure beaucoup plus restreinte : les recettes TVA des deux premiers mois de 2022 ont augmenté de 6 millions d'euros par rapport à 2021 et également de 6 millions par rapport à 2020.

Finalement, il est précisé que moins de 50% de la croissance des recettes TVA (des deux premiers mois de 2022) par rapport à 2021 (tableau 1) proviennent des produits énergétiques et que les chiffres présentés sont encore soumis au droit à déduction par les assujettis nationaux.

En résumé, il est erroné de supposer un automatisme entre l'accise, dont le montant varie en fonction des volumes de vente des produits énergétiques, et la TVA, qui est uniquement grevée sur le différentiel dans la chaîne de production et de commercialisation et dont l'exigibilité intervient à un moment ultérieur. De plus, les chiffres des deux premiers mois de l'année 2022 sont décalés et ne tiennent donc pas encore compte de la hausse de prix des produits pétroliers amorcée fin 2021.

- Pour rappel, les règles générales européennes prévoient que chaque Etat membre applique, en principe, un taux normal de TVA qui, actuellement, ne peut être inférieur à 15%. Le taux normal au Luxembourg s'élève à 17% (suite à sa hausse en 2015) et s'applique, entre autres, à l'essence et au diesel. Si l'on voulait baisser le taux de TVA sur ces produits, il faudrait procéder à une baisse générale du taux normal de 17%, ce qui paraît peu recommandable en raison des retombées économiques négatives qui en résulteraient.

Selon une dérogation qui lui a été accordée en 1992, le Luxembourg est autorisé à appliquer un taux parking ou taux intermédiaire de 14% (suite à sa hausse en 2015) sur le mazout et les combustibles minéraux solides, entre autres. Selon la législation européenne, le taux parking est un taux réduit ne pouvant être inférieur à 12%. Ici de nouveau, une baisse de ce taux, par exemple à 12%, toucherait l'ensemble des biens soumis à ce taux et entraînerait donc des moins-values indésirables.

Le taux réduit de 8% est appliqué au gaz et à l'électricité (suite à sa hausse en 2015). Selon la législation européenne, les taux réduits ne peuvent être inférieurs à 5%.

En conclusion, il apparaît que le Luxembourg est un pays à faible taux de TVA qui, contrairement à d'autres Etats membres, ne dispose que peu de marge de manœuvre pour procéder à une baisse des taux de TVA actuels.

Discussion :

- M. Roth souhaite savoir quel est le surplus de recettes TVA que l'Etat a encaissé au cours des deux premiers mois de l'année 2022 suite à l'augmentation des prix des produits pétroliers.

Le Directeur de l'AED renvoie à l'ensemble des explications qu'il vient d'apporter et rappelle le chiffre de 20,8 millions d'euros (hors déductions des assujettis nationaux).

- M. Goergen revient au tableau 2 pour poser la question suivante : combien de TVA le citoyen luxembourgeois a-t-il payé en septembre 2021 et combien en février 2022 sur un litre d'essence ?

Le Directeur de l'AED explique que le vendeur de carburant ne dispose pas de données sur ses clients : il ne fait donc pas de différence entre un citoyen luxembourgeois ou étranger, et entre un citoyen qui paie la TVA à titre privé et un professionnel, susceptible de déduire la TVA. Il déduira lui-même la TVA supportée en amont de la TVA encaissée.

M. Goergen précise sa question : combien de TVA paie-t-on sur un litre d'essence à l'heure actuelle ?

Le Directeur de l'AED signale que ce montant est facile à calculer, puisque la TVA est grevée sur le prix du produit de base auquel ont été ajoutées toutes les autres taxes /accises¹.

Luxembourg, le 23 mai 2022

Annexes:

Situation des recettes courantes de l'ADA et de l'AED au 28 février 2022
Evolution des recettes TVA et accises sur carburants (entre autres) sur les 6 derniers mois

Procès-verbal approuvé et certifié exact

¹ ((prix de vente total/117)*17).

SITUATION DES RECETTES COURANTES DE L'ETAT AU 28 FEVRIER 2022
(selon la comptabilité de l'Etat)

(tous les montants sont exprimés en mio. EUR)	28 février			Budget	Budget	Budget	Recettes en % du budget voté [3]		
	2022	2021	2020	2022	2021	2020	2022	2021	2020
Douanes & accises	136,2	119,1	140,8	1.007,9	854,5	1.022,3	13,5	13,9	13,8
Droits d'accises sur l'essence [1]	34,0	24,4	32,2	223,2	206,5	231,3	15,2	11,8	13,9
dont taxe CO2	5,0	2,6	n.a.	35,4	27,7	n.a.	14,2	9,3	-
Droits d'accises sur le gasoil routier [1]	94,4	90,3	105,4	704,6	630,9	773,9	13,4	14,3	13,6
dont taxe CO2	21,5	15,8	n.a.	167,0	131,7	n.a.	12,9	12,0	-
Douanes - Autres	7,8	4,4	3,2	80,2	17,1	17,1	9,7	25,7	18,7
dont taxe CO2 [2]	4,9	2,2	n.a.	57,1	n.a.	n.a.	8,6	-	-
Enregistrement & domaines	768,8	708,9	758,9	4.779,3	4.012,8	4.121,1	16,1	17,7	18,4
Taxe sur la Valeur ajoutée	768,8	708,9	758,9	4.779,3	4.012,8	4.121,1	16,1	17,7	18,4
TOTAL DES RECETTES	905,0	827,9	899,7	5.787,3	4.867,3	5.143,4	15,6	17,0	17,5

[1] Droits d'accises totaux se composant des droits d'accises communes UEBL, des droits d'accises autonomes, de la contribution sociale ainsi que de la taxe CO2.

[2] Taxe CO2 perçue sur l'essence au plomb, le kérosène, le pétrole lampant industriel et combustible, le gasoil carburant et chauffage, le LPG et le gaz naturel.

EVOLUTION SUR 6 LES 6 DERNIERS MOIS

TVA :

	Total Recettes	Recettes TVA Essence, Diesel, Mazout, Gaz et Electricité
Septembre 2021	403 936 532	34 905 287
Octobre 2021	364 028 650	19 257 324
Novembre 2021	341 348 914	30 111 125
Décembre 2021	387 537 008	32 698 622
Janvier 2022	376 711 896	30 066 800
Février 2022	392 118 775	34 752 726

ACCISES :

	Essence	Diesel	Mazout
Septembre 2021	24 673 134	61 960 072	823 235
Octobre 2021	20 633 233	56 450 228	1 115 954
Novembre 2021	22 497 365	63 236 273	1 237 143
Décembre 2021	19 837 346	62 103 523	1 250 648
Janvier 2022	18 081 788	44 615 017	1 394 820
Février 2022	15 897 916	49 808 154	1 751 264