

Commission des Finances

Procès-verbal de la réunion du 18 décembre 2023

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 5 décembre 2023
2. 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
 - Rapporteur : Monsieur Laurent Mosar
 - Poursuite des travaux
 - Adoption d'un projet de rapport

*

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

M. Gilles Roth, Ministre des Finances
M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité
Mme Delphine Calmes, M. Matthieu Gonner, M. Jean-Claude Neu, du
Ministère des Finances

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

Excusés : Mme Paulette Lenert, M. Michel Wolter

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 5 décembre 2023**

La Commission des Finances approuve le projet de procès-verbal sous rubrique.

2. 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

Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV), rapporteur du projet de loi 8292, prend la parole pour rendre la commission attentive sur la transmission d'une nouvelle version de son rapport intégrant l'avis complémentaire de la Chambre de Commerce rendu le 15 décembre 2023.

En référence à un échange de courriel qu'il a eu avec Madame la Députée Sam Tanson (déi gréng), relatif à ses questions soulevées lors de la réunion du 15 décembre 2023¹, il indique que Madame Tanson s'est portée d'accord pour maintenir le passage dans le projet de rapport indiquant ce qui suit :

« La Commission des Finances constate par ailleurs que certains instruments fiscaux en vigueur, comme la bonification d'impôt pour investissement, auront un impact sur le montant ajusté des impôts utilisé pour le calcul du taux effectif d'imposition des groupes d'entreprises visés par le champ d'application du présent projet de loi. La Commission salue l'engagement du Gouvernement à procéder dans les meilleurs délais aux analyses nécessaires et de proposer, le cas échéant, les adaptations légales nécessaires visant à garantir que ces instruments fiscaux incitatifs continuent à produire leur plein effet tout en veillant à ne pas contourner les règles du Pilier Deux. »,

un tel passage ne signifiant pas nécessairement qu'il sera procédé à une transformation des bonifications d'impôt pour investissement en des crédits d'impôt remboursables.

Monsieur le Député Franz Fayot (LSAP) intervient pour exprimer son accord avec le maintien d'une telle phrase étant donné qu'elle fixe explicitement qu'une telle initiative ne saurait contourner les règles du Pilier Deux. L'orateur pose ensuite la question de savoir si le projet de loi intègre déjà des éléments relatifs aux nouvelles instructions administratives décidées au niveau de l'OCDE en décembre 2023. Dans la mesure où le projet de loi fait mention de crédits d'impôt remboursables pour les entreprises, Monsieur Fayot aimerait savoir dans quelle mesure les modalités relatives à ces crédits d'impôt diffèrent avec celles des bonifications d'impôt. Étant donné que le régime fiscal luxembourgeois ne prévoit pas encore de crédits d'impôt remboursables pour les entreprises, l'orateur demande si, à l'avenir, le Gouvernement a l'intention de les introduire.

Le Ministre des Finances, Monsieur Gilles Roth (ci-après « Ministre ») prend la parole pour expliquer que le Pilier Deux fera régulièrement l'objet de nouvelles lignes directrices au niveau de l'OCDE visant à apporter au fur et à mesure davantage de clarifications techniques. Le Gouvernement s'engage à tenir compte de toutes les nouvelles instructions administratives décidées au niveau de l'OCDE tout en veillant à suivre de près les réactions afférentes des différents pays impliqués. Les instructions administratives de l'OCDE feront l'objet, soit, d'adaptations législatives, soit, d'adaptations administratives (p.ex. via circulaire de l'Administration des contributions directes). Dans la mesure où certaines instructions engendreront des adaptations du cadre législatif, elles ne pourront pas s'appliquer de manière rétroactive si elles entraînent une détérioration de la situation fiscale des contribuables visés par le champ d'application du Pilier Deux. Si ces instructions constituent toutefois de simples précisions techniques, elles pourront tout de même être d'application directe.

¹ Réunion de la Commission des Finances du 15 décembre 2023.

Le Ministre répond que le projet de loi n'intègre pas les dernières instructions administratives de l'OCDE de décembre 2023 étant donné que les derniers amendements datent de novembre.

Le Ministre explique ensuite qu'une bonification d'impôt prend la forme d'un crédit d'impôt en ce qu'elle est directement déductible de la cote d'impôt. Cet instrument diffère de l'abattement fiscal, qui entraîne une diminution de la base imposable.

Un représentant du ministère des Finances ajoute qu'il y a lieu de distinguer les crédits d'impôt remboursables des crédits d'impôt non-remboursables. Les crédits d'impôt non-remboursables sont déduits de la cote d'impôt dans la limite du montant de celle-ci. Si la bonification d'impôt pour investissement est supérieure à la cote d'impôt, alors le contribuable peut au Luxembourg reporter cet excédant pour ses cotes d'impôt futures, pendant une période de 10 ans. Si un crédit d'impôt est dit « remboursable », alors il donne droit à un remboursement de la part de l'État endéans une certaine période, lorsque sa valeur excède la cote d'impôt. Les règles du Pilier Deux exigent que le remboursement se fasse endéans une période de quatre ans. Un tel crédit d'impôt n'existe pas au Luxembourg aujourd'hui.

À une question de Monsieur Fayot relative à l'impact d'une bonification d'impôt sur le taux d'imposition minimal effectif de 15%, le Ministre explique qu'en vertu des règles du Pilier Deux une telle bonification ne peut jamais ramener ce taux en dessous du seuil de 15%, après application des mécanismes correctifs. À noter toutefois que les mécanismes fiscaux correctifs du Pilier Deux sont uniquement applicables aux entités qui tombent dans son champ d'application, à savoir les entreprises multinationales ayant un chiffre d'affaires supérieur à 750 millions d'euros. Le Ministre ne souhaite pas encore se prononcer sur les adaptations nécessaires à apporter à la bonification d'impôt visant à garantir son effet incitatif pour les entités soumises à une imposition minimale. Des réflexions seront menées au niveau du ministère des Finances à la lumière des éventuelles mesures décidées par d'autres États membres.

Monsieur le Député Sven Clement (Piraten) intervient pour demander tout d'abord confirmation que la seule adaptation faite dans la nouvelle version du projet de rapport concerne l'intégration de l'avis complémentaire de la Chambre de Commerce.

Après confirmation obtenue de la part du rapporteur, Monsieur Clement poursuit en prenant note que le ministère des Finances entend évaluer les différentes manières comment la bonification d'impôt pourrait être alternativement agencée. L'essentiel pour l'orateur est qu'en tout état de cause ces instruments ne pourront jamais contourner une imposition minimale de 15% pour les entités tombant dans le champ d'application du Pilier Deux. Il précise que les entités en dehors du champ (donc ayant un chiffre d'affaires en dessous de 750 millions d'euros) peuvent donc bel et bien voir leur taux d'imposition effectif tomber à un niveau en-dessous de 15%.

L'orateur demande ensuite la raison pourquoi dans le projet de rapport il est fait mention d'une décision de la Commission de ne pas suivre l'observation d'ordre légistique du Conseil d'État relative à l'énonciation par ordre alphabétique des définitions prévues à l'article 3 du projet de loi. Il souligne qu'une telle adaptation aurait contribué à une meilleure lisibilité du projet de loi, qui n'est pas dépourvu de complexité.

En réponse à la dernière question de Monsieur Clement, l'administrateur de la Commission indique que l'énonciation de 50 définitions par ordre alphabétique aurait engendré un travail de révision du projet de loi substantiel visant à vérifier toutes les références croisées. Étant donné le court délai entre la reddition de l'avis du Conseil d'État (12 décembre 2023) et la première présentation du projet de rapport en commission parlementaire (15 décembre 2023), il a été décidé de ne pas procéder à cette adaptation d'ordre légistique.

Monsieur Clement prend note des explications fournies par le secrétariat et plaide pour qu'à l'avenir il soit, dans la mesure du possible, veillé à contribuer davantage à la lisibilité des projets de loi touchant à des matières aussi complexes. Il propose qu'une telle analyse soit notamment réalisée entre le dépôt du projet de loi et l'examen de l'avis du Conseil d'État.

Le Ministre précise encore que la transposition de directives est un exercice difficile. Il est ainsi d'autant plus remarquable de voir que, malgré ses ressources limitées comparées aux équipes en place auprès des autres États membres, le Luxembourg arrive tout de même à remplir ses obligations. Il rejoint les propos de Monsieur Clement relatifs à la complexité accrue de la législation fiscale et indique qu'elle a des origines historiques. Telle est la raison pourquoi le Ministre s'engage à venir présenter les projets de loi en commission parlementaire et à accompagner les Députés dans leur examen article par article.

Monsieur le Député André Bauler (DP) prend la parole pour demander si, dans l'hypothèse d'une modification du cadre légal pour y apporter des précisions techniques relatives au Pilier Deux, ses nouvelles dispositions seraient applicables de manière rétroactive ou bien pour l'année fiscale suivante. Il souligne l'importance d'accorder aux entreprises un maximum de sécurité juridique.

Le Ministre réitère que si les nouvelles instructions administratives de l'OCDE engendrent une détérioration de la situation fiscale du contribuable, celles-ci ne pourront être d'application rétroactive que sous certaines conditions. S'il s'agit de simples précisions techniques, elles peuvent tout à fait être d'application directe.

À une question de Monsieur le Député Patrick Goldschmidt (DP) relative à la prise en compte des dividendes intragroupes dans les règles du Pilier Deux, un représentant du ministère des Finances explique qu'en vertu de ces règles, les dividendes intragroupes seront déduits de la base imposable, donc du dénominateur pour le calcul du taux d'imposition effectif. Toutefois, la directive 2022/2523² n'est pas tout à fait alignée au régime des sociétés mères et filiales en vigueur au Luxembourg en ce qu'elle ne prévoit pas d'exceptions spécifiques permettant de prendre en compte les critères relatifs à un montant de 1,2 million d'euros du prix d'acquisition de la participation. Des analyses en la matière seront en tout état de cause menées au niveau du ministère des Finances.

Monsieur Fayot intervient pour attirer l'attention sur le fait que le Pilier Deux fait l'objet de nombreuses critiques. Ainsi, selon le EU Tax Observatory, les règles du Pilier Deux devraient être combinées avec d'autres mesures visant à capturer les grandes fortunes (notamment par le biais d'un impôt sur la fortune universel de 2% pour les milliardaires). Par ailleurs, les « carve-outs » du Pilier Deux, donc les exceptions et exclusions visant à restreindre son champ d'application, ont été critiqués dans la mesure où les grands groupes auraient encore l'option d'implémenter leurs filiales dans une juridiction qui ne s'est pas engagée dans la transposition du Pilier Deux. À la lumière des critiques auxquelles le Luxembourg s'est exposé par le passé en raison de son système fiscal pour les entreprises, l'orateur plaide pour que le Grand-Duché s'engage davantage pour faire en sorte à ce que les grands groupes multinationaux continuent à payer leur juste part d'impôt.

Le Ministre prend note des critiques avancées au sujet des règles du Pilier Deux et souligne que ces règles constituent tout de même une avancée majeure qui restreint d'une manière non-négligeable les grands groupes multinationaux dans la manière de se structurer.

² 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.

Monsieur Mosar prend la parole pour faire remarquer que, dans son rapport oral en séance plénière, il a l'intention d'évoquer la rapidité avec laquelle l'instruction parlementaire s'est déroulée pour le présent projet de loi. Il tâchera dans ce contexte de plaider pour qu'à l'avenir les projets de loi soient traités de manière plus anticipée au niveau de la commission. Enfin, l'orateur exprime sa gratitude envers le secrétariat de la Commission, les collaborateurs de son groupe politique, les agents du ministère des Finances et les membres de la Commission pour leur effort visant à faire en sorte à ce que ce projet de loi puisse encore être voté avant la fin de l'année.

La Commission des Finances approuve unanimement le projet de rapport relatif au projet de loi 8292.

Pour ce qui concerne le temps de parole en séance plénière, la Commission prend note du choix de la Conférence des Présidents pour le modèle de base. Le rapporteur demande à obtenir un temps supplémentaire pour son exposé.

*

À l'issue de la réunion, le Ministre attire l'attention des membres de la Commission sur le fait que s'ils souhaitent obtenir des informations de la part des administrations du ministère des Finances, ils devront passer par la personne du Ministre des Finances et non s'adresser directement à des fonctionnaires. En référence à une demande de Monsieur Franz Fayot adressée au directeur de l'Administration des contributions directes aux fins d'obtenir des précisions relatives à l'estimation évoquée lors de la réunion du 12 décembre 2023 relative au déchet fiscal qui serait engendré par les amendements proposés par le groupe politique LSAP relatif au projet de loi 8343³, le Ministre tâchera de transmettre lesdites informations au secrétariat de la Commission des Finances afin que ces données soient partagées avec tous les membres de la Commission.

La Présidente de la Commission des Finances, Madame la Députée Diane Adehm (CSV), relève que les procès-verbaux des réunions de la Commission abordant les différents projets de loi qui seront à l'ordre du jour de la séance plénière de cette semaine n'ont pas encore été tous approuvés. L'oratrice demande l'accord de la Commission pour pouvoir les évoquer tout de même en séance plénière durant les rapports oraux.

La Commission des Finances donne son accord pour une telle démarche.

Luxembourg, le 20 décembre 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact

³ Réunion de la Commission des Finances du 12 décembre 2023.