

Commission des Finances

Procès-verbal de la réunion du 19 janvier 2024

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 1^{er} décembre 2023
2. 8282 Projet de loi portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République de Cabo Verde pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et pour la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales, et du Protocole y relatif, faits à Luxembourg, le 13 janvier 2022
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État
3. 8330 Projet de loi portant organisation de l'Administration du cadastre et de la topographie
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
4. 8340 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, Mme Corinne Cahen, M. Sven Clement, 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. Alex Haag, Directeur de l'Administration du cadastre et de la topographie (pour le point 3)

M. Romain Heinen, Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) (pour le point 4)

M. Romain Felten, directeur-adjoint de l'AED (pour le point 4)

M. Maurice Decker, M. Pierre Frisch, du ministère des Finances (pour le point 2)

M. Luc Feller, M. Jean-Claude Neu, du ministère des Finances

M. Henri Wagener, du groupe parlementaire CSV.

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Michel Wolter

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 1^{er} décembre 2023

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. 8282 Projet de loi portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République de Cabo Verde pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et pour la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales, et du Protocole y relatif, faits à Luxembourg, le 13 janvier 2022

M. Laurent Mosar est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Monsieur le ministre des Finances présente l'objet du projet de loi tel qu'il figure dans l'exposé des motifs du document parlementaire 8282. Il ajoute qu'environ 2.600 Cap-Verdiens vivent au Luxembourg ; ils représentent la plus grande communauté africaine au Luxembourg.

La présente Convention prévoit l'échange de renseignements vraisemblablement pertinents entre les autorités compétentes des États contractants. Les fonds d'investissements sont également couverts par la Convention.

À l'heure actuelle, le Luxembourg a signé 90 conventions de non-double imposition avec d'autres États dont 11 avec des États d'Afrique (dont 8 déjà en vigueur et 3 dont la procédure de ratification est en cours (Cap Vert, Ghana et Rwanda)). Des négociations sont menées avec la Côte d'Ivoire, d'autres sont prévues avec le Kenya.

Le ministre rappelle que le programme gouvernemental prévoit l'extension du réseau de pays avec lesquels le Luxembourg établit une convention de non-double imposition.

En réponse à une question de M. Laurent Mosar, le ministre des Finances déclare que tous les types de fonds d'investissement sont couverts par la présente convention de non-double imposition.

Le nombre de conventions signées par le Luxembourg portant également sur tous les types de fonds d'investissement sera fourni aux membres de la Commission à l'issue de la réunion.

À la question de M. Mosar portant sur une éventuelle signature d'une convention de non-double imposition avec l'Australie, le ministre des Finances répond que la conclusion d'une telle convention lui semble effectivement intéressante et qu'il en serait de même pour des conventions avec des pays d'Amérique du Sud. Un représentant du ministère des Finances signale que des négociations avec l'Australie sont en cours ; il importe d'y faire inclure les fonds d'investissement. Des négociations sont aussi menées avec le Bangladesh et des avenants aux conventions existantes avec le Vietnam et l'Albanie sont en préparation.

M. Franz Fayot salue d'autant plus la tenue de négociations avec le Rwanda que le Luxembourg contribue, par le biais de la coopération, au développement d'une place financière à Kigali. Il s'enquiert au sujet d'éventuelles négociations avec le Bénin, le Togo et le Costa Rica avec lesquels il lui semblerait intéressant de conclure des conventions de non-double imposition.

Suite à une question de M. Fayot portant sur les paiements hors TVA ou à conditions fiscales privilégiées effectués par le Luxembourg dans différents pays visés par la politique de coopération au développement luxembourgeoise, un représentant du ministère des Finances signale que les conventions de non-double imposition n'ont pas d'impact sur ces cas de figure.

M. Mosar remarque que le Conseil d'État et la Chambre de commerce n'ont pas d'observation au sujet du présent projet de loi.

3. 8330 Projet de loi portant organisation de l'Administration du cadastre et de la topographie

M. Maurice Bauer est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Monsieur le ministre des Finances présente l'objet du projet de loi tel qu'il figure dans l'exposé des motifs détaillé du document parlementaire 8330 auquel il est prié de se référer.

Il apporte les informations supplémentaires suivantes :

- Suite à la libéralisation des professions de géomètre et de géomètre officiel, il apparaît qu'au jour d'aujourd'hui les géomètres officiels (donc du cadastre) ne procèdent plus qu'à un tiers des mensurations, les deux tiers restants étant effectués par les géomètres officiels privés.
- Le projet de règlement grand-ducal auquel il est fait référence à l'article 3 du présent projet de loi prévoit qu'à l'avenir l'administration délivrera des extraits du registre foncier, entre autres, à tout intéressé identifié, dans la limite de 10 demandes par mois et de 10 parcelles ou 10 lots de copropriété par demande (soit 100 objets par mois contre 10 parcelles accolées et 20 parcelles attenantes par jour à l'heure actuelle). Conformément à l'article 15 du RGPD et à ses dispositions relatives au traitement automatisé des données, toute consultation sera dorénavant enregistrée et les propriétaires de biens immobiliers pourront savoir sur demande (p. ex. par le biais de my guichet et jusqu'à 6 mois après la consultation ; les modalités précises sont encore à spécifier) qui a consulté leur inscription dans le registre foncier. Il est précisé que l'extrait du registre foncier est délivré sur base/à partir d'une localisation géographique et non sur base du nom d'une personne. La limitation vaut uniquement pour les données relatives à des personnes physiques extraites du registre foncier et non pour les extraits du plan cadastral sur lesquels n'apparaissent pas les noms des propriétaires.
- L'article 18 du projet de loi prévoit la suppression du délai pour la mise en conformité des états descriptifs de division des immeubles soumis au statut de la copropriété avant le 1^{er} avril 1989 (cadastre vertical). L'article 4 de la loi modifiée du 19 mars 1988 sur la publicité foncière en matière de copropriété impose la mise en conformité, dans un certain délai, des états descriptifs de division établis avant le 1^{er} avril 1989, en prescrivant que les actes dressés après cette échéance et ne recourant pas aux nouvelles désignations cadastrales, ne sont plus enregistrés, ni transcrits.

Ce délai, initialement limité à dix ans, a été prolongé entretemps à trente-cinq ans et vient à échéance le 31 mars 2024, sans avoir porté ses fruits. En effet, sur les quelque 3.350 dossiers initialement visés, moins de 1.900 ont été migrés dans le « nouveau régime ». Les raisons à l'origine de l'échec partiel de cette mesure résident dans des procédures

complexes, longues et donc coûteuses et également dans le fait qu'une adaptation du cadastre doit avoir lieu à l'unanimité des copropriétaires d'un immeuble, unanimité souvent difficile à atteindre. De plus, l'inexistence de documents et plans appropriés requiert l'unanimité des copropriétaires pour l'introduction éventuelle de nouvelles quotes-parts.

La suppression du délai du 31 mars 2024 doit intervenir avant cette date, alors qu'il est incertain, notamment en raison de l'absence de l'avis du Conseil d'État, si le présent projet de loi sera prêt à être soumis au vote de la Chambre des députés à temps. Pour cette raison, il est proposé de scinder le projet de loi afin d'isoler l'article 18 dans un projet de loi séparé et d'assurer son entrée en vigueur avant le 31 mars 2024. (L'absence d'entrée en vigueur de la suppression du délai avant la date butoir empêcherait tout notaire de conclure un acte de vente d'un appartement situé dans une résidence qui ne respecte pas les dispositions du « nouveau régime ».)

Pour l'administration, la conséquence de l'abrogation du délai entraîne la gestion parallèle de deux régimes comme tel a été le cas au cours des 35 dernières années. Il est encore précisé, d'une part, que seule une partie des anciens immeubles n'est pas conforme au « nouveau régime » et que ces bâtiments vont disparaître au fil du temps et, d'autre part, que toute modification d'un immeuble « ancien régime » (p. ex. l'aménagement des combles) entraîne l'obligation de se conformer au « nouveau régime ».

La Commission décide d'attendre l'avis du Conseil d'État avant de décider de procéder, selon l'ampleur des commentaires du Conseil d'État, à la scission du projet de loi ou non.

Échange de vues :

- M. Sven Clement avoue être un fervent utilisateur des logiciels du géoportail. Il donne à considérer qu'à chaque fois qu'une administration confie des données à un tiers, ce dernier devient à son tour responsable du traitement des données et doit se conformer aux dispositions du RGPD. D'où l'importance de pouvoir retracer l'origine de toute demande d'obtention des données. Il comprend que la limitation des demandes a pour but de prévenir d'éventuelles opérations de « phishing » portant p. ex. sur l'ensemble des terrains d'une commune.
- M. Clement signale que le projet de loi fait référence à la gestion du registre national des bâtiments et des logements (RNBL), ce registre devant cependant encore être créé par le biais du projet de loi 8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements (déposé en octobre 2022).

Le Directeur de l'Administration du cadastre et de la topographie précise que la mention au RNBL en rouge dans le projet de loi a été recommandée par le Conseil d'État.

Il est supposé que le Conseil d'État proposera une solution à la problématique dans son avis.

Sur proposition du ministre des Finances, les membres de la commission décident d'accorder une visite à l'Administration du cadastre et de la topographie dans le cadre des travaux portant sur le présent projet de loi (Note de l'administrateur : la visite de l'administration est finalement fixée au 20 février 2024).

4. 8340 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA

M. Maurice Bauer est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Monsieur le ministre des Finances présente l'objet du projet de loi tel qu'il figure dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du document parlementaire 8340 auquel il est prié de se référer.

En résumé, le projet de loi crée un service de contrôle blanchiment au sein de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED) chargé de la surveillance et des contrôles contre le blanchiment, contre le financement du terrorisme et en matière de sanctions financières internationales (p. ex. sanctions de l'ONU ou sanctions européennes à l'égard de la Russie).

Le Directeur de l'AED apporte les explications supplémentaires suivantes :

- L'AED est chargée de la surveillance et des contrôles contre le blanchiment depuis 2011. Au début, sa mission consistait surtout en actions de prévention et d'information qui, à partir de 2014, ont été remplacées par des contrôles. À cette époque, l'AED ne disposait que d'un service anti-fraude (TVA) auquel les contrôles anti-blanchiment ont donc été intégrés. À terme, il a été constaté que cette façon de procéder n'était pas idéale, d'une part, pour des raisons de manque de transparence ou de visibilité des effectifs spécifiquement chargés de ce type de contrôle et, d'autre part, parce que ce type de contrôle a pris le dessus sur les contrôles de fraude à la TVA, dont la fraude carrousel. En 2021 et à défaut d'autre alternative, il a donc été décidé de retirer les effectifs en charge des contrôles anti-blanchiment du service anti-fraude et de les placer dans la direction de l'AED, malgré le fait que, pour des raisons juridiques, la direction n'exerce pas de compétences opératives. Finalement, le présent projet de loi crée un nouveau service de contrôle blanchiment à part, exclusivement dédié à cette tâche.
- La Chambre des fonctionnaires et employés publics (CFEP) a avisé le présent projet de loi, ainsi que le règlement grand-ducal afférent. La CFEP regrette le fait que le projet de règlement grand-ducal prévoie l'établissement du bureau de contrôle blanchiment à Luxembourg au détriment des bureaux régionaux. Or, il est un fait que le bâtiment situé à Gasperich, dans lequel l'AED est installée depuis peu, se prête parfaitement à la mise en place du service en question.

La CFEP déplore également que le projet de règlement grand-ducal procède à une réorganisation du service anti-fraude en fusionnant la section d'Esch-sur-Alzette (2 personnes) avec le service établi à Luxembourg (7 personnes) (passage de 3 sites à 2 sites (site de Diekirch 5 personnes)), alors qu'une telle fusion semble tout à fait rationnelle.

La CFEP fait référence à un règlement ministériel du 19 mars 2014 portant désignation des postes à responsabilité spéciale dans la carrière du rédacteur à l'AED, alors que ce règlement n'est plus d'application depuis le remplacement de ces postes par des « postes à responsabilité particulière » dans le cadre de la réforme de la fonction publique de 2015.

Quant à la question de la CFEP portant sur le rattachement du service de contrôle blanchiment à la direction de l'AED, un tel rattachement semble évident.

Le projet de règlement grand-ducal en question est remis à l'administrateur de la commission parlementaire et est annexé au présent procès-verbal.

Le ministre des Finances s'engage à ce qu'à l'avenir, suite au dépôt d'un projet de loi, les règlements grand-ducaux en lien avec ce projet de loi soient communiqués à la Commission des Finances pour information.

Échange de vues :

- M. Fayot souhaite savoir comment le contrôle blanchiment est coordonné entre l'AED, la CSSF et la CRF.

Le ministre des Finances rappelle que le programme gouvernemental prévoit que « Dans le contexte de la lutte contre la criminalité économique et financière, en particulier en matière de blanchiment d'argent, le Gouvernement augmentera les ressources de la police judiciaire et des autorités judiciaires pour assurer l'efficacité de l'application des lois anti-blanchiment en vigueur. Il mènera en outre une réflexion sur une refonte partielle de l'architecture de surveillance nationale actuelle, notamment en ce qui concerne le secteur non-financier. ».

Il explique qu'il s'agit, entre autres, de perfectionner la gestion des dossiers préparés par la CSSF et les administrations fiscales, par exemple en instaurant une « coordination centrale » de ces dossiers. Vu l'importance de la suite donnée aux dossiers en raison du risque réputationnel qu'ils peuvent représenter, les décisions prises par le ministère des Finances dans le contexte d'une amélioration de la procédure actuelle seront communiquées aux membres de la Commission des Finances. Le ministre ajoute que des réflexions sont menées en vue d'une amélioration de la coopération des flux d'informations entre les administrations fiscales, et ce dans le respect du secret fiscal.

Le directeur-adjoint de l'AED indique que la loi anti-blanchiment permet la coopération entre autorités de surveillance et judiciaires et que le comité de prévention (auprès du ministère de la Justice) regroupe les acteurs de lutte contre le blanchiment en vue du renforcement de cette coopération.

- En réponse à une question de M. Fayot sur la « risk based approach » de l'AED, le directeur-adjoint de l'AED explique que l'AED agit, d'une part, en tant qu'autorité de surveillance en vérifiant que les professionnels (qui tombent sous sa surveillance) respectent leurs obligations anti-blanchiment auxquelles ils sont soumis dans leurs relations avec leurs clients (identification, analyse de risque, analyse des activités, coopération avec la CRF, etc) et, d'autre part, en tant qu'AED qui détecte les opérations suspectes et les déclare à la CRF.

Il ajoute que l'AED examine effectivement les dossiers des 9.000 entités lui soumises sur base d'une approche basée sur les risques ; les analyses en place portent sur le chiffre d'affaires et le secteur d'activité et engendrent ensuite un examen plus ciblé et sur place dans environ 10% des dossiers (qui sont donc les plus importants). Le GAFI a apprécié cette façon de procéder, mais il a également recommandé de ne pas négliger le contrôle des autres entités, tâche à laquelle l'AED compte s'atteler dans les prochains temps.

- M. Fayot évoque l'« investment screening » opéré par le ministère de l'Économie depuis octobre 2023 pour évaluer les risques que représentent certains investisseurs désireux de s'établir ou d'investir dans le pays et demande si le service de contrôle blanchiment de l'AED est associé à ce screening.

Le directeur-adjoint de l'AED précise que la CSSF et le CAA accordent des agréments ou des licences aux professionnels tombant dans leur champ de contrôle, ce qui n'est pas le cas pour l'AED. Le « screening » des entités commerciales que contrôle l'AED est effectué par le ministère ayant les classes moyennes dans ses attributions au moment de leur demande d'autorisation d'établissement en vue de leur entrée sur le marché luxembourgeois. Dans le cadre de la mise en œuvre des sanctions financières à l'égard

de la Russie, l'AED a inspecté l'ensemble de ses bases de données et transmis le résultat de ses recherches au service concerné du ministère des Finances.

Le Directeur de l'AED ajoute que la direction de l'AED peut, suite aux contrôles anti-blanchiment qu'elle a effectués, demander le retrait de l'autorisation d'établissement au ministère de l'Economie.

- Mme Sam Tanson souhaite savoir si le « nouveau » service de contrôle blanchiment procédera à de nouveaux contrôles, plus proactifs, des secteurs qui tombent sous sa surveillance (agents immobiliers, promoteurs, professionnels de la comptabilité, marchands d'automobiles, marchands de métaux précieux, business centres, casino, opérateurs en zone franche, administrateurs indépendants, fonds d'investissement alternatifs réservés (FIAR) pour le secteur financier).

Le Directeur de l'AED se dit persuadé que l'efficacité du service créé par le biais du présent projet de loi, du fait qu'il soit désormais dédié à des contrôles bien spécifiques, ne pourra qu'augmenter.

Il précise que l'intensité de l'action de l'AED est évidemment dépendante des ressources et des moyens dont elle dispose. Il fournit l'exemple du secteur immobilier, inondé par une abondance d'agents immobiliers souvent sans autorisation d'établissement (et donc inconnus), secteur auprès duquel l'AED a dû effectuer un vrai travail de formation en matière de blanchiment ces dernières années. Il attire l'attention sur le fait que le secteur immobilier des grandes villes européennes est beaucoup plus touché par la problématique du blanchiment que le Luxembourg. Il est un fait que les professionnels du secteur financier sont, de base, beaucoup plus sensibilisés aux contrôles anti-blanchiment que ceux du secteur immobilier.

Suite à une intervention de M. Fayot, le Directeur de l'AED explique qu'en matière immobilière, le principe des poupées russes est souvent appliqué. L'Administration du cadastre et de la topographie vérifie sur base de la publicité foncière qu'il n'y a pas d'entité sanctionnée inscrite au cadastre, mais il est internationalement connu que les sociétés propriétaires de biens sont souvent détenues par des sociétés de participation de territoires non coopératifs.

- Concernant l'échange d'informations, Mme Tanson fait référence à l'interview du Directeur de l'AED récemment publiée dans le « Lëtzebuurger Land », dans lequel ce dernier affirme qu'il « faut convaincre le Conseil d'État qui défend sur cette question une vision libérale, éloignée de l'intérêt général et du bon fonctionnement de l'État. Quand le Premier ministre dit qu'il veut introduire le principe du « once only »¹, c'est une très bonne chose, mais dans la pratique cela soulèvera de sérieux problèmes en matière de protection des données ». Elle demande au Directeur de développer son point de vue.

Le Directeur de l'AED explique que l'État est totalement compartimenté et que la communication entre autorités ne peut avoir lieu que sur base d'une autorisation légale, dans le respect des dispositions du RGPD (besoin d'une loi dans le cas où les autorités disposent de données destinées à différentes finalités de traitement ; pas besoin d'une loi lorsque les autorités poursuivent la même finalité de traitement (p. ex. entre

¹ L'administration publique réutilisera de manière conséquente les données qu'elle a déjà demandées à un citoyen ou une entreprise afin d'offrir des démarches simples et rapides et d'améliorer la qualité des données qui sont la base pour des services efficaces et sur mesure. Cette réutilisation ne se fera que sous condition que le citoyen ou l'entreprise ait marqué son accord explicite à ce principe.
Source : (ctie.gouvernement.lu)

administrations fiscales)). Le Conseil d'État étant extrêmement pointilleux sur ce sujet, une loi règle tout de même les échanges d'informations entre les administrations fiscales.

Le Directeur souligne que l'État dispose d'une personnalité juridique et que l'invocation du secret par une autorité face à la demande d'échange d'informations émanant d'une autre autorité ne fait que profiter aux fraudeurs et aux criminels. Un État moderne doit permettre une coopération horizontale entre autorités.

Le ministre des Finances ajoute qu'il sera fait en sorte d'améliorer encore davantage les échanges entre l'AED et l'Administration des contributions directes (ACD) afin d'assurer une imposition exacte et juste des contribuables.

- Toujours en se référant à l'article sus-mentionné, Mme Tanson constate que le Directeur de l'AED y déclare qu'un meilleur équipement du service anti-fraude permettrait *in fine* d'augmenter les recettes collectées. Elle souhaite savoir ce qu'il manque au service anti-fraude pour encore améliorer ses résultats.

Le Directeur de l'AED explique que le travail du service anti-fraude de l'AED porte sur deux dimensions : d'une part, le contrôle des dossiers nationaux complexes qui dépasse le travail d'imposition classique (en cas de suspicion, le bureau d'imposition transfère le dossier au service anti-fraude qui peut mener des contrôles sur place), et d'autre part, les dossiers transfrontaliers, la fraude carrousel et la collaboration avec les administrations fiscales européennes (souvent par le biais d'Eurofisc).

Les quelque 100 agents des bureaux d'imposition (dont 80 effectuent le travail de contrôle et 20 constituent des agents d'appui administratif) de l'AED contrôlent pas moins de 90.000 assujettis. Le service anti-fraude regroupe les meilleurs contrôleurs issus de ces bureaux d'imposition. Il serait donc nécessaire d'augmenter l'effectif des bureaux d'imposition afin de renforcer à terme le service anti-fraude.

Le service anti-fraude mène une enquête administrative sur base d'un procès-verbal qui fait foi jusqu'à preuve du contraire et dépose ensuite plainte au parquet qui charge la police judiciaire ou la police de mener une nouvelle enquête. Il serait judicieux, comme c'est le cas dans les pays voisins, de créer des liens entre les deux organes afin d'éviter que deux enquêtes successives ne doivent être menées.

*

La Présidente de la Commission des Finances signale avoir reçu un courrier de la société Finance & Technology Luxembourg concernant le projet de loi 8184 (assurance responsabilité civile véhicules automoteurs). Ce courrier sera transmis aux membres de la commission par courrier électronique (du 22 janvier 2024).

Luxembourg, le 2 février 2024

Procès-verbal approuvé et certifié exact