

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 21 octobre 2022

Ordre du jour :

Échange de vues avec une délégation de la sous-commission FISC du Parlement européen

*

Présents : M. André Bauler, M. Gilles Baum remplaçant M. Max Hahn, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, Mme Francine Closener remplaçant M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Dan Kersch, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar
Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Paul Tang (NL, S&D), Président de la sous-commission FISC
M. Martin Hlavacek (CZ, Renew), 2^e Vice-Président de la sous-commission FISC
M. Niels Fuglsang (DK, S&D), membre de la sous-commission FISC
Mme Tilly Metz (L, les verts), membre du Parlement européen

M. Miguel Carapeto, M. Johan Bernardo Langerock, Mme Petra Solli, conseillers politiques
M. Benoît Wets, Chef d'Unité du Secrétariat de la sous-commission FISC
M. Alexandre Mathis, Secrétariat de la sous-commission FISC
M. Christoph Schroeder, Chef du bureau de liaison du Parlement européen au Luxembourg
Mme Agnieszka Perkowska, assistante

Mme Elisabeth Funk, Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Yves Cruchten, M. Max Hahn, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

Après avoir souhaité la bienvenue aux membres de la délégation de la sous-commission FISC et présenté les Députés luxembourgeois présents, le Président de la Commission des Finances et du Budget, M. André Bauler (du groupe parlementaire DP), déclare tout d'abord que les Députés luxembourgeois ont été très surpris, certains même bouleversés, de lire, dans le journal « Luxemburger Wort » du jour précédant la présente entrevue, les critiques sévères du Président de la sous-commission FISC à l'égard du secteur financier luxembourgeois et de ses acteurs. Il signale que les Députés avaient supposé qu'il préférerait tout d'abord un échange avant de tirer des conclusions des discussions à mener. Les Députés regrettent que l'inverse se soit produit.

M. Bauler évoque ensuite les points forts de la place financière luxembourgeoise, l'écosystème qui l'entoure et la soutient, ainsi que la surveillance rigoureuse qu'assure la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF).

Alors qu'il est souvent allégué dans la presse internationale que la place financière du Luxembourg devrait son essor principalement à sa fiscalité, M. Bauler souligne que la législation y relative, c'est-à-dire le droit fiscal luxembourgeois d'aujourd'hui, n'est plus du tout celui de 2013 puisque bon nombre de changements ont été effectués ces dernières années. En effet, la coalition centre-gauche actuellement au pouvoir, largement soutenue par l'opposition parlementaire en la matière, a fait de la transparence et de la coopération européenne en matière fiscale l'une de ses priorités. Le Luxembourg a ainsi transposé l'ensemble des directives ATAD et DAC de manière rapide et efficace. Les experts de la sous-commission FISC ont d'ailleurs noté que le Luxembourg faisait preuve d'une transparence extraordinaire. Ceci sur base de son registre des bénéficiaires effectifs (RBE) (axé sur la 5^e directive anti-blanchiment, entièrement public et accessible sans identifiant et sans frais) et de son registre de commerce et des sociétés (RCS) par le biais desquels il partage davantage d'informations que beaucoup d'autres États membres. L'article 15 (1) de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs prévoit qu'« une entité immatriculée ou un bénéficiaire effectif peuvent demander, au cas par cas et dans les circonstances exceptionnelles ci-après, sur la base d'une demande dûment motivée adressée au gestionnaire, de limiter l'accès aux informations visées à l'article 3 aux seules autorités nationales, aux établissements de crédit et aux établissements financiers ainsi qu'aux huissiers et aux notaires agissant en leur qualité d'officier public, lorsque cet accès exposerait le bénéficiaire effectif à un risque disproportionné, au risque de fraude, d'enlèvement, de chantage, d'extorsion, de harcèlement, de violence ou intimidation ou lorsque le bénéficiaire effectif est un mineur ou est autrement frappé d'incapacité. ». Suite à l'introduction du RBE, le « Luxembourg business registers » (LBR) procède annuellement à la radiation des sociétés inactives.

Le Luxembourg dispose également d'un registre des comptes bancaires et des coffres-forts.

Le Luxembourg a signé et ratifié la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) (convention dite « MLI »). Ainsi, l'intégralité des conventions de non-double imposition signées avec d'autres pays sont conformes aux standards internationaux en la matière.

M. Bauler ajoute que le Luxembourg accompagne de manière proactive les négociations, portant, par exemple, sur les piliers I et II de l'OCDE, sur les directives européennes ou encore sur les autres réformes fiscales internationales. Le Luxembourg est conscient de l'importance de la coopération fiscale internationale dans un monde globalisé. Le directeur de la fiscalité de l'OCDE, qui a rendu visite à la Chambre de Députés en début d'année, a confirmé qu'en accompagnant les initiatives internationales et en les transposant de manière rapide et efficace, le Luxembourg a créé et maintient un cadre légal prévisible et sûr au Luxembourg.

M. Bauler rappelle ensuite que le Luxembourg est l'un des seuls pays à imposer une taxe d'abonnement sur les avoirs placés dans les fonds d'investissement et qu'il soumet les collectivités ainsi que les sociétés de participations financières (Soparfi) à un impôt sur la fortune.

Il conclut que le Luxembourg reste très attentif aux développements actuels et compte continuellement y adapter sa législation.

Suite à la présentation des membres de sa délégation, le Président de la sous-commission FISC, M. Paul Tang, explique que la sous-commission FISC apprécie le contact direct avec les responsables politiques des différents États membres alors que les discussions ayant trait à la fiscalité sont le plus souvent menées à Bruxelles. La sous-commission FISC s'est adressée à l'Assemblée nationale française et au Bundestag pendant la crise sanitaire, mais souhaite aujourd'hui surtout s'adresser aux pays qui lui semblent cruciaux en matière de lutte contre l'évasion fiscale. Elle s'est ainsi récemment rendue en Irlande, a organisé une audition avec le secrétaire d'État à la Fiscalité et à l'Administration fiscale des Pays-Bas et prévoit de se rendre en Suisse, à Guernesey et Jersey. C'est dans ce contexte qu'a lieu la présente entrevue.

Le Luxembourg endosse des responsabilités considérables au vu des volumes d'investissement passant par le pôle d'investissement qu'il représente. Selon M. Tang, la situation est presque « trop belle pour être vraie », tout en ajoutant que son message à l'égard de l'Irlande et aux Pays-Bas est le même. Le fait que le Luxembourg attire plus d'investissements étrangers directs que l'Allemagne ou l'Espagne et plus de placements que l'Allemagne, soulève la question, que se pose la sous-commission FISC entre autres, de la réalité des activités auxquelles sont liés ces investissements. Même si les membres de la sous-commission appartiennent à des tendances politiques différentes, ils se retrouvent tous dans la volonté de faire en sorte qu'à l'avenir les investissements correspondent à des investissements dans des activités réelles. L'Irlande fait la distinction entre investissements réels et investissements dits « fantômes », ces derniers ne faisant que passer par l'Irlande (avec un potentiel d'optimisation fiscale, d'évasion fiscale ou de blanchiment d'argent) et n'ayant rien à voir avec des activités concrètes sur le territoire irlandais. Tout le monde se prononce en faveur d'une lutte efficace contre l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent et le Luxembourg, en tant que pôle d'investissement, se doit d'assumer sa responsabilité dans cette lutte.

La sous-commission FISC apprécie les efforts réalisés par le Luxembourg au cours des dernières années en faveur de la mise en conformité de sa législation. Elle constate que le Luxembourg est sans aucun doute le partenaire le plus pro-européen en matière de coopération au niveau européen et elle ne doute pas qu'il poursuivra ses efforts dans la mise en œuvre des prochains règlements. Cependant, il appartient au Luxembourg de convaincre le reste du monde des changements qu'il a entrepris. Les Pays Bas, qui se trouvent dans une situation similaire, viennent d'annoncer de nouvelles évolutions : ils se sont ainsi, par exemple, déclarés prêts à mettre en œuvre la directive « Unshell » (ou ATAD 3)¹ et, par conséquent, à accueillir moins d'investissements étrangers directs à l'avenir.

Le Président de la sous-commission FISC répète ne pas critiquer le Luxembourg parce qu'il n'aurait pas fait suffisamment de progrès, mais parce qu'il juge que le Luxembourg a, du fait de son rôle de pôle d'investissement qui le place en position de force, une responsabilité particulière dans la lutte contre le blanchiment des capitaux et l'évasion fiscale. Étant donné

¹ Proposal for a council directive laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU

leur solidité, des « changements » ne devraient pas affecter la place financière spécialisée et l'écosystème qui l'entoure.

M. Tang conclut qu'une législation plus stricte en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale pourrait améliorer la réputation du Luxembourg et de sa place financière à l'international.

M. Bauler confirme que beaucoup d'investissements étrangers directs traversent le Luxembourg, mais ajoute qu'il est un fait que la plupart des sociétés dans le monde s'appuie sur la création de sociétés pour l'organisation de leurs activités de financement, pour la gestion des sociétés d'un groupe, la gestion des actifs ou des risques ou pour financer de nouveaux projets. Les investissements en question se rapportent donc bien à de véritables activités économiques et à des sociétés mises en place pour des motifs commerciaux valables. Il n'est pas étonnant que la création de telles sociétés ait lieu de préférence dans des juridictions disposant d'un centre financier international spécialisé dans les services d'intermédiation financière et qui se distinguent par une stabilité financière et une sécurité juridique élevées.

M. Laurent Mosar (du groupe parlementaire CSV) annonce d'entrée qu'en tant que membre de l'opposition il se montre en général très critique à l'égard des actions du gouvernement actuel, sauf en ce qui concerne la mise en place des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et des mesures prises à l'égard de l'ingénierie fiscale.

Il constate que les propos tenus par le Président de la sous-commission FISC contrastent quelque peu avec ceux publiés dans l'article paru dans le « Luxemburger Wort » le jour précédent et déclare ne pas du tout apprécier que le Président d'une commission qui rend visite à des Députés au Luxembourg donne une interview dans laquelle il tire déjà les conclusions de discussions qui n'ont pas encore eu lieu. Dans sa longue carrière de Député, il n'a encore jamais subi un tel affront.

S'offusquant de la déclaration du Président de la sous-commission FISC (au cours de l'interview précitée) selon laquelle le Luxembourg serait un paradis fiscal, M. Mosar fournit la définition officielle du terme « paradis fiscal » qui est « un pays à régime fiscal privilégié avec un taux d'imposition insignifiant ou inexistant ». Il constate par conséquent que l'application de ce terme au Luxembourg est totalement erronée, puisque les personnes physiques y paient jusqu'à 45% d'impôts (tranche d'imposition la plus élevée) et que les sociétés sont soumises à un taux d'impôt sur les sociétés de 26%, alors que d'autres États membres appliquent des taux considérablement inférieurs. De plus, les sociétés de participation financière et les fonds d'investissement sont soumis à une taxe d'abonnement, inexistante dans d'autres pays, ainsi qu'à un impôt sur la fortune.

M. Mosar soulève ensuite que le Luxembourg a transposé toutes les directives concernant le secteur financier et la fiscalité et qu'il s'agit, à présent, d'attendre que les directives les plus récentes produisent leurs effets.

M. Mosar concède que le Luxembourg a été critiqué à juste titre quant aux nombreux « rulings » (« rescrits fiscaux ») qui y étaient accordés dans le passé. Or, suite à ces critiques, le nombre de rescrits fiscaux est passé de plusieurs centaines par an à 44 en 2020 et à 58 en 2021. Aux Pays-Bas, par contre, 740 rescrits fiscaux ont été accordés en 2020 et 782 en 2021. En Belgique et en France, ces chiffres se sont élevés à 2.281 respectivement à 18.562 en 2020. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : le Luxembourg est le seul pays à avoir changé.

Quant au sujet des investissements réels, M. Mosar souligne qu'en général les petits pays ne disposent pas d'une grande industrie et que le Luxembourg s'est, de ce fait, spécialisé dans la prestation de services. Il constate que les autres pays attirant le plus grand nombre d'investissements au niveau international sont également des pays de taille restreinte, tels que

Dubaï ou Singapour. Selon lui, l'UE devrait être satisfaite de l'existence des petits États membres (EM) rassemblant les investissements au sein de l'UE – sans ces EM, ces investissements convergeraient vers d'autres centres financiers hors UE.

Pour terminer, M Mosar explique que les nombreuses réglementations mises en place au sein de l'UE forcent les entreprises du secteur financier à engager un nombre considérable de spécialistes en charge du contrôle de leur respect (ce qui représente un coût non négligeable). Ces réglementations sont d'ailleurs si strictes qu'elles rendent même impossible l'ouverture d'un compte bancaire pour certains ressortissants de pays tiers. Il plaide pour une réglementation raisonnable et réaliste au niveau européen.

Le Président de la sous-commission FISC, M. Tang rappelle qu'en 2019 déjà le Parlement européen a établi une liste de paradis fiscaux sur laquelle figuraient les Pays-Bas, l'Irlande, le Luxembourg, Chypre et Malte. Il ajoute qu'il représente le point de vue du Parlement européen. Selon lui, faire référence à la définition du terme « paradis fiscal » ne constitue pas une approche très productive et fait plutôt état d'une forme de déni de la réalité.

Il existe, à l'intérieur de l'UE, une notion commune de la justice fiscale : tout le monde doit payer sa contribution. Le Luxembourg a une grande responsabilité dans ce domaine, parce que justement il ne s'agit pas d'un petit pays, mais d'un pays immense à cet égard.

M. Tang suggère d'identifier des domaines dans lesquels l'on pourrait travailler ensemble ou dans lesquels l'on pourrait aller plus loin. Si le Luxembourg et les Pays-Bas changent, cela ne veut pas dire que tout est accompli. Au Parlement européen, certaines propositions sont sur la table, comme par exemple la directive « Unshell » (ou ATAD 3) qui a pour objectif de mettre fin aux « special purpose entities » (SPE) dans lesquelles vont 77% des actifs au Luxembourg. La présence ou l'absence de substance dans ces entités est discutable. M. Tang souhaite encore connaître la position du Luxembourg face à la fixation d'un taux d'imposition minimum effectif et, selon lui, il serait également utile de discuter du rôle des conseillers fiscaux.

Puisqu'il est un fait que le Parlement européen considère le Luxembourg comme paradis fiscal, M. Tang propose aux Députés luxembourgeois de travailler ensemble, de façon constructive, pour changer cette perception. Il explique avoir également critiqué son pays d'origine et que ce dernier est enfin en train de changer.

Après avoir souhaité la bienvenue aux membres de la sous-commission FISC, M. Fernand Kartheiser (*de la sensibilité politique ADR*) déclare approuver les échanges avec d'autres parlementaires. Il précise qu'en tant que diplomate de carrière il n'est pas expert en matière financière. Revenant aux propos de M. Tang selon lesquels le Luxembourg est conforme aux réglementations européennes, il rappelle qu'il s'agit là d'une évidence puisqu'en tant qu'État membre (EM), le Luxembourg participe à leur élaboration et à leur vote au Conseil et les ratifie au sein de la Chambre des Députés. Au cours de sa carrière de diplomate, M. Kartheiser a passé quelques années dans des EM beaucoup moins en ligne avec les réglementations et autres engagements européens et internationaux pris en matière d'anti-blanchiment, entre autres. Il se déclare dès lors étonné de la présence des représentants de la sous-commission FISC au Luxembourg, alors qu'ils devraient peut-être accorder davantage d'attention à ces autres EM.

M. Kartheiser poursuit en relevant que la sous-commission FISC n'est pas une instance judiciaire, mais qu'elle est constituée de modestes hommes politiques tels les Députés luxembourgeois. Il souligne que le Parlement européen n'a aucune compétence en la matière, puisqu'au niveau européen les affaires fiscales relèvent de la compétence des EM et que le Parlement européen peut uniquement être consulté en la matière. Malgré cela, la sous-commission FISC se rend au Luxembourg pour lui donner des leçons, alors qu'il appartient au parlement luxembourgeois et non au Parlement européen de contrôler le gouvernement luxembourgeois. Il s'agit donc de ne pas mélanger les compétences : le Parlement européen

est concerné par la réputation du Luxembourg, la Chambre des Députés l'est tout autant avec la seule différence que cette dernière a le droit de l'être tandis que le Parlement européen non. M. Kartheiser termine le présent point par le souhait qu'au vu de la situation internationale actuelle, le Parlement européen se limite à ses compétences et respecte la souveraineté des EM.

Évoquant les avantages comparatifs entre EM, M. Kartheiser trouve tout à fait normal et avantageux que les EM développent des compétences dans des domaines différents et ce au titre de la libre circulation des capitaux entre autres.

M. Kartheiser conclut en soulignant que les Députés sont toujours ouverts au dialogue, mais qu'il ne faut pas renverser les rôles : la Chambre des Députés est compétente en la matière et non le Parlement européen auquel il n'appartient dès lors pas de s'ériger en juge et de donner des leçons.

Le Président de la sous-commission FISC, M. Tang, indique que la sous-commission n'est évidemment pas une instance judiciaire, mais elle représente un point de vue politique d'un grand nombre de partis politiques au sein du Parlement européen selon lequel des pratiques d'évasion fiscale à l'intérieur de l'UE ne peuvent être tolérées, non seulement parce que cela bénéficie aux grandes fortunes et aux grandes sociétés, mais aussi parce que cette évasion a lieu au détriment des autres contribuables en Europe. Un État pro-européen est un État qui prend ses responsabilités au sérieux. Ce propos n'est pas un propos de juge, mais d'homme politique qui représente également des EM qui souffrent de l'évasion fiscale et du blanchiment effectués au Luxembourg par exemple. Ce message s'adresse d'ailleurs également aux Pays-Bas, à l'Irlande, à Guernesey et à Jersey.

M. Tang considère que le Luxembourg n'est pas un petit pays et qu'il peut donc peser dans les discussions portant sur les sujets susmentionnés. Selon lui, le Parlement européen ne souhaite pas donner de leçons au Luxembourg, mais le prend très au sérieux en le considérant comme acteur majeur des changements à venir.

Quant aux relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux, M. Tang est d'avis que le Parlement européen est bien informé et peut aider les parlements nationaux.

M. Mosar signale que les dernières crises ont affecté et affectent toujours les sociétés européennes et par conséquent également les banques européennes. Les problèmes rencontrés risquent d'entraîner une fuite des capitaux vers Londres, Singapour et Dubaï et il devient primordial que l'UE dispose de places financières compétitives. D'où l'importance du respect du principe du « level playing field » et donc d'une réglementation raisonnable des marchés européens en général.

Personnellement, M. Mosar ne voit pas d'inconvénient à l'instauration d'une taxation minimale.

M. Martin Hlavacek, membre de la sous-commission FISC, regrette le ton du présent débat et assure que ni lui, ni ses collègues ne sont ici pour donner des leçons au Luxembourg. Il déclare être venu pour tendre la main et proposer une action commune pour dissiper et aider à surmonter les doutes persistant depuis des années. Il admet que le Luxembourg a accompli ses devoirs en matière de réglementation européenne, mais suppose que tel est aussi le cas dans le but de restaurer la réputation du pays. La question demeure : peut-on faire plus ? Il s'agit d'être visionnaire et d'assurer la crédibilité du système à moyen et long terme. Personnellement, il souhaite la poursuite du succès du Luxembourg qui bénéficie également à l'UE. Il constate qu'en temps difficiles les acteurs qui s'enrichissent de manière injustifiée selon certains, sont de plus en plus pointés du doigt. L'investissement responsable acquiert une nouvelle dimension, inimaginable il y a quelques années, et cette tendance va se

renforcer. Il serait donc utile d'œuvrer ensemble pour que le Luxembourg devienne le pôle d'excellence pour les investissements responsables au niveau mondial.

Après avoir signifié sa reconnaissance aux membres de la sous-commission FISC pour leur présence, Mme Nathalie Oberweis (*de la sensibilité politique déi Lénk*) indique rejoindre la sous-commission sur beaucoup de lignes et ne pas être aussi choquée des propos de son Président que les autres membres de la commission des Finances et du Budget. Selon elle, la sous-commission FISC a tout à fait le droit de venir discuter avec les Députés luxembourgeois, même si la fiscalité est une compétence nationale au sein de l'UE. Au vu de la globalisation des marchés, il devient indispensable de trouver des solutions globales, même en termes de fiscalité. L'évasion fiscale entraîne des pertes en recettes étatiques de plusieurs centaines de milliards de dollars au niveau mondial et il devient dès lors primordial d'y mettre fin.

Même si le Luxembourg fait beaucoup d'efforts pour améliorer sa réglementation, Mme Oberweis constate qu'il y règne toujours une tendance à minimiser le recours à certaines pratiques discutables. Elle cite pour exemple les propos tenus dans le contexte du vote récent d'un projet de loi concernant la dissolution administrative des « shell companies » au Luxembourg. Elle souhaite connaître la position des représentants luxembourgeois au cours des discussions menées au niveau européen sur la directive « Unshell » (ou ATAD 3) et l'instauration d'une taxation minimale.

Le Président de la sous-commission FISC, M. Tang, juge cette question très intéressante, mais regrette ne pas pouvoir y répondre. Par contre, il suggère que les Députés nationaux posent directement cette question au ministre des Finances luxembourgeois, puisqu'ils en ont la possibilité.

M. Niels Fuglsang, membre de la sous-commission FISC, confirme tout comme son collègue, ne pas venir en ennemi. Il explique que les « Pandora papers » révélés en 2021 ont montré qu'un certain nombre de personnalités très riches possédaient différentes sociétés ou fonds d'investissement au Luxembourg et que certaines de ces personnes ont recouru à ces montages pour dissimuler des revenus dans leur pays de résidence. Il est difficile d'expliquer au grand public que cette façon d'éluder l'impôt puisse être équitable. Il serait donc utile de travailler ensemble pour lutter contre ce type de comportement. D'ailleurs, ces dernières années, la Commission européenne a, dans ses recommandations aux EM, déjà alerté le Luxembourg sur des problèmes liés à la fiscalité et lui a demandé de prendre des mesures pour y remédier. L'une de ces recommandations porte sur l'absence de retenues à la source sur les paiements d'intérêts et de redevances ainsi que l'exonération possible d'une retenue à la source sur les dividendes avec les partenaires aux conventions. Du fait de l'absence de retenues à la source ou de l'éventuelle exonération de telles retenues, les paiements sortants de dividendes, d'intérêts et de redevances effectués par les entreprises situées au Luxembourg vers des juridictions en dehors de l'UE pourraient échapper à l'impôt ou n'être que peu imposés s'ils ne sont assujettis à aucune taxation, ou ne sont que faiblement taxés, dans la juridiction du bénéficiaire. M. Fuglsang souhaite savoir si les Députés luxembourgeois seraient prêts à revoir ces règles et à faire en sorte que ce genre de paiements soit désormais soumis à l'impôt.

M. Mosar explique que les sociétés qui paient ces dividendes ne sont pas fiscalement favorisées au Luxembourg. Une discussion au sujet du mécanisme critiqué est envisageable, mais devra se baser sur une analyse comparative entre EM afin que les différences entre les systèmes fiscaux des EM soient prises en compte. Il souligne la complexité du sujet et conclut qu'il est important d'éviter d'adopter des mesures au niveau européen qui s'avèrent contre-productives par après. Finalement, M. Mosar attire l'attention sur l'urgence de disposer d'une réglementation européenne sur les cryptomonnaies auxquelles, de son avis, recourent les blanchisseurs d'argent modernes.

Luxembourg, le 3 janvier 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact