

## **Commission des Finances**

### **Procès-verbal de la réunion du 17 juin 2025**

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 20 mai 2025
2. 8537 Projet de loi portant approbation du Protocole, fait à Washington, le 25 octobre 2024, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République Argentine 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 Washington, le 13 avril 2019  
- Rapporteur : Monsieur Maurice Bauer  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 8538 Projet de loi portant approbation de la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement du Sultanat d'Oman 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 16 octobre 2024  
- Rapporteur : Monsieur Maurice Bauer  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 8540 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation  
- Rapporteur : Madame Diane Adehm  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
5. 8547 Projet de loi portant modification :  
1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;  
2° de la loi modifiée du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement  
- Rapporteur : Madame Diane Adehm  
- Examen de l'avis du Conseil d'État  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
6. 8498 Projet de loi portant :  
1° transposition de :  
a) la directive (UE) 2024/790 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2024 modifiant la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers ;  
b) l'article 3 de la directive (UE) 2023/2864 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 modifiant certaines directives en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement du point d'accès unique européen ;

c) l'article 1<sup>er</sup> de la directive (UE) 2024/2811 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 modifiant la directive 2014/65/UE afin de rendre les marchés publics des capitaux de l'Union plus attractifs pour les entreprises et de faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises aux capitaux, et abrogeant la directive 2001/34/CE ;

2° mise en œuvre du règlement (UE) 2024/791 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2024 modifiant le règlement (UE) n° 600/2014 en vue de renforcer la transparence des données, de lever les obstacles à la mise en place de systèmes consolidés de publication, d'optimiser les obligations de négociation et d'interdire la réception d'un paiement pour le flux d'ordres ;

3° modification de :

a) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;

b) la loi modifiée du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence des émetteurs ;

c) la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers

- Rapporteur : Monsieur Maurice Bauer

- Examen de l'avis du Conseil d'État

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

7. 8330B Projet de loi portant organisation de l'Administration du cadastre et de la topographie
- Rapporteur : Monsieur Maurice Bauer
  - Examen de l'avis du Conseil d'État
  - Présentation et approbation d'une série d'amendements parlementaires
8. Information au sujet de l'émission d'une série de certificats de trésorerie digitaux

\*

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. Claude Haagen, M. Fred Keup, Mme Octavie Modert remplaçant M. Marc Spautz, M. Laurent Mosar, Mme Sam Tanson  
M. David Wagner, observateur délégué

M. Gilles Roth, Ministre des Finances

M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité (ministère des Finances)

Mme Stella Huber, Directrice de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED) (pour les points 4 et 5)

M. Alex Haag, Directeur de l'Administration du cadastre et de la topographie (ACT) (pour le point 7)

M. Bob Kieffer, Directeur du Trésor (pour le point 8)

Mme Béatrice Gilson, M. Jean-Claude Neu, Mme Maureen Wiwinius, du ministère des Finances

M. Yves Melan, de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (pour les points 4 et 5)

Mme Sarah Weber, de l'Administration du cadastre et de la topographie (pour le point 7)

M. Henri Wagener, du groupe politique CSV

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Marc Spautz

\*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

\*

**1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 20 mai 2025**

Le projet de procès-verbal est approuvé.

- 2. 8537** **Projet de loi portant approbation du Protocole, fait à Washington, le 25 octobre 2024, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République Argentine 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 Washington, le 13 avril 2019**

Le rapporteur présente brièvement le contenu de son projet de rapport qui est ensuite adopté à l'unanimité.

Les membres de la Commission choisissent le modèle de base sans débat pour les débats en séance publique de la Chambre des Députés.

- 3. 8538** **Projet de loi portant approbation de la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement du Sultanat d'Oman 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 16 octobre 2024**

Le rapporteur présente brièvement le contenu de son projet de rapport qui est ensuite adopté à l'unanimité.

Les membres de la Commission choisissent le modèle de base sans débat pour les débats en séance publique de la Chambre des Députés.

- 4. 8540** **Projet de loi modifiant la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation**

Le rapporteur présente brièvement le contenu de son projet de rapport qui est ensuite adopté à l'unanimité.

Les membres de la Commission choisissent le modèle de base pour les débats en séance publique de la Chambre des Députés.

- 5. 8547** **Projet de loi portant modification :**  
**1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;**

## **2° de la loi modifiée du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement**

Le rapporteur présente brièvement le contenu de son rapport.

Le projet de rapport est adopté par 8 voix pour et 3 abstentions (Mme Taina Bofferding, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, du parti politique LSAP).

Les membres de la Commission choisissent le modèle de base pour les débats en séance publique de la Chambre des Députés.

- 6. 8498** **Projet de loi portant :**
- 1° transposition de :**
    - a) la directive (UE) 2024/790 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2024 modifiant la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers ;**
    - b) l'article 3 de la directive (UE) 2023/2864 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 modifiant certaines directives en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement du point d'accès unique européen ;**
    - c) l'article 1<sup>er</sup> de la directive (UE) 2024/2811 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 modifiant la directive 2014/65/UE afin de rendre les marchés publics des capitaux de l'Union plus attractifs pour les entreprises et de faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises aux capitaux, et abrogeant la directive 2001/34/CE ;**
  - 2° mise en œuvre du règlement (UE) 2024/791 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2024 modifiant le règlement (UE) n° 600/2014 en vue de renforcer la transparence des données, de lever les obstacles à la mise en place de systèmes consolidés de publication, d'optimiser les obligations de négociation et d'interdire la réception d'un paiement pour le flux d'ordres ;**
  - 3° modification de :**
    - a) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;**
    - b) la loi modifiée du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence des émetteurs ;**
    - c) la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers**

Le rapporteur présente en détail l'avis du Conseil d'État et la suite qui a été donnée aux recommandations de ce dernier, ainsi que le contenu de son projet de rapport qui est ensuite adopté à l'unanimité.

Les membres de la Commission choisissent le modèle de base pour les débats en séance plénière.

## **7. 8330B** **Projet de loi portant organisation de l'Administration du cadastre et de la topographie**

Il est rappelé qu'en 2024, le projet de loi n° 8330 a été scindé en deux projets de loi distincts et que le projet de loi n° 8330A a été adopté au cours de la séance publique du 29 mars 2024.

Le Conseil d'État a rendu son avis sur le projet de loi n° 8330B le 12 juillet 2024.

Un projet de lettre d'amendements parlementaires a été communiqué aux membres de la Commission par courriel du 13 juin 2025. Ces amendements comportant une série de nouveaux articles, le ministre des Finances se charge de leur présentation après avoir brièvement présenté les points saillants du projet de loi n° 8330B pour le détail duquel il est renvoyé à l'exposé des motifs du projet de loi n° 8330.

L'article 3 du projet de loi initial fournissait la base légale à un règlement grand-ducal pour la consultation et la diffusion de la documentation relative à la mensuration officielle, de la documentation cadastrale, de la documentation topographique, du registre national des localités et des rues et des systèmes de référence de coordonnées nationaux gérés par l'Administration du cadastre et de la topographie (ACT). Dans son avis, le Conseil d'État constate que les données à consulter par des tiers sont des données à caractère personnel et rappelle, à cet égard, le contenu des articles 31 et 37 de la Constitution, ainsi que celui de l'arrêt n° 177 du 3 mars 2023 de la Cour constitutionnelle. Afin d'assurer la conformité de la disposition de l'article 3 aux articles 31 et 37 de la Constitution, le Conseil d'État souligne qu'il y a lieu, sous peine d'opposition formelle, de compléter cette disposition en précisant notamment la nature des données à caractère personnel communiquées à des tiers, la qualité du « tiers intéressé dûment identifié », ainsi que la finalité et les conditions dans lesquelles cet échange a lieu.

Comme la documentation cadastrale comporte des données qui relèvent d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 31 de la Constitution, il s'ensuit que la consultation et la diffusion de ces données ne peuvent être définies dans un règlement grand-ducal. Les dispositions afférentes ont donc été transférées du projet de règlement grand-ducal vers le projet de loi par le biais des amendements 3 et 12 (insérant un nouveau Chapitre 8 dans le projet de loi). Ainsi, la publicité foncière est adaptée aux dispositions du Règlement général sur la protection des données (RGPD). Pour le contenu du nouveau Chapitre 8, il est renvoyé à la lettre d'amendements précitée (doc. parl. n° 8330B<sup>04</sup>).

### Échange de vues :

- M. Franz Fayot du parti politique LSAP évoque plusieurs questions parlementaires qu'il a posées au cours des derniers mois concernant l'accès de chercheurs (historiens) aux archives de l'ACT. Il constate que le présent projet de loi comporte des restrictions d'accès à ces archives et se demande si dans certains cas ces restrictions ne sont pas trop strictes. Il fait encore référence à l'une de ses propositions de loi visant à réduire les délais de communication de certains documents archivés (proposition de loi n° 8516).

Le ministre des Finances signale que l'archivage tombe dans le champ de compétence du ministère de la Culture. Le Directeur de l'ACT revient à la réponse à la question parlementaire n° 1768 de M. Fayot et explique que l'ACT ne s'oppose pas à la communication des données demandées, mais qu'une analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) doit encore être fournie par le chercheur (ou par l'Université de Luxembourg) dans le cas de figure abordé dans la question parlementaire. Il précise que de telles mesures sont indispensables en raison de l'éventualité que certaines données communiquées dans le cadre de recherches concernent des personnes encore vivantes. Il ajoute que les données datant de plus d'une centaine d'années sont inscrites dans le registre foncier (sous forme de grands livres) couvrant des périodes de 30 à 40 ans. Les livres portant sur la fin des années 1930 comportent donc également des données sur les années 1970 et donc sur des actes effectués par des personnes encore vivantes et auxquelles l'accès est conditionné. Il s'agit donc de trouver des moyens techniques permettant de résoudre cette problématique.

M. Fayot donne à considérer que le RGPD prévoit des exceptions pour les données analysées dans le cadre de la recherche et se demande si ces exceptions sont bien prises en compte au Luxembourg.

- M. Claude Haagen du parti politique LSAP revient à l'article 7 du projet de loi qui traite de l'échange de données entre le notaire, l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA (AED), l'ACT et les communes. Il se demande si, suite à la mise en place des dispositions de l'article 7, l'extrait cadastral sera à l'avenir assimilable à une preuve de propriété.

Le Directeur de l'ACT répond que le projet de loi n° 8546 présenté au cours de la réunion du 6 juin 2025 introduit une base légale pour un transfert de données entre l'Administration des contributions directes (ACD) et l'ACT pour les besoins de l'impôt foncier et de l'impôt à la mobilisation de terrains. La mise en place de cette disposition s'impose en raison de la tenue alphabétique et chronologique de livres manuscrits jusque dans les années 1970 par l'ACT, la séparation claire des biens entre époux et épouse propriétaires n'a pas été faite au niveau de l'ACT, alors qu'une séparation précise a eu lieu au niveau de l'ACD. Les inscriptions de l'ACD sont donc plus précises, d'où le projet de leur reprise par l'ACT. Depuis l'année 2000, les biens propres sont liés à la matricule des personnes. L'article 7 du présent projet de loi permet à l'ACT de disposer des contrats de mariage enregistrés auprès de l'AED afin d'y adapter les droits de propriété.

M. Haagen demande si, sur base de l'actualisation des données de l'ACT, l'extrait cadastral sera à l'avenir plus précis qu'il ne l'a été jusqu'à présent.

Le Directeur de l'ACT rappelle que, selon le Code civil, le titre de propriété reste l'élément dominant dans la détermination du propriétaire (le détenteur d'un titre de propriété est considéré propriétaire même si l'extrait cadastral ne le mentionne pas). Cette situation découle de l'absence de livre foncier au Luxembourg (dont l'inscription ferait foi). L'extrait cadastral renseigne donc sur une présomption de propriété.

Les amendements parlementaires sont adoptés à l'unanimité.

\*

Au cours de la réunion du 6 juin 2025 et dans le cadre de la présentation du projet de loi n° 8546, le ministre des Finances avait précisé que les dispositions du projet de loi n° 8546 concernaient les échanges entre l'ACD et l'ACT pour les besoins de l'impôt foncier et de l'impôt à la mobilisation de terrains. Ne connaissant pas la raison de l'éventuelle exclusion de l'impôt sur la non-occupation de logements dans le projet de loi, il s'était engagé à apporter des informations à ce sujet ultérieurement, ce qu'il souhaite faire à présent.

Le ministre explique ainsi que le cadastre ne renseigne pas suffisamment sur les parties exactes d'un bien détenues par les propriétaires dans le cadre d'une copropriété (il n'y est pas mentionné quel appartement d'un immeuble appartient à quel propriétaire). Il s'agit cependant de données sur lesquelles devra se baser un futur impôt sur la non-occupation de logements. Selon ses estimations, les communes devraient disposer de ces informations. Le ministre s'engage à examiner la situation en collaboration avec le ministère des Affaires intérieures et à mettre en œuvre les moyens techniques permettant l'instauration d'un éventuel impôt sur la non-occupation de logements.

## **8. Information au sujet de l'émission d'une série de certificats de trésorerie digitaux**

Le Directeur du Trésor annonce tout d'abord que le 12 mai 2025, l'État luxembourgeois a placé deux certificats de trésorerie d'une durée de 6 mois pour un montant total de 500 millions d'euros à un taux de 2%. À leur échéance, ils seront remplacés par des emprunts à long terme.

Il enchaîne ensuite en expliquant que, le lundi 16 juin 2025, la Trésorerie de l'État a émis avec succès une première série de certificats de trésorerie digitaux (CTD) pour une valeur de 50 millions d'euros. Ces CTD ont été émis non pas pour combler un besoin de trésorerie, mais pour tester la nouvelle technologie qu'ils représentent.

Les CTD illustrent l'efficacité du cadre juridique luxembourgeois des technologies de registres distribués (DLT).

Le Luxembourg a géré l'émission *via* la plateforme numérique Orion de HSBC. HSBC dispose de 2 plateformes de ce type au niveau mondial, l'une basée à Hong Kong, l'autre à Luxembourg.

Les CTD ont une maturité de 6 mois, à zéro coupon, c'est-à-dire émis à 99,030%, à un taux de 1,95% (-10 points de base par rapport à l'EURIBOR).

L'opération permet de disposer des montants empruntés plus rapidement : 2 jours au lieu de 3 à 5 pour les emprunts traditionnels.

Les CTD présentent le désavantage de ne pas encore être accessibles pour tous les emprunteurs et investisseurs.

La présente initiative illustre les compétences de l'écosystème luxembourgeois de la finance digitale.

Sur base des expériences recueillies lors de cette première émission recourant à la *blockchain*, la Trésorerie de l'État continuera à développer son savoir-faire en la matière, en vue de futures émissions sous forme digitale.

Le Luxembourg est le premier État européen à émettre un CTD utilisant la technologie *blockchain* (la Slovaquie a déjà émis un emprunt sur la *blockchain*, mais il s'agissait en fait d'un « private placement » effectué en collaboration avec une seule banque pour tester la technologie utilisée).

Suite à la présente opération, la dette publique luxembourgeoise s'élève à environ 21,9 milliards d'euros, soit 24,3% du Produit intérieur brut (PIB).

### **Échange de vues :**

- M. Franz Fayot du parti politique LSAP souhaite savoir quel type d'investisseurs a souscrit à l'emprunt sous forme de CDT.

Le Directeur du Trésor déclare que la phase intermédiaire actuelle dans laquelle se trouve le monde de la finance digitale est encore dépourvue de standards uniformisés. À l'heure actuelle, les intervenants sur la plateforme Orion sont tous de type institutionnel. La typologie des investisseurs dans les CDT est identique à celle de ceux s'intéressant aux certificats de trésorerie traditionnels.

- M. Fayot évoque l'émission annoncée d'un emprunt « défense » (*defence bond* en anglais) et demande s'il est possible de disposer d'informations plus précises à ce sujet.

Le Directeur du Trésor explique que la Trésorerie de l'Etat est en plein travaux préparatifs de l'émission d'un « defence bond ». La structure du « defence bond » ressemble à celle du « sustainability bond » (obligation durable en français). Il s'agit dans un premier temps de définir un portefeuille d'éléments à financer par le biais du « defence bond » et de vérifier lesquels parmi eux seront considérés comme éligibles par l'OTAN. Cette définition permettra de déterminer sur quel montant pourra porter l'emprunt envisagé. Les conditions de l'emprunt doivent encore être déterminées - il s'agit d'assurer une certaine attractivité de l'emprunt, tout en veillant à ce que ces conditions soient favorables pour l'Etat. Il est envisagé que le « defence bond » devienne un « retail bond » (obligation grand public en français). Des discussions avec des banques de détail viennent d'être entamées à ce sujet. Ce produit sera très innovatif.

- M. Laurent Mosar du parti politique CSV salue l'émission innovante d'une première série de CTD. En réponse à ses questions, le ministre des Finances explique que les modalités d'accès et de mise sur marché par l'intermédiaire de la plateforme Orion sont réglées sur base d'une convention avec HSBC.
- M. Mosar fait allusion à une information très récente selon laquelle la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) serait sur le point de décerner son agrément à la société *Coinbase*.

Le ministre des Finances indique ne pas pouvoir se prononcer au sujet de dossiers individuels de sociétés.

- Suite à une question de M. Mosar, le ministre des Finances explique que le projet d'introduction de l'euro numérique est suivi de très près par l'Eurogroupe, et ce afin que l'euro numérique serve de contrepoids à l'influence du dollar américain et afin de davantage développer la finance numérique au sein de l'UE. Le Luxembourg soutient la mise en place rapide de l'euro numérique. En raison de l'effet potentiel de ce projet sur les liquidités des banques commerciales, il ne souhaite cependant pas que l'euro numérique remplace complètement l'euro traditionnel. La proposition législative de la Commission européenne prévoit actuellement que les pays qui ne sont pas encore membres de la zone euro devront rendre possibles toutes les opérations liées à l'euro numérique, ce qui représentera une charge financière considérable pour ces États. Finalement, la question de la garantie des dépôts en euros numériques doit encore être approfondie.

Le ministre des Finances informe que la CSSF et la Banque centrale du Luxembourg analyseront, dans le cadre des travaux du Comité du risque systémique, les critères relatifs à l'« évaluation » de la systématique potentielle des néobanques (et des risques y liés) établies ou désireuses de s'établir au Luxembourg. Il propose que le résultat de cet effort soit présenté aux membres de la Commission des Finances à huis clos.

- En réponse à une question de M. Claude Haagen du parti politique LSAP, le Directeur du Trésor déclare que les règles s'appliquant aux « digital bonds » et aux « bonds traditionnels » sont les mêmes. Les lois luxembourgeoises dites « blockchain » ont eu pour fonction de rendre les opérations sur la *blockchain* équivalentes aux opérations traditionnelles, les soumettant ainsi aux mêmes exigences. Il rappelle qu'à l'heure actuelle seuls les opérateurs institutionnels peuvent intervenir sur les « digital bonds ».

\*

Il est rappelé aux membres de la Commission qu'une réunion en présence de Madame Albuquerque, Commissaire européenne aux Services financiers, aura lieu le 19 juin 2025.

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**