

Commission des Finances

Procès-verbal de la réunion du 5 décembre 2023

Ordre du jour :

1. 8257 Projet de loi approuvant la participation du Grand-Duché de Luxembourg à la vingtième reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (AID)
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État

2. 8344 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi

3. 8292 Projet de loi relative à l'imposition minimale effective en vue de transposer la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 15 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprise multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi et des amendements gouvernementaux

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, Mme Corinne Cahen, M. Franz Fayot, M. Marc Goergen (remplaçant M. Sven Clement), M. Patrick Goldschmidt, M. Fred Keup, Mme Paulette Lenert, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz, Mme Sam Tanson, M. Michel Wolter

M. David Wagner, observateur délégué
M. Ben Polidori, observateur

Ministère des Finances

M. Gilles Roth, Ministre des Finances
M. Carlo Fassbinder, Directeur Fiscalité
M. Matthieu Gonner
M. Miguel Marques

Administration des contributions directes

Mme Pascale Toussing, Directeur
Mme Betty Sandt, Directeur adjoint

Inspection générale des finances

M. Nima Ahmadzadeh, Directeur

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

M. Yann Flammang, de l'Administration parlementaire (Relations publiques)

M. Marc Reiter, du groupe politique CSV

Excusé : M. Sven Clement

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. 8257 Projet de loi approuvant la participation du Grand-Duché de Luxembourg à la vingtième reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (AID)

La Commission des Finances nomme Monsieur le Député Maurice Bauer (DP) en tant que rapporteur du projet de loi 8257.

Le Ministre des Finances, Monsieur Gilles Roth (ci-après « Ministre »), prend la parole pour expliquer que le projet de loi 8257 vise à approuver la participation du Luxembourg à la vingtième reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (ci-après « AID »), association faisant partie de la Banque mondiale. La contribution luxembourgeoise, s'élevant à un montant de 61 210 000 euros, sera versée à l'AID à travers l'émission d'un billet à ordre selon un échéancier compris entre 2024 à 2031. La présente participation du Luxembourg est en ligne avec ses participations antérieures. Elle est adaptée tous les quatre ans et est environ 140 000 euros plus élevée que la dernière réalisée en 2018. La participation du Luxembourg en faveur de l'AID est entièrement comptabilisée dans l'effort du Luxembourg en matière d'aide publique au développement (ci-après « APD ») qui s'élève actuellement à 1% du revenu national brut (ci-après « RNB »).

Cette vingtième reconstitution des ressources de l'AID repose sur les mêmes quatre piliers que la dix-neuvième, à savoir 1) changement climatique ; 2) fragilité, conflit et violence ; 3) genre ; et 4) emplois et transformation économique, auxquels s'ajoute un cinquième thème spécial relatif au capital humain. Ce programme bénéficiera à 75 pays à faible revenu et les aidera à reconstruire leur économie dans un environnement de polycrises.

Avec cette dernière contribution, l'AID s'est vue octroyer une contribution cumulative du Luxembourg de l'ordre de 533 millions de dollars américains, ayant bénéficié à 115 pays en tout.

Le présent projet de loi a été déposé en date du 29 juin 2023. Il a été avisé par le Conseil d'État le 13 juillet 2023 qui n'a pas formulé d'observations quant au fond. Le Ministre renvoie également à l'avis de la Chambre de commerce du 3 juillet 2023, qui reprend le tableau d'amortissement de la contribution luxembourgeoise. L'amortissement se fera de manière dégressive : 15,2 millions d'euros en 2024, 10,7 millions d'euros en 2025, 9,9 millions d'euros en 2026, 8,7 millions d'euros en 2027, 7,1 millions d'euros en 2028, 5,3 millions d'euros en 2029, 3,2 millions d'euros en 2030 et 1 million d'euros en 2031.

*

Échange de vues

À une question de Monsieur le Député André Bauler (DP) relatif au cheminement et au contrôle en pratique des participations, un représentant du ministère des Finances répond que la reconstitution des ressources se fait selon un système nommé « performance based allocation system », qui définit des critères spécifiques auxquels les pays bénéficiaires doivent répondre afin de pouvoir bénéficier d'une aide financière. Ces critères doivent être respectés pendant un certain nombre d'années et sont régulièrement contrôlés par la Banque mondiale et par des équipes qui se trouvent sur place. En cas d'abus constatés, les aides sont immédiatement arrêtées, entraînant des arriérés de paiement. Les aides sont, par ailleurs, directement transmises par l'AID aux trésors publics des pays bénéficiaires et non pas par l'intermédiaire d'organisations non-gouvernementales.

À une première question de Monsieur le Député Franz Fayot (LSAP) relative à l'imputation de cette participation dans l'APD, le représentant du ministère des Finances indique que celle-ci est imputable à l'effort en matière d'APD du ministère des Finances.

Pour donner suite à une autre question de Monsieur Fayot relative au rôle de l'AID dans le « Loss and Damage Fund » récemment lancé dans le cadre de la COP28, le Ministre s'engage à transmettre une réponse écrite aux membres de la Commission dans un bref délai.¹

Monsieur le Député Michel Wolter (CSV) attire l'attention sur le fait que le projet de loi déposé mentionne que la contribution luxembourgeoise constitue une part de 0,21% dans l'enveloppe globale de l'AID alors que l'avis de la Chambre de commerce mentionne une part de 0,31%.

Un représentant du ministère explique que la contribution du Luxembourg représente bel et bien une part de 0,21% dans l'enveloppe globale de l'AID alors que le pourcentage de 0,31% se réfère à la contribution du Luxembourg à une sous-enveloppe nommée « Heavily Indebted Poor Countries Initiative » d'un montant beaucoup moins élevé et alimentée par moins de pays contributeurs.

2. 8344 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques

La Commission des Finances nomme Madame la Députée Diane Adehm (CSV) en tant que rapportrice du projet de loi 8344.

Le Ministre des Finances, Monsieur Gilles Roth (ci-après « Ministre ») prend la parole pour expliquer que ce projet de loi reprend une disposition, initialement prévue dans le projet de loi relatif au budget provisoire² et qui a été enlevée à la suite d'une observation du Conseil d'État émise dans son avis du 14 novembre 2023. Ce projet de loi répond également à une demande de Madame la Députée Sam Tanson (déi gréng) formulée dans la cadre de la réunion de la Commission des Finances en date du 28 novembre 2023³.

¹ La présente réponse écrite de la part du ministère des Finances a été transmise aux membres de la Commission des Finances le 7 décembre 2023 : « Le "Loss and Damage Fund" proposé sera un "financial intermediary fund" avec la Banque mondiale agissant, à titre intérimaire, en tant qu'administrateur et hôte de son secrétariat. Les modalités d'hébergement et de fiduciaire seront revues après 4 ans et pourront être prolongées, sous réserve de performances. Le fonds sera un instrument financier de la COP Climat. À ce stade, les paramètres de gouvernance et de fonctionnement du fonds n'ont pas été établis et devront être développés par son secrétariat intérimaire pour approbation par le conseil d'administration du fonds. »

² Projet de loi 8338 relative au budget provisoire pour la période du 1^{er} janvier au 30 avril 2024.

³ Procès-verbal de la réunion de la Commission des Finances du 28 novembre 2023.

Ce projet de loi vise à répondre aux objectifs définis dans le plan national intégré en matière d'énergie et de climat (ci-après « PNEC »), relatifs à la part des biocarburants dans le secteur des transports pour la période de 2021 à 2030. Dans le but d'atteindre un objectif de 18% d'énergies renouvelables dans la consommation luxembourgeoise finale d'énergie en 2030, le projet de loi procède :

- à une augmentation du pourcentage des biocarburants à additionner dans l'essence et le gasoil routier mis à la consommation de 8,00% à 8,40% pour l'année 2024,
- à une augmentation de la part des biocarburants dits de « deuxième génération »⁴ de 0,2% à 0,4% en 2024,
- à une limitation de l'ordre de 2% de la part d'énergie des biocarburants, qui présentent un risque élevé d'induire des changements indirects dans l'affectation des sols et dont la zone de production gagne nettement sur les terres présentant un important stock de carbone.

Les mesures ci-dessus ne sont qu'applicables à partir de l'entrée en vigueur de la loi. Dans l'hypothèse où le Conseil d'État aviserait encore le présent projet de loi durant l'année 2023 et que ledit projet serait voté par la Chambre, elles pourraient déjà entrer en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2024.

*

Échange de vues

La Commission a décidé d'inviter un expert du Département de l'Énergie du ministère de l'Économie à une prochaine réunion de la Commission des Finances afin de répondre à trois questions qui ont été posées par Messieurs les Députés Marc Goergen (Piraten) et Franz Fayot (LSAP) :

- Quelle est la part de l'huile de palme dans les produits énergétiques au Luxembourg et comment cette part est prévue d'évoluer d'ici 2030 ? Le Luxembourg poursuit-il des objectifs plus ambitieux que ceux prévus dans la directive ?
- En référence à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques, quel traitement sera réservé aux bornes électriques qui ne se trouvent pas tout à fait dans le même territoire des stations-services ?
- Quelle est la composition et l'origine des biocarburants ? Quelles sont les contraintes y relatives ?

À une question de Monsieur le Député Fred Keup (ADR) relative à l'association de la Commission de l'Économie, des PME, de l'Énergie, de l'Espace et du Tourisme pour répondre à ce type de questions, le Ministre répond que ce projet de loi reprend à la base une disposition qui était inscrite dans le projet de loi relatif au budget provisoire⁵ et que ce projet rentre dans les compétences de la Commission des Finances.

⁴ Repris à l'annexe IX, partie A, de la directive 2018/2001/UE 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.

⁵ Projet de loi 8338 relative au budget provisoire pour la période du 1^{er} janvier au 30 avril 2024.

3. 8292 Projet de loi relative à l'imposition minimale effective en vue de transposer la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 15 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprise multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union

La Commission des Finances nomme Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) en tant que rapporteur du projet de loi 8292.

Le Ministre des Finances, Monsieur Gilles Roth (ci-après « Ministre »), prend la parole pour expliquer que le projet de loi 8292 vise à assurer un niveau minimal d'imposition de 15% pour tous les groupes d'entreprises multinationales réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 750 millions d'euros. Cette initiative (communément appelée « Pilier Deux »), qui repose sur un accord politique conclu en 2021 au niveau de l'OCDE, a été rendue juridiquement contraignante pour les États membres de l'UE avec la publication de la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 14 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union (ci-après « directive 2022/2523 »). Le présent projet de loi vise donc à transposer la directive 2022/2523, dont le délai de transposition est fixé pour le 31 décembre 2023.

Le projet de loi introduit trois mécanismes correctifs fiscaux, qui visent, en fonction de la situation d'un groupe d'entreprises multinational donné, à garantir qu'*in fine* un niveau minimal d'imposition de 15% lui est appliqué. Ces mesures se résument comme suit :

- Si un groupe d'entreprises, dont le siège social est à Luxembourg, n'atteint pas un niveau d'imposition minimal de 15% au niveau d'une juridiction déterminée, alors la société mère se verra prélever par le Luxembourg un impôt complémentaire « top-up » correspondant à la différence entre le taux minimum de 15% et le taux effectif appliqué aux entités constitutives faiblement imposées situées dans cette juridiction (règle d'inclusion du revenu, ci-après « RIR ») ;
- Si le siège d'un groupe d'entreprises se trouve dans une juridiction qui n'applique pas la règle d'inclusion du revenu, alors les entités constitutives de ce groupe situées au Luxembourg (indépendamment du fait qu'elles soient faiblement imposées ou pas) doivent payer un impôt complémentaire correspondant à la différence entre le taux minimum de 15% et le taux effectif appliqué à toutes les entités faiblement imposées de ce groupe et pour lesquelles une RIR ne s'applique pas (règle relative aux bénéficiaires insuffisamment imposés, ci-après « RBII »).
- Les juridictions des entités constitutives faiblement imposées ont le droit de leur appliquer prioritairement un taux minimum d'imposition de 15%, avant que le Luxembourg applique la RIR ou bien la RBII pour les groupes, respectivement les entités constitutives qui se trouvent sur son territoire (application d'un impôt national complémentaire qualifié).

Le Ministre attire l'attention sur le fait que la Chambre des salariés, dans son avis rendu en date du 16 novembre 2023, mentionne un certain nombre d'entreprises qui pourraient entrer dans le champ d'application du Pilier Deux, à savoir ArcelorMittal, Goodyear, Amazon et Ferrero. Sans vouloir commenter l'exhaustivité de cette liste, il précise néanmoins qu'il va de soi que le projet de loi ne vise pas des cas hypothétiques et que ses dispositions seront applicables à un certain nombre d'entreprises situées au Luxembourg.

Le Ministre précise que l'impact financier du projet de loi ne peut à l'heure actuelle pas encore être déterminé. Il est estimé qu'au niveau mondial, cette réforme fiscale internationale génère des recettes supplémentaires de l'ordre de 150-220 milliards de dollars américains.

Le Ministre explique ensuite que pour arriver à une imposition minimale au niveau de l'OCDE, matérialisée par un taux effectif de 15%, les pays membres devront appliquer des règles uniformisées pour la détermination de ce ratio. Par conséquent, le projet de loi fixe un certain nombre de règles, en prenant comme point de départ le résultat comptable, agréées au niveau de l'OCDE qui devront être appliquées pour chaque entité visée par le camp d'application et qui concernent aussi bien le numérateur (les impôts pouvant être pris en compte) que le dénominateur (la base imposable).

À noter que les travaux techniques au niveau de l'OCDE relatives au Pilier Deux sont encore en cours et que des instructions administratives seront régulièrement publiées pour compléter les règles du Pilier Deux. Les amendements gouvernementaux du 13 novembre 2023 visent à prendre en compte les dernières instructions administratives agréées au niveau de l'OCDE en février et juillet 2023.

Alors que l'entrée en vigueur du projet de loi est fixée pour le 1^{er} janvier 2024, force est de constater que l'avis du Conseil d'État n'a pas encore été rendu. Dans l'hypothèse où le projet de loi ne pourra pas encore être avisé et qu'il ne sera donc pas voté au cours de l'année 2023, se pose ainsi la question de l'applicabilité de ce projet de loi pour l'année 2024. En vertu du principe de l'annualité de l'impôt, les entreprises devraient, en principe, être imposées sur leur revenu annuel. Le Ministre s'attend à ce que le Conseil d'État se prononce sur cette question dans son avis.

*

Échange de vues

Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) intervient pour formuler deux remarques générales :

- Il indique que le projet de loi relève d'une complexité accrue et qu'il est essentiel que la Chambre des Députés s'accorde le temps nécessaire pour son instruction en procédant à un examen article par article.
- Il précise ensuite que le Pilier Deux remet fondamentalement en cause l'autonomie des pays en matière fiscale. À l'instar des mesures fiscales pour les entreprises qui ont été annoncées par le nouveau gouvernement luxembourgeois, l'orateur se pose la question de savoir dans quelle mesure le Pilier Deux limitera la marge de manœuvre du gouvernement pour les implémenter. Se pose ensuite la question de la base imposable et de la manière comment il sera garanti que celle-ci soit calculée de manière uniforme à travers tous les pays de l'OCDE afin de garantir un « level playing field ».

Le Ministre répond que le gouvernement n'entend pas s'immiscer dans le calendrier que la Chambre des Députés entend suivre pour l'examen du présent projet de loi. Avec ses affirmations relatives à l'entrée en vigueur du projet de loi, il voulait uniquement porter l'attention aux membres de la commission sur une question juridique qui se pose relative à l'applicabilité de la loi sur l'année fiscale 2024 en cas de vote au cours de l'année 2024.

En réponse à la question de Monsieur Mosar relative à la base imposable, Monsieur Roth réitère que le projet de loi reprend des règles agréées au niveau de l'OCDE, qui devront être appliquées par tous les États mettant en place le Pilier Deux. Ces règles visent justement à garantir que les pays ne pourront plus se concurrencer sur la base imposable.

À la question relative à la marge de manœuvre du gouvernement en matière fiscale, le Ministre cite l'exemple de la bonification d'impôt pour investissement. Il précise que cet instrument fait actuellement l'objet d'une réforme à la suite de la dernière tripartite et qu'un projet de loi a été

déposé à la Chambre des Députés en ce sens, visant à favoriser les investissements dans le domaine de la transformation digitale et de la transition écologique et énergétique⁶.

Étant donné qu'une bonification d'impôt engendre une baisse du taux d'imposition effectif d'une entreprise, il n'est pas exclu que, pour certaines entreprises qui supportent aujourd'hui un taux supérieur à 15%, une telle bonification pourrait faire en sorte à ce qu'elles tombent à un taux inférieur à 15%. Cette problématique a d'ailleurs été soulevée par la Chambre de commerce dans son avis. Le Ministre souligne que le gouvernement n'entend pas remettre en question le principe d'une bonification d'impôt pour investissement et qu'il s'engage à prendre les mesures nécessaires visant à garantir l'efficacité de cet incitatif.

Madame la Députée Sam Tanson (déi gréng) prend la parole pour rejoindre les propos de Monsieur Mosar sur la nécessité de s'accorder le temps nécessaire pour étudier en détail le présent projet de loi. Elle pose ensuite la question de savoir si les règles du Pilier Deux permettent de tenir compte de la bonification d'impôt pour investissement. Tout en prenant note de la difficulté de calculer un impact financier pour le Luxembourg, elle demande toutefois si le Ministre est capable de dire si, en termes de recettes pour l'État, la tendance serait plutôt positive ou négative. L'oratrice aimerait également avoir une idée sur les pays ayant déjà transposé le Pilier Deux. Elle estime en effet que le Luxembourg ne pourra pas non plus figurer parmi les derniers à le transposer. Enfin, elle demande si, dans l'hypothèse d'un vote du projet de loi au cours de l'année 2024, le projet de loi pourrait néanmoins s'appliquer rétroactivement pour le 1^{er} janvier 2024.

Tout en précisant que le Pilier Deux accorde une certaine flexibilité pour agencer la bonification d'impôt d'investissement, le Ministre souligne que cette problématique se pose pour tous les pays transposant cette réforme fiscale internationale en droit national.

En référence à l'impact financier, le Ministre affirme ne pas vouloir avancer de chiffre et indique espérer que le Pilier Deux aura un impact positif pour le pays.

Concernant une éventuelle rétroactivité à compter du 1^{er} janvier 2024, le Ministre indique qu'il souhaite étudier les précédents qui se sont déjà présentés en la matière. Il cite notamment l'exemple de l'abolition de l'impôt sur la fortune pour les personnes physiques en 2005 et l'introduction concomitante d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière (ci-après « RELIBI »), où la question d'une application rétroactive de cette nouvelle retenue sur les intérêts de l'épargne cumulée durant l'année 2005 s'est posée.

Le Ministre réitère sa volonté de garantir un examen approfondi du projet de loi au niveau de la commission parlementaire et exprime sa préférence pour une application rétroactive du projet de loi au 1^{er} janvier 2024 dans l'hypothèse d'un vote et d'une entrée en vigueur au cours de l'année 2024.

À une question de Madame Tanson relative à la date de l'avis du Conseil d'État, le Ministre indique que l'avis devrait idéalement être rendu aussi rapidement que possible.

Monsieur le Député Michel Wolter (CSV) se rallie aux propos de Monsieur Mosar relatifs au temps que la Chambre des Députés devrait prendre pour examiner le projet de loi. Il demande ensuite à obtenir une analyse comparative sur la transposition de la directive 2022/2523 par les autres États membres.

Le Ministre répond qu'il tâchera de transmettre à la Commission des Finances une analyse comparative des dispositions les plus pertinentes de la directive 2022/2523 transposées par les autres États-membres. Il précise néanmoins que la directive ne laisse pas beaucoup de

⁶ Projet de loi 8276 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

marge de manœuvre au niveau de sa transposition et qu'il n'existe donc pas de différences significatives entre les pays.

Un représentant du ministère des Finances ajoute encore qu'en Belgique et en Allemagne le projet de loi afférant sera probablement encore voté avant la fin de cette année. La France et l'Irlande ont, quant à elles, transposé la directive 2022/2523 cette année dans le cadre de leur loi budgétaire.

Monsieur le Député David Wagner (déli Lénk) attire l'attention sur la complexité accrue du projet de loi et s'interroge sur la manière comment il pourra être garanti que la Chambre des Députés puisse voter un tel projet de manière avisée. En référence à certains pays qui ne sont pas membres de l'UE (notamment la Suisse), l'orateur demande si ce projet de loi est suffisamment élaboré et complet pour répondre à l'objectif ultime poursuivi par le Pilier Deux, à savoir la lutte contre l'érosion de la base d'imposition.

Le Ministre renvoie à sa présentation des trois mesures fiscales correctives introduites par le projet de loi. Ces mécanismes rendront une érosion de la base d'imposition au niveau des pays membres de l'OCDE qui auront transposé le Pilier Deux impossible. La Suisse n'est certes pas membre de l'UE et n'a donc pas besoin de transposer la directive 2022/2523, mais elle fait partie des pays membres de l'OCDE qui se sont engagés à mettre en place en droit national les règles relatives au Pilier Deux.

Monsieur le Député Franz Fayot (LSAP) intervient pour saluer le projet de loi quant au principe, en ce qu'il permettra de combler un certain nombre de niches fiscales qui engendrent aujourd'hui une érosion de la base d'imposition. Il attire ensuite l'attention sur la complexité significative du projet de loi et sur le fait qu'actuellement seul un nombre limité d'acteurs de la place financière luxembourgeoise se sont spécialisés en la matière. À noter qu'au Pilier Deux, dont les travaux techniques au niveau de l'OCDE ne sont pas encore achevés, s'ajoutera encore la mise en place du Pilier Un.

Monsieur Fayot évoque ensuite l'existence de positions divergentes relatives à la question de l'impact financier du Pilier Deux. Même si l'impact financier pour le Luxembourg ne peut pas encore être chiffré, l'orateur souhaite toutefois obtenir une appréciation plus précise du nombre d'entreprises luxembourgeoises qui seront susceptibles de tomber dans le champ d'application de cette réforme.

En référence à l'applicabilité dans le temps du projet de loi et de l'impact des bonifications d'impôt, l'orateur aimerait savoir s'il existe des risques (pour du moins un certain temps) de contourner les règles du Pilier Deux en raison d'asymétries (notamment temporelles) au niveau du cadre réglementaire des pays. Tout en soulignant le bien fondé d'initiatives fiscales comme la bonification d'impôt pour investissement, Monsieur Fayot estime que celles-ci ne pourront avoir comme conséquence de contrecarrer les règles du Pilier Deux. Partant, il demande au Ministre de confirmer si le projet de loi garantit l'application d'un taux minimal de 15% malgré l'existence au Luxembourg de certains avantages fiscaux.

Le Ministre renvoie à la réponse du ministère des Finances à la question parlementaire n°7422⁷, qui évoque qu'au Luxembourg environ 7 500 entreprises seraient visées par le champ d'application du Pilier Deux.

En référence à la rétroactivité du projet de loi, le Ministre réitère sa préférence pour une application de la loi pour l'année fiscale 2024. Il précise qu'il est dans l'intérêt de la réputation

⁷ Réponse de la Ministre des Finances à la question parlementaire n° 7422 du 23 décembre 2022 de Monsieur le Député Mars Di Bartolomeo et de Monsieur le Député Yves Cruchten.

du Luxembourg de transposer le plus vite possible la directive 2022/2523 afin d'éviter un recours en manquement au niveau de la Cour de justice de l'UE.

L'orateur confirme que le gouvernement continuera à promouvoir des instruments fiscaux incitatifs comme la bonification d'impôt pour investissement tout en veillant à ne pas contourner les règles du Pilier Deux. Ces deux mesures doivent pouvoir interagir simultanément et produire leurs effets. Il réitère qu'il faudrait toutefois adapter certaines modalités applicables aux bonifications d'impôt.

Monsieur le Député Fred Keup (ADR) constate que l'impact du Pilier Deux pour le Luxembourg reste flou et affirme qu'il est important qu'il soit bénéfique pour le pays. Dans ce contexte, l'orateur aimerait avoir plus d'informations sur les risques que peut induire cette réforme internationale de la fiscalité des entreprises pour le Luxembourg.

Le Ministre prend note des préoccupations des Députés et s'engage à leur transmettre toutes les informations utiles pour qu'ils soient en mesure d'assimiler toutes les facettes du projet de loi. A la lumière des nombreuses initiatives fiscales qui ont vu le jour au niveau européen, le Ministre souligne que le Luxembourg a toujours pu en tirer profit et maintenir sa compétitivité.

Monsieur le Député Marc Goergen (Piraten) intervient pour formuler son désaccord sur une éventuelle application rétroactive du projet de loi pour l'année fiscale 2024 dans l'hypothèse d'une entrée en vigueur au cours de l'année 2024. Une telle approche ne procure pas la nécessaire prévisibilité et sécurité juridique pour les entreprises visées par le champ d'application et serait donc sujet à de nombreux recours devant les tribunaux. Il préconise, dans ce cas, une applicabilité du projet de loi pour l'année fiscale 2025.

L'orateur aimerait ensuite savoir si, de manière générale, une imposition minimale des entreprises œuvre en faveur d'une meilleure compétitivité du Luxembourg.

Monsieur Goergen attire ensuite l'attention sur l'amendement 3 modifiant l'article 16, paragraphe 5, du projet de loi, en insérant un passage faisant référence à un règlement grand-ducal pour « préciser les conditions en vertu desquelles des crédits d'impôt qui sont négociables et transférables sont à considérer comme un revenu pour le calcul du bénéfice ou de la perte admissibles d'une entité constitutive. ». Après avoir exprimé sa réserve pour le terme « négociable » impliquant une certaine différence de traitement devant l'impôt, Monsieur Goergen souhaite connaître les raisons ayant amené le ministère des Finances à régler cet aspect par la voie réglementaire.

Le Ministre indique qu'il s'attend à ce que le Conseil d'État se positionne sur la question d'une rétroactivité éventuelle du projet de loi.

En référence à la question relative à l'impact d'une imposition minimale sur l'attractivité de la place du Luxembourg, le Ministre explique que l'idée du Pilier Deux est justement de limiter les avantages compétitifs induits par des régimes fiscaux divergents entre juridictions. Désormais des aspects autres que la fiscalité seront importants pour attirer des entreprises dans un pays, parmi lesquels compte notamment le capital humain et l'expertise des personnes travaillant dans la place financière.

En référence à l'amendement 3, un représentant du ministère des Finances rappelle que les amendements gouvernementaux sont à l'origine d'instructions administratives de l'OCDE qui ont été décidées après la publication de la directive 2022/2523. Malgré le fait que ces instructions n'ont pas été prises en compte dans la directive, le Luxembourg est toutefois contraint à les mettre en œuvre et de les intégrer dans le projet de loi. Avec l'amendement 3 modifiant l'article 16, paragraphe 5, du projet de loi, le ministère des Finances entend se doter aussi rapidement que possible d'une base juridique pour définir lesdites conditions relatives

aux crédits d'impôt négociables et transférables, étant donné que les instructions administratives y relatives n'ont pas encore été totalement avalisées au niveau de l'OCDE. Il va de soi qu'une telle disposition ne peut être contraire à la Constitution et ne peut constituer une carte blanche pour le gouvernement visant à contourner la Chambre des Députés. Les modalités qui seront déterminées par ce règlement grand-ducal se limiteront en tout état de cause à des aspects qui ne pourront qu'être réglés par la voie réglementaire.

À une question de Madame la Députée Paulette Lenert (LSAP) relative aux conséquences d'une transposition tardive de la directive 2022/2523, le Ministre répond que le Luxembourg risquera de se voir confronté à une procédure d'infraction, chose qu'il essaiera d'éviter dans l'intérêt de la réputation du pays.

Monsieur Wolter reprend la parole pour faire part de son étonnement sur la nécessité de transposer des instructions administratives de l'OCDE qui ont été décidées a posteriori de la publication de la directive 2022/2523. Il demande si tous les pays sont confrontés à une telle obligation. Pour revenir à la question de la rétroactivité du projet de loi et aux risques soulevés par Monsieur Goergen, l'orateur souligne qu'il est nécessaire d'étudier les précédents qui ont déjà vu le jour en la matière.

Monsieur Wolter pose ensuite un certain nombre de questions de compréhension sur les modalités relatives à l'imposition minimale :

- Est-ce que le taux minimal de 15% est à considérer comme un seuil-plancher dans le sens où, si une entreprise se trouve en-dessous, elle verra son taux augmenter pour arriver à 15% et si une entreprise se trouve en-dessus, elle ne sera pas impactée ?
- Dans l'hypothèse où la base imposable de certains groupes est très réduite en raison de nombreux avantages fiscaux et déductions qu'ils peuvent effectuer sur leur bénéfice commercial, comment sera-t-il possible d'appliquer à une telle base réduite un taux minimal de 15% ?
- Est-ce que les impôts complémentaires, que pourra appliquer le Luxembourg aux entreprises visées par le champ d'application, dépendront des activités qui seront *de facto* réalisées sur son territoire ? Si tel est le cas, l'orateur estime que le Luxembourg risquerait de se trouver désavantagé, étant donné que son marché domestique ne représente qu'une part infime des bénéficiaires des grands groupes d'entreprises multinationales qui se trouvent sur son territoire. Enfin, dans la mesure où une entreprise multinationale sera contrainte de supporter en tout état de cause un taux minimal de 15%, l'orateur se pose la question de savoir quel est encore l'intérêt pour une telle entreprise de rester au Luxembourg.

À la question de Monsieur Wolter relative à la rétroactivité, le Ministre réitère qu'il tâchera de transmettre des cas pratiques à la commission où une telle problématique s'est déjà posée par le passé. Dans ce contexte, il y a lieu de différencier entre la rétroactivité juridique et la rétroactivité économique.

Un représentant du ministère des Finances explique que le taux effectif d'un grand groupe multinational sera déterminé en fonction des taux effectifs supportés par ses entités constitutives dans les différentes juridictions où elles se trouvent. Si le taux du groupe est inférieur à 15% en raison du fait qu'une de ses entités constitutives est faiblement imposée dans une juridiction, alors les différents mécanismes correctifs proposés par le projet de loi joueront afin de veiller à ce qu'au total le taux du groupe sera augmenté à 15%.

Le taux effectif d'une entreprise est le rapport entre les impôts effectivement payés par cette dernière divisé par la base imposable. Afin de garantir une comparabilité de ce ratio à travers

145 pays de l'OCDE, les règles uniformisées qui ont été agréées au niveau de l'OCDE pour déterminer son numérateur et son dénominateur sont d'une importance cruciale :

- D'une part, ces règles déterminent les impôts qui pourront être pris en compte dans le numérateur. Pour le Luxembourg, sont notamment visés l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt commercial communal ou encore l'impôt sur la fortune.
- D'autre part, ces règles fixent les adaptations nécessaires à faire au niveau du dénominateur, donc de la base imposable de chaque groupe.

La directive 2022/2523 ne laisse pas beaucoup de marge de manœuvre pour les États membres au niveau de sa transposition. Une flexibilité des règles et une clarification de celles-ci s'ajoute toutefois par le biais des instructions administratives qui sont au fur et à mesure décidées au niveau de l'OCDE. Par conséquent, il est dans l'intérêt du Luxembourg et de sa compétitivité de prendre aussi rapidement que possible ces précisions techniques en compte dans son cadre juridique. Telle est donc la raison pour les amendements gouvernementaux qui ont été déposés en novembre 2023.

Une représentante de l'Administration des contributions directes ajoute encore que les 7 500 entités luxembourgeoises potentiellement visées par le champ d'application du Pilier Deux ont été déterminées sur base des données relatives aux chiffres d'affaires que l'administration obtient sur base de la déclaration pays par pays. Si ces entités remplissent, en effet, le critère des 750 millions d'euros du chiffre d'affaires, elles ne font pas nécessairement toutes face à un taux effectif d'imposition inférieur à 15%. Le nombre de 7 500 est donc à considérer comme une estimation préliminaire, d'autant plus que les données reçues à travers la déclaration pays par pays sont brutes et n'ont pas été adaptées conformément aux règles agréées au niveau de l'OCDE. Partant, seul un sous-ensemble de ces entités se verront appliquer les mécanismes correcteurs prévus par le projet de loi.

Monsieur Mosar s'interroge sur la manière comment il est prévu de résoudre des différends entre les États, en cas de divergences dans les méthodes pour le calcul du taux effectif des entreprises. Il cite notamment les États-Unis qui proposent des avantages fiscaux très onéreux et qui ne sont pas en vigueur dans d'autres pays. Il cite également l'exemple de la fiscalité des sociétés de participations financières (ci-après « SOPARFI ») sises au Luxembourg, pour lesquelles la base imposable fait régulièrement l'objet de contestations de la part de la France. Enfin, l'orateur rend attentif sur l'avis de la Chambre de commerce qui indique que « [f]orce est toutefois de constater que seul un nombre limité des différentes options formulées par l'OCDE a été repris dans le Projet. ». Il aimerait avoir plus d'explication sur cette constatation de la Chambre de commerce, qui semble contradictoire avec l'affirmation selon laquelle la directive 2022/2523 n'accorde pas beaucoup de marge de manœuvre aux États.

Un représentant du ministère des Finances réitère que la directive elle-même ne laisse pas d'options à choisir aux États membres et que la flexibilité provient surtout des dernières instructions administratives décidées *a posteriori* par l'OCDE, qui sont à l'origine des amendements gouvernementaux de novembre 2023. L'avis de la Chambre de commerce se base uniquement sur la version initiale du projet de loi telle que déposée en août 2023.

L'orateur explique que les règles visent justement à faire en sorte à ce qu'il y ait une manière uniformisée pour calculer le taux effectif des entreprises, malgré les différents régimes fiscaux en vigueur au niveau des États membres de l'OCDE. L'impact concret des différents avantages fiscaux sur le taux d'imposition effectif des entreprises dépend fortement de leurs modalités techniques (p.ex. si un crédit d'impôt est remboursable ou non).

Le Ministre prend la parole pour réitérer sa volonté de faire en sorte à ce que les membres de la commission aient toutes les informations nécessaires pour se positionner de manière avisée à l'égard du projet de loi. Il s'engage à transmettre des clarifications sur la rétroactivité du

projet de loi, un tableau comparatif retraçant la transposition de la directive 2022/2523 pour les États membres les plus pertinents ainsi que des exemples concrets permettant de visualiser l'impact d'une bonification d'impôt combiné à une imposition minimale.

En réponse à la question relative aux différends, une représentante de l'Administration des contributions directes explique qu'avec toutes les initiatives en matière fiscale impliquant différents pays, le nombre de différends a toujours tendance à augmenter. Tel sera le cas pour les Piliers Un et Deux mais également pour d'autres initiatives comme la proposition de directive établissant des règles pour empêcher l'utilisation abusive d'entités écrans à des fins fiscales (« unshell ») et le contrôle conjoint prévu dans certaines directives en matière de coopération administrative dans le domaine fiscal (« DAC »). Alors que certains différends sont réglés au niveau bilatéral *via* une procédure amiable sous le monitoring de l'OCDE, il existe également la possibilité de les résoudre à travers les dispositions prévues dans la directive (UE) 2017/1852 du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'UE (ci-après « directive DRM »). Les différends croissants en matière fiscale constituent un réel défi pour l'administration. À la question de Monsieur Mosar relative aux bases imposables des SOPARFI, l'oratrice indique ne pas avoir d'informations sur de tels différends menés à grande échelle.

À l'issue de la réunion, la Présidente de la Commission des Finances, Diane Adehm (CSV), propose d'organiser une prochaine réunion dans le cadre de laquelle les différentes questions soulevées par les Députés pourront être clarifiées.

Luxembourg, le 13 décembre 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact