



## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 28 novembre 2022

(*visio*)

#### Ordre du jour :

- 8080      Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant :
- 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
  - 2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
  - 3° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
  - 4° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
  - 5° la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;
  - 6° la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ;
  - 7° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
  - 8° la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ;
  - 9° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;
  - 10° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ;
  - 11° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0
- Rapporteur : Monsieur Max Hahn
- 8081      Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026
- Rapporteur : Monsieur Max Hahn
- Examen des avis du Conseil d'État
- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

\*

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

M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité (Ministère des Finances)  
M. Marc Vanolst, Directeur f.f. de l'Inspection générale des Finances (IGF)  
M. Yves Kohn, de l'Inspection générale des Finances (IGF)

M. Pitt Sietzen, du groupe parlementaire DP

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

\*

**8080** **Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant :**

**1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;**

**2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**

**3° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;**

**4° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;**

**5° la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;**

**6° la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ;**

**7° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;**

**8° la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ;**

**9° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;**

**10° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ;**

**11° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0**

**8081** **Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026**

La Commission des Finances et du Budget procède à l'examen de l'avis du Conseil d'État. Le Président énumère les articles du projet de loi 8080 frappés d'une opposition formelle du Conseil d'État.

Un projet de lettre d'amendements parlementaires a été communiqué par email aux membres de la commission en début de réunion.

### **Art. 3. Modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu**

Le Conseil d'État constate que les **points 4° et 5°** modifient les articles 96, alinéa 2 et 98, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, LIR dans le but d'étendre, selon les auteurs du projet de loi, l'imposition du propriétaire au titre de la valeur locative à l'ensemble des hypothèses dans lesquelles l'immeuble est destiné à terme à être occupé à des fins d'habitation, à savoir également lorsque l'immeuble est occupé bénévolement par une autre personne que le propriétaire, ou lorsque l'immeuble reste temporairement inoccupé en raison notamment de travaux de transformation ou de rénovation. À cet effet, les auteurs du projet de loi ajoutent à ces dispositions les termes « ou destinées à être occupée par le propriétaire » et expliquent qu'« ainsi, toute habitation fait en principe l'objet d'une fixation de la valeur locative dans le

chef de son propriétaire, à moins qu'elle ne soit affectée au logement locatif ou soit comprise à un actif net investi ». Cette présomption de destination de l'immeuble à l'habitation pourrait être plus explicitement indiquée en complétant l'article 98, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, LIR.

Le représentant du ministère des Finances indique que la disposition en question semble suffisamment précise. La Commission des Finances et du Budget décide de garder le libellé initial de cette disposition.

Le Conseil d'État constate que le **point 6°, lettre b)**, modifie l'article 115, numéro 13b., LIR, disposition qui avait été introduite par l'article 3, point 5, lettre a), de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021. Les auteurs du projet de loi expliquent au commentaire des articles que l'abaissement du seuil de 100 000 euros de rémunération annuelle minimum de « l'impatrié » à 75 000 euros a pour but de « maintenir l'attractivité du pays à l'international dans un contexte de difficultés accrues de recrutement de main-d'œuvre qualifiée dans certains secteurs économiques ». S'agissant de la modification proposée de l'article 115, numéro 13b., LIR, le Conseil d'État donne à considérer que les conditions prévues ne sont pas à lier à la lettre i dudit article, mais que ces conditions s'appliquent bien à l'ensemble du dispositif prévu par l'article 115, numéro 13b., LIR. Le Conseil d'État suggère dès lors que le point 6°, lettre b), soit rédigé comme suit :

« b)° Au numéro 13b, première phrase, quatrième tiret, les termes « 100 000 euros » sont remplacés par les termes « 75 000 euros ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à cette modification.

En réponse à une question de M. Dan Kersch, un représentant du ministère des Finances explique que le régime mis en place par le biais de l'article 115, numéro 13b, LIR n'est pas modifié, mais juste rendu accessible aux salaires à partir de 75 000 euros au lieu de 100 000 euros. Ainsi, un salarié impatrié est exempté de certains coûts pris en charge par son employeur (p. ex. frais de déménagement et/ou de scolarité) à partir d'un seuil de salaire plus bas que jusqu'à présent. Le point 6°, lettre b) avait été mal formulé, alors qu'il était bien l'intention du législateur de rendre accessible l'ensemble du régime aux impatriés disposant de salaires à partir de 75 000 euros.

Le Conseil d'État constate que le point 9° modifie l'article 139<sup>quater</sup>, alinéa 3, LIR afin de prendre en considération l'augmentation du salaire social minimum qualifié et non-qualifié en 2023. Les fourchettes de revenus prévues pour le crédit d'impôt sont revues en conséquence à la hausse. Le Conseil d'État réitère les commentaires qu'il avait formulés dans son avis du 26 mars 2019 relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2019<sup>1</sup>, s'agissant du Crédit d'Impôt Salaire Social Minimum :

« Afin de respecter l'objet de ce nouveau crédit d'impôt, il aurait paru opportun de lier l'octroi du CISSM au salaire social minimum (SSM) lui-même, plutôt qu'à des chiffres (entre 1 500 et 3 000 euros). En effet, les adaptations du SSM devraient conduire à réviser les paramètres du CISSM, ce qui ne serait pas nécessaire si ledit CISSM était lié au SSM (p. ex. entre 75 % (minimum pouvant être payé pour un salarié âgé de quinze à dix-sept ans) et 120 % pour le CISSM plein, au-delà de 140 % le CISSM ne s'appliquerait plus) ».

Compte tenu du contexte inflationniste actuel, il semble *a fortiori* opportun de lier le CISSM au SSM, quitte à ne retenir que le CISSM applicable au 1<sup>er</sup> janvier de l'année afin d'éviter des recalculs complexes et fastidieux en cours d'année.

---

<sup>1</sup> Avis n°53.290 du Conseil d'État du 26 mars 2019 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2019 (doc. parl. n°7450<sup>2</sup>, p.3).

La Commission des Finances et du Budget décide de conserver le libellé initial du présent article.

(13) L'article 168*quater*, alinéa 1<sup>er</sup>, définit les conditions dans lesquelles un organisme ou un dispositif fiscalement transparent, constitué ou établi au Luxembourg, est considéré comme un contribuable résident et imposé du chef des revenus nets devant être attribués sous le concept de la transparence fiscale à certains ou à tous ses détenteurs de parts établis dans une autre juridiction.

Aux termes d'une de ces conditions, il faut notamment que la juridiction du (des) détenteur(s) de parts de l'organisme ou du dispositif fiscalement transparent traite cet organisme ou ce dispositif comme fiscalement opaque. À ce sujet, la modification proposée vise à clarifier qu'il faut que la non-imposition des revenus nets que le (les) détenteur(s) de parts réalise(nt) par l'intermédiaire de l'organisme ou du dispositif fiscalement transparent résulte de cette différence de qualification, afin que l'article 168*quater*, alinéa 1<sup>er</sup> L.I.R. s'applique si par ailleurs toutes les autres conditions y énumérées se trouvent remplies.

En d'autres mots, les revenus nets qu'un détenteur de parts bénéficiant d'une exemption subjective dans son État de résidence réalise par l'intermédiaire d'un organisme ou dispositif fiscalement transparent constitué ou établi au Luxembourg ne tombe pas dans le champ d'application de l'article 168*quater* L.I.R., vu qu'en l'espèce la non-imposition desdits revenus nets n'est pas imputable à la différence de qualification de l'organisme ou du dispositif au titre de la loi luxembourgeoise et des lois de la juridiction du détenteur de parts.

Le représentant du ministère des Finances apporte les explications suivantes :

Le présent point concerne les hybrides inversés, c'est-à-dire les entités établies au Luxembourg et considérées comme fiscalement transparentes (en général, il s'agit de sociétés en nom collectif, en commandite simple ou en commandite spéciale), c'est-à-dire dont les bénéfices ne sont pas imposés dans le chef de ces entités (donc pas soumis à l'IRC), mais directement au niveau de leurs associés (par le biais de leur déclaration d'impôts). Il arrive cependant que ces associés soient établis dans un autre pays selon les règles duquel les mêmes entités sont considérées comme fiscalement opaques. Dans un tel cas, les pays partent du principe que ces entités sont imposées dans le pays d'établissement et ils ne procèdent donc pas à l'imposition des associés (pour éviter une double imposition). Une telle situation a pour résultat une absence d'imposition.

L'article 168*quater*, mis en place il y a 2 ans et applicable seulement à partir de l'année 2022, a pour objet de prévoir une imposition (IRC) des revenus de ces associés dans un tel cas de non-imposition.

Or, certains associés sont exemptés d'impôts dans leur pays (p. ex. fonds de pension ou autres fonds d'investissement). Dans ces cas précis, il est inapproprié de procéder à une imposition au Luxembourg. Cette non-imposition ne résulte pas de la différence de qualification de l'entité concernée par le Luxembourg et un autre pays, mais elle résulte simplement de son exonération dans le pays en question.

L'ajout apporté à l'article 168*quater* par le biais du point 13, a pour objectif de clarifier que dans de tels cas de figure (associé non imposé dans son pays en raison d'une exemption) les revenus de l'entité au Luxembourg ne doivent pas être soumis à l'IRC.

Le Conseil d'État constate que le point 13° envisage de clarifier les dispositions de l'article 168*quater* LIR tel qu'introduit par la loi du 20 décembre 2019 transposant la directive (UE) 2017/952 du Conseil du 29 mai 2017 modifiant la directive (UE) 2016/1164 en ce qui

concerne les dispositifs hybrides faisant intervenir des pays tiers<sup>2</sup> et qui contient les règles relatives aux entités hybrides inversées telles que prévues par l'article 9bis de la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale, inséré par la directive (UE) 2017/952 précitée.

Ces mesures visées à l'article 168quater LIR, qui produisent leurs effets à partir de l'année d'imposition 2022, concernent le traitement fiscal des entités considérées comme fiscalement transparentes. Elles ont pour effet de soumettre à l'impôt sur le revenu des collectivités les revenus des organismes et dispositifs constitués ou établis au Luxembourg et y considérés comme transparents à des fins fiscales, lorsqu'une ou plusieurs entreprises associées non résidentes détenant globalement un intérêt direct ou indirect de 50% ou plus des droits de vote, des participations au capital ou des droits de participation aux bénéfices de ces organismes ou dispositifs, se situent dans une juridiction ou des juridictions qui considèrent ces organismes hybrides comme une personne imposable au Grand-Duché.

Il ressort des commentaires sur le texte en projet que les auteurs entendent clarifier qu'il faut que la non-imposition des revenus nets que les détenteurs de parts réalisent par l'intermédiaire de l'organisme ou du dispositif fiscalement transparent résulte de cette différence de qualification, afin que l'article 168quater, alinéa 1<sup>er</sup>, LIR s'applique si par ailleurs toutes les autres conditions y énumérées se trouvent remplies. À cette fin, il est donc proposé d'insérer à la dernière phrase avant le point final l'ajout « et que la non-imposition des revenus nets des entreprises associées résulte de cette différence de qualification ».

Les commentaires continuent en stipulant qu'en d'autres mots, les revenus nets qu'un détenteur de parts bénéficiant d'une exemption subjective dans son État de résidence réalise par l'intermédiaire d'un organisme ou dispositif fiscalement transparent constitué ou établi au Luxembourg ne tombe pas dans le champ d'application de l'article 168quater LIR, vu qu'en l'espèce la non-imposition desdits revenus nets n'est pas imputable à la différence de qualification de l'organisme ou du dispositif au titre de la loi luxembourgeoise et des lois de la juridiction du détenteur de parts.

Le Conseil d'État estime avec les auteurs du projet de loi qu'une précision du champ d'application de l'article 168quater LIR est bienvenue. Il donne néanmoins à considérer que l'article 168quater LIR détermine, d'une part, sous quelles conditions un organisme ou un arrangement fiscalement transparent d'un point de vue luxembourgeois est susceptible d'être qualifié d'entité hybride inversée (« conditions d'entrée »), et, d'autre part, les conséquences fiscales qui découlent de cette qualification.

De l'avis du Conseil d'État, à la lecture des commentaires des articles, il n'est pas clair si l'ajout proposé constitue une condition d'entrée supplémentaire qui doit se lire en combinaison avec les conditions d'entrée existantes, et donc comme se rapportant uniquement aux entreprises associées qui remplissent les conditions d'entrées telles qu'elles existent dans le texte actuellement en vigueur, ou si, au contraire, l'ajout impacte les conséquences fiscales prévues par l'article 168quater LIR dans sa teneur actuelle. Ainsi, le Conseil d'État se demande de quelle manière il y a lieu d'interpréter le texte proposé, en conjonction avec les commentaires y relatifs :

---

<sup>2</sup> Directive dite « ATAD2 », transposée en droit national par la loi du 20 décembre 2019 portant 1<sup>o</sup> modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2<sup>o</sup> modification de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune (« Vermögensteuergesetz ») ; 3<sup>o</sup> modification de la loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934 (« Steueranpassungsgesetz ») ; 4<sup>o</sup> modification de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; en vue de transposer la directive (UE) 2017/952 du Conseil du 29 mai 2017 modifiant la directive (UE) 2016/1164 en ce qui concerne les dispositifs hybrides faisant intervenir des pays tiers.

- D'une part, l'ajout à l'article 168<sup>quater</sup> LIR pourrait être interprété comme se référant aux conditions d'entrée déjà existantes, dans le sens que la non-imposition des revenus nets des entreprises associées résultant d'une différence de qualification s'apprécie à l'égard de la ou des entreprises associées non résidentes détenant globalement un intérêt direct ou indirect de 50% ou plus des droits de vote, des participations au capital ou des droits de participation aux bénéfices de ces organismes ou dispositifs, qui se situent dans une juridiction ou des juridictions qui considèrent ces organismes hybrides comme une personne imposable au Grand-Duché. À titre d'exemple, une société en commandite simple est détenue à concurrence de 80% par un fonds de pension établi dans un État membre A (« entité A »), qui bénéficie d'une exonération fiscale, et à concurrence de 20% par une société établie dans un État membre B (« entité B ») pleinement imposable. Les juridictions des deux investisseurs considèrent que la société en commandite simple de droit luxembourgeois est un organisme fiscalement opaque. En interprétant l'ajout comme condition d'entrée supplémentaire, il y a lieu de conclure qu'il y a bien, en la personne de l'entité A, i) une entreprise associée, ii) qui détient un intérêt de plus de 50% des participations au capital, iii) d'un organisme au sens de l'article 175 LIR et iv) qui se situe dans une juridiction qui considère cet organisme comme une personne imposable au Grand-Duché. Cependant, la non-imposition des revenus nets de cette entreprise associée ne résulte pas uniquement de la différence de qualification de la société en commandite simple, mais aussi du fait de l'exemption subjective dont elle bénéficie dans son pays de résidence. Dès lors, une des conditions d'entrée n'est pas remplie et la conséquence en est que la société en commandite simple n'est pas une entité hybride inversée. Il n'y a dès lors pas lieu d'analyser d'éventuelles conséquences fiscales, étant donné qu'elles n'ont pas vocation à s'appliquer ;
- D'autre part, l'ajout à l'article 168<sup>quater</sup> LIR pourrait être interprété comme une condition ayant une influence sur les conséquences fiscales prévues par l'article 168<sup>quater</sup> LIR. En reprenant l'exemple ci-dessus, la conclusion suivante s'imposerait : la société en commandite simple est une entité hybride inversée, dans la mesure où une entreprise associée, à savoir l'entité A, qui détient un intérêt de plus de 50% des participations au capital se situe dans une juridiction qui considère cet organisme comme une personne imposable au Grand-Duché. Lorsqu'il s'agit ensuite de déterminer quelle quote-part des revenus nets de la société en commandite simple est à soumettre à l'impôt sur le revenu, il faut tenir compte du statut fiscal des investisseurs. Ainsi, sera imposable à l'impôt sur le revenu des collectivités la quote-part des revenus nets qui ne sont pas imposables en vertu des lois des États membres A et B du fait de la différence de qualification, et non la quote-part des revenus nets qui, malgré une différence de qualification, n'auraient tout de même pas été imposés du fait de l'exemption fiscale subjective du bénéficiaire de ces revenus nets. Dès lors, la société en commandite simple sera soumise à l'impôt sur le revenu des collectivités pour la quote-part des revenus nets attribuables à l'entité B, donc pour 20% de l'ensemble de ses revenus nets. En ce qui concerne l'entité A, sa quote-part des revenus nets n'est pas imposée en vertu des lois de l'État membre A aussi du fait de l'exemption fiscale dont il bénéficie et pas uniquement du fait d'une différence de qualification de la société en commandite simple. Dès lors, la quote-part des revenus nets qui lui est attribuable n'est pas imposable au Luxembourg.

Cet exemple démontre qu'en fonction de l'interprétation retenue, le résultat obtenu est différent. Le Conseil d'État demande dès lors, **sous peine d'opposition formelle** pour des raisons de sécurité juridique, de reformuler le texte en projet de manière à ce qu'il ne permette qu'une seule interprétation qui exprime l'intention réelle des auteurs du texte en projet.

Si l'intention des auteurs du texte en projet est de clarifier, à l'article 168<sup>quater</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, LIR, les conditions d'entrée déjà existantes, tel qu'illustré au premier exemple énoncé ci-dessus, le Conseil d'État peut concevoir un texte ayant la rédaction suivante :

« Les organismes au sens de l'article 175 et les dispositifs, constitués ou établis au Grand-Duché de Luxembourg, dont les revenus nets sont considérés comme les revenus nets d'une ou de plusieurs autres personnes physiques ou organismes au sens des articles 159, 160 ou 175, sont considérés comme des contribuables résidents et leurs revenus nets sont soumis à l'impôt sur le revenu des collectivités pour la quote-part de leurs revenus nets qui ne sont pas par ailleurs imposés en vertu de la présente loi ou des lois de toute autre juridiction, lorsqu'une ou plusieurs entreprises associées au sens de l'article 168 *ter*, alinéa 1<sup>er</sup>, numéro 18, non résidentes détenant globalement un intérêt direct ou indirect de 50 pour cent ou plus des droits de vote, des participations au capital ou des droits de participation aux bénéfices de ces organismes ou dispositifs, se situent dans une juridiction ou des juridictions qui considèrent ces organismes ou dispositifs comme une personne imposable au Grand-Duché de Luxembourg et ~~qui n'imposent pas les revenus nets attribuables à ces entreprises associées~~ qui n'imposent pas les revenus nets attribuables ~~et que la non-imposition des revenus nets attribuables à ces entreprises associées résulte pour des raisons autres que de~~ cette différence de qualification. »

Si, de l'intention des auteurs du texte, la clarification concerne les conséquences fiscales découlant de l'application de l'article 168 *quater* LIR, tel qu'illustré au deuxième exemple énoncé ci-dessus, le Conseil d'État peut concevoir un texte ayant la rédaction suivante :

« Les organismes au sens de l'article 175 et les dispositifs, constitués ou établis au Grand-Duché de Luxembourg, dont les revenus nets sont considérés comme les revenus nets d'une ou de plusieurs autres personnes physiques ou organismes au sens des articles 159, 160 ou 175, sont considérés comme des contribuables résidents et leurs revenus nets sont soumis à l'impôt sur le revenu des collectivités pour la quote-part de leurs revenus nets qui ne sont pas par ailleurs imposés en vertu de la présente loi ou des lois de toute autre juridiction pour autant que cette non-imposition résulte uniquement d'une différence de qualification des organismes et dispositifs susmentionnés, lorsqu'une ou plusieurs entreprises associées au sens de l'article 168 *ter*, alinéa 1<sup>er</sup>, numéro 18, non résidentes détenant globalement un intérêt direct ou indirect de 50 pour cent ou plus des droits de vote, des participations au capital ou des droits de participation aux bénéfices de ces organismes ou dispositifs, se situent dans une juridiction ou des juridictions qui considèrent ces organismes ou dispositifs comme une personne imposable au Grand-Duché de Luxembourg ~~et que la non-imposition des revenus nets des entreprises associées résulte de cette~~ différence de qualification. »

Le représentant du ministère des Finances signale que la première proposition de texte du Conseil d'État reflète l'intention des auteurs de la présente disposition. Toutefois, la proposition de texte formulée par le Conseil d'État en lien avec ce premier exemple semble aller à l'encontre du fonctionnement envisagé de la modification proposée de l'article 168 *quater*, et de l'intention législative y afférente. En effet, la formulation « qui n'imposent pas les revenus nets attribuables pour des raisons autres que cette différence de qualification » est basée sur une double négation et laisse ainsi sous-entendre que l'article 168 *quater* pourrait au contraire jouer dès le moment où la non-imposition des revenus résulte justement de l'exemption subjective du détenteur de parts dans l'entité fiscalement transparente au Luxembourg.

Afin de s'assurer que la modification de l'article 168 *quater* corresponde textuellement au premier exemple esquissé dans l'avis du Conseil d'État, le texte doit être remanié et fait donc l'objet de **l'amendement parlementaire 1**.

L'article 3, paragraphe 13, est modifié comme suit :

« 13) À l'article 168 *quater*, l'alinéa 1<sup>er</sup>, ~~il est inséré à la dernière phrase avant le point final~~ l'ajout est complété par les termes « et **qui n'imposent pas les revenus nets attribuables** »

~~à ces que la non-imposition des revenus nets des entreprises associées en raison~~ résulte de cette différence de qualification ». »

En réponse à une question de M. Kersch, le représentant du ministère des Finances explique que ce sont surtout les fonds d'investissement de toute nature (dont les fonds de pension) qui peuvent bénéficier d'une exemption fiscale à l'étranger.

**Le représentant du ministère des Finances propose de fournir une phrase explicative complétant le commentaire de l'article 3, point 13.**

#### **Art. 6. Modification de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques**

L'article 6 porte modification de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

(1) Le droit d'accise additionnel autonome dénommé « Taxe CO<sub>2</sub> » est basé sur le degré de pollution des différents produits énergétiques en termes d'émissions de gaz à effet de serre. C'est pourquoi, les biocarburants et bioliquides au sens de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, qui respectent les critères de durabilité et les réductions des émissions de gaz à effet de serre, sont dorénavant exonérés de ce droit d'accise autonome quand ils sont utilisés à l'état pur.

Le Conseil d'État constate que **l'article 6, point 1<sup>o</sup>**, introduit à l'article 4 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques, un nouveau paragraphe *1bis* afin d'exonérer du droit d'accise additionnel dit « taxe CO<sub>2</sub> » les biocarburants et les bioliquides qui respectent « les critères de durabilité et les réductions des émissions de gaz à effet de serre » prévus par la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte).

L'assiette de la taxe CO<sub>2</sub> est constituée des produits énergétiques et du gaz naturel énumérés dans la liste reprise à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 17 décembre 2010. Selon les définitions de l'article 2, points 32 et 33, de la directive (UE) 2018/2001 précitée, le « bioliquide » est un combustible ou carburant liquide destiné à des usages énergétiques autres que pour le transport, y compris la production d'électricité, le chauffage et le refroidissement, et produit à partir de la biomasse, tandis que le « biocarburant » est un carburant liquide utilisé pour le transport et produit à partir de la biomasse. Ces deux définitions couvrent tous les carburants ou combustibles produits à partir de ce que l'article 2, point 24, de la directive (UE) 2018/2001 précitée définit comme « biomasse », à savoir « la fraction biodégradable des produits, des déchets et des résidus d'origine biologique provenant de l'agriculture, y compris les substances végétales et animales, de la sylviculture et des industries connexes, y compris la pêche et l'aquaculture, ainsi que la fraction biodégradable des déchets, notamment les déchets industriels et municipaux d'origine biologique ».

La formulation du nouveau paragraphe 1<sup>er</sup> porte à confusion, dès lors qu'il est fait référence à l'ensemble des biocarburants et bioliquides et non aux produits énergétiques et de gaz naturel énumérés dans la liste reprise à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 17 décembre 2010, qui répondent aux définitions de biocarburants ou bioliquides. La nouvelle disposition ne précise pas, contrairement à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du

17 décembre 2010, à partir de quel pourcentage de biomasse un carburant ou combustible, soumis à la taxe CO<sub>2</sub>, pourra être qualifiée de biocarburant ou bioliquide et être ainsi exonéré du droit d'accise supplémentaire. Le seul renvoi aux critères de durabilité et de réductions des émissions de gaz à effet de serre, énoncés dans la directive (UE) 2018/2001 précitée (notamment à l'article 29) est insuffisant pour caractériser les produits énergétiques et de gaz effectivement visés par l'exonération. En raison de ces imprécisions, il est laissé une part d'arbitraire dans la détermination effective des produits énergétiques qui pourront bénéficier de l'exonération.

L'article 101 de la Constitution dispose qu'« [i] ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi ». Le Conseil d'État rappelle que dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une netteté suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Pour cette raison, le Conseil d'État est amené à **s'opposer formellement** à la disposition sous avis.

Par le biais de **l'amendement parlementaire 2**, la Commission des Finances et du Budget modifie l'article 6 comme suit :

« La loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques est modifiée comme suit :

(1) À l'article 4, il est inséré un paragraphe 1**bis** libellé comme suit :

~~« (1**bis**) Les biocarburants et bioliquides au sens de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables qui respectent les critères de durabilité et les réductions des émissions de gaz à effet de serre y prévus et utilisés à l'état pur sont exonérés de la Taxe CO<sub>2</sub>. ».~~

**(1) L'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 17 décembre 2010 est complété par un point h) libellé comme suit :**

**h) carburant ou combustible avec une teneur énergétique de 100% de biocarburant ou bioliquide au sens de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, qui respectent les critères de durabilité et les réductions des émissions de gaz à effet de serre prévus par cette directive**

- |                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| i) <u>utilisé comme carburant</u>    | <u>0,00 € par 1 000 litres à 15 °C</u> |
| ii) <u>utilisé comme combustible</u> | <u>0,00 € par 1 000 litres à 15 °C</u> |

~~(2) À l'article 6, paragraphe 2, les termes « au budget des recettes et dépenses pour ordre » sont remplacés par les termes « au budget des recettes et dépenses courantes ».~~

~~(3) 2~~ L'article 7 est modifié comme suit :

a) au paragraphe 1<sup>er</sup>, la lettre c) est remplacée comme suit :

« c) les points de comptage affichant une consommation annuelle supérieure à quatre millions cent mille kilowattheure et utilisant le gaz naturel principalement pour la réduction chimique ou dans les procédés métallurgiques ou minéralogiques font partie de la catégorie C1 ; » ;

b) au paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre c)*bis*, les termes « quatre mille cent mégawattheure » sont remplacés par les termes « quatre millions cent mille kilowattheure » ;

c) au paragraphe 4, la lettre c) est remplacée comme suit :

« c) le taux de la taxe « gaz naturel » des catégories C1 et C1*bis* est fixé à 0,005 cent par kilowattheure consommé ; » ;

d) au paragraphe 5, alinéa 2, le terme « C1*bis*, » est inséré entre les termes « C1, » et « C2 ».

~~(4-3)~~ L'article 8 est modifié comme suit :

a) Au paragraphe 1<sup>er</sup>, la lettre b) est remplacée comme suit :

« b) Cigarettes :

- à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023 : 37,04 pour cent du prix de vente au détail suivant le barème établi par le ministre des Finances ;
- à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024 : 34,04 pour cent du prix de vente au détail suivant le barème établi par le ministre des Finances ;
- à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025 : 31,50 pour cent du prix de vente au détail suivant le barème établi par le ministre des Finances. » ;

b) Au paragraphe 3, la lettre a) est remplacée comme suit :

« a) d'une part ad valorem ne pouvant dépasser 20 pour cent du prix de vente au détail ; ».

Le Conseil d'État soulève dans son opposition formelle qu'il soit clarifié « à partir de quel pourcentage de biomasse un carburant ou combustible, soumis à la taxe CO2, pourra être qualifiée de biocarburant ou bioliquide et être ainsi exonéré du droit d'accise supplémentaire ». À cet effet, il est proposé d'ajouter les biocarburants et bioliquides à l'état pur (100% de la teneur énergétique) dans la nomenclature prévue à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>.

En effet, il y a lieu de distinguer deux sortes de biocarburants, d'un côté ceux qui sont incorporés dans les produits pétroliers comme l'essence ou le diesel, de sorte que ce mélange peut comporter un certain pourcentage de matières issues de sources renouvelables et d'un autre côté ceux qui sont constitués à 100% de matières issues de sources renouvelables. Ces derniers sont visés au présent article.

Il convient de souligner qu'il n'existe pas de nomenclature des produits correspondant à cette définition qui peuvent être mis sur le marché. Puisque ces produits sont constitués à 100% de biocarburants ou bioliquides renouvelables, l'exonération de la taxe CO2 se doit d'être appliquée.

(2) Comme le produit de la taxe électricité n'est plus imputé au budget des recettes et dépenses pour ordre, mais au budget des recettes et dépenses courantes, il y a lieu de modifier l'article 6, paragraphe 2 en ce sens.

Le Conseil d'État rappelle que **l'article 6, point 2°**, modifie l'article 6, paragraphe 2, de la loi modifiée du 17 décembre 2010, lequel dispose actuellement que :

« Le produit de la taxe « électricité » à charge du secteur de l'énergie électrique affecté au financement de l'assurance dépendance en application de l'article 375 du Code des assurances sociales est imputé au budget des recettes et dépenses pour ordre ».

La modification consiste à « acter » que l'imputation n'est plus à faire au budget des recettes et dépenses pour ordre, par application de l'article 78 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, mais au budget des recettes et dépenses courantes. Le Conseil d'État note que cette affirmation des auteurs du projet de loi n'est pas corroborée par une modification législative récente. L'article 375, paragraphe 2, point 2, du Code de la sécurité sociale, auquel la disposition à modifier fait référence, énonce encore que :

« En dehors des revenus de placement et d'autres ressources diverses, les ressources nécessaires au financement de l'assurance sont constituées : [...] 2) par une contribution **spéciale** consistant dans le produit de la taxe « électricité » imputable à tout client final, autoproduction comprise, qui affiche une consommation annuelle supérieure à vingt-cinq mille kWh, à charge du secteur de l'énergie électrique, qui est affectée au financement de l'assurance dépendance ; ».

Le Conseil d'État demande que la disposition légale précitée soit modifiée en conséquence.

Sur proposition du représentant du ministère des Finances, la Commission des Finances et du Budget décide de supprimer le paragraphe 2 qui pourra éventuellement être repris ultérieurement dans un autre projet de loi modifiant la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées (...). Les paragraphes suivants sont renumérotés (**amendement parlementaire 2**).

\*

Les amendements (figurant dans le projet de lettre d'amendement) sont adoptés par 7 voix pour, 1 abstention (M. Clement) et 5 voix contre (Mme Hansen, MM. Mosar, Roth, Wiseler, Wolter).

\*

### **Annnonce du dépôt imminent d'un amendement gouvernemental modifiant la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif :**

Le représentant du ministère des Finances annonce qu'un amendement gouvernemental sera déposé sous peu. Cet amendement a pour but de modifier la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif<sup>3</sup>.

Avec la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021, une taxe d'abonnement réduite a été mise en place pour les fonds d'investissement dont une part des avoirs investis correspond aux critères de la taxonomie européenne définissant les activités économiques considérées comme étant durables. Lors du vote de cette loi en décembre 2020, faisaient encore défaut les règlements délégués d'exécution définissant les critères d'examen techniques permettant de déterminer à quelles conditions une activité économique peut être considérée comme contribuant substantiellement à l'atténuation du changement climatique ou à l'adaptation à celui-ci et si cette activité économique ne cause de préjudice important à aucun des autres objectifs environnementaux.

Par un amendement aux annexes I et II du règlement délégué (UE) 2021/2139, qui a été publié au Journal officiel de l'UE le 15 juillet 2022, la Commission européenne a décidé de définir le gaz naturel et le nucléaire en tant qu'activités économiques durables dans le cadre de la taxonomie.

---

<sup>3</sup> L'amendement en question a été communiqué à la Chambre des Députés le 29 novembre 2022.

Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg poursuit depuis longtemps une politique d'opposition au nucléaire.

Afin d'assurer une cohérence des politiques ainsi qu'une canalisation efficiente des fonds en faveur de la transition énergétique, l'amendement gouvernemental a comme objet d'exclure les investissements concernant le gaz naturel et le nucléaire de l'avantage fiscal qu'est la taxe d'abonnement réduite pour fonds d'investissement.

### **Discussion :**

- M. Laurent Mosar se déclare étonné de cette mesure. Selon lui, en procédant ainsi, le Luxembourg ne respecte plus la taxonomie européenne dans sa version officielle. Il déplore que les fonds d'investissement établis au Luxembourg soient pénalisés et ne puissent plus profiter du taux réduit de la taxe d'abonnement en raison de cette nouvelle disposition.
- M. François Benoy se félicite du contenu du présent amendement. Il rappelle qu'en juillet 2022, la Chambre des Députés avait adopté à grande majorité une motion invitant le Gouvernement « à étudier des pistes pour favoriser les investissements durables conformes aux critères les plus ambitieux de la taxonomie européenne, y inclus dans le contexte de l'application de la taxe d'abonnement réduite telle qu'introduite par la loi budgétaire de l'année 2021 ». Il soutient le contenu de l'amendement qui lui semble tout à fait cohérent avec la position du gouvernement à l'égard du nucléaire et qu'il permet d'agir contre le « greenwashing ». Il ne partage finalement pas du tout l'analyse de M. Mosar, puisque la nouvelle disposition touche un avantage dont la modification ne le transforme pas en désavantage. Les fonds d'investissement peuvent toujours profiter d'un avantage, juste que des conditions supplémentaires sont liées à l'obtention de cet avantage.
- M. Mosar répète qu'il considère la disposition introduite par l'amendement gouvernemental comme un désavantage pour la place financière luxembourgeoise. Il dément ensuite les propos de M. Kersch selon lesquels le parti CSV s'oppose de toute façon à toute forme de taxe d'abonnement.
- En réponse à une question de M. Gilles Roth, le représentant du ministère des Finances explique qu'il est impossible de chiffrer l'impact budgétaire et financier de l'amendement gouvernemental puisque la réaction des fonds d'investissement à la présente disposition est imprévisible. Toutefois, il est probable que l'impact financier de la nouvelle disposition soit plutôt restreint.
- M. Bauler souhaite savoir combien de fonds d'investissement bénéficient d'un taux de taxe d'abonnement avantageux à l'heure actuelle.

Le représentant du ministère des Finances attire l'attention sur le fait que le taux avantageux de la taxe d'abonnement n'a été introduit qu'il y a deux ans et que son bénéfice est conditionné à des obligations de certification par un réviseur assez complexes. Selon ses dernières informations, seuls deux fonds d'investissement ont pour l'heure profité d'un taux avantageux.

M. Benoy donne à remarquer qu'au vu des procédures complexes à suivre, ces deux fonds d'investissement se sont probablement vus accorder les taux avantageux a posteriori. Il se pourrait donc que des fonds d'investissement supplémentaires profitent bientôt également de taux avantageux.

Le représentant du ministère des Finances ne dispose pas d'informations quant à la date à partir de laquelle les deux fonds en question bénéficient de taux avantageux. Il rappelle que la taxe d'abonnement est payée sur une base trimestrielle et que le taux de taxation découlant du pourcentage des avoirs nets figurant dans l'attestation (certification du réviseur selon laquelle le fonds remplit les conditions pré-requises à l'obtention d'un taux avantageux) transmise par le fonds d'investissement à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA reste applicable pour un total de quatre trimestres.

Le représentant du ministère des Finances s'engage à demander à l'AED depuis quand les deux fonds concernés bénéficient des taux avantageux de la taxe d'abonnement.

- M. Mosar pense savoir que l'obtention d'un taux de taxe d'abonnement avantageux est liée au respect du cadre réglementaire ESG de l'UE fixé par la Commission européenne. Selon lui, l'application du présent amendement gouvernemental fera déroger le Luxembourg de ce cadre. D'un point de vue juridique, il craint que la disposition envisagée n'entraîne des recours devant la Cour de justice de l'UE. Personnellement, il désapprouve que le Luxembourg « s'éloigne » du cadre de la taxonomie.

Le représentant du ministère des Finances confirme que, selon les règles actuelles, les fonds d'investissement souhaitant bénéficier d'un taux avantageux de la taxe d'abonnement doivent remplir les conditions du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 (règlement (UE) 2020/852). Rien ne s'oppose cependant, en principe, au fait qu'un État membre limite l'obtention d'un avantage fiscal à des règles plus strictes que celles de la taxonomie européenne.

M. Kersch indique ne pas du tout partager l'avis de M. Mosar. Le Luxembourg accorde une faveur sous condition. Il aurait également pu, dans le passé, décider d'augmenter le taux de la taxe d'abonnement pour les fonds d'investissement ne respectant pas le cadre réglementaire ESG. La présente disposition est totalement conforme à l'engagement du gouvernement contre le nucléaire et le gaz naturel et son absence aurait fait preuve d'une incohérence totale avec cet engagement.

Luxembourg, le 1<sup>er</sup> décembre 2022

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**