

Commission des Finances

Procès-verbal de la réunion du 14 octobre 2025

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 1^{er} juillet 2025
2. 8600 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026
- 8601 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029
 - Rapporteur : Monsieur Maurice Bauer
 - Présentation du budget du département Finances
3. 8615 Projet de loi relative à l'octroi d'une dotation annuelle à la Commission de surveillance du secteur financier
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État
4. 8616 Projet de loi relative à l'octroi d'une dotation annuelle au Commissariat aux assurances
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État
5. 8633 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 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
6. 8565 Projet de loi portant approbation du Protocole, fait à Hanoi, le 4 mai 2023, modifiant la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République socialiste du Viêt Nam tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Hanoi, le 4 mars 1996
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, Mme Corinne Cahen, M. Patrick Goldschmidt, M. Claude Haagen, M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz, Mme Sam Tanson, M. Michel Wolter
M. David Wagner, observateur délégué

M. Gilles Roth, Ministre des Finances

M. Bob Kieffer, Directeur du Trésor
M. Nima Ahmadzadeh, Directeur de l'IGF

M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité (ministère des Finances)
M. Yves Clarens, M. Nicolas Jost, M. Jean-Claude Neu, Mme Maureen Wiwinius, du ministère des Finances

M. Marc Reiter, M. Henri Wagener, du groupe politique CSV

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 1^{er} juillet 2025

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. 8600 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026

8601 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029

Le ministre des Finances présente le budget 2026 du département Finances.

Les dépenses totales du ministère des Finances comprennent celles des administrations rattachées au ministère. Elles s'élèvent à 1,6 milliard d'euros pour l'année 2026 (+109 millions d'euros, soit +7,6% par rapport à 2025).

Les dépenses courantes du ministère des Finances pour 2026 atteignent 1,4 milliard d'euros et les dépenses en capital 124 millions d'euros.

En 2026, 483 millions d'euros seront versés au budget de l'UE en 2026. Le budget 2026 prévoit des dépenses de l'ordre de 118 millions d'euros pour l'achat et la location d'immeubles conformément à la politique immobilière de l'État. Les dépenses destinées à l'aide au développement atteignent 65 millions d'euros et la dotation au « Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg » 64 millions d'euros.

À l'heure actuelle, 155 personnes travaillent au sein du ministère des Finances (dont 14 personnes détachées auprès de diverses institutions internationales). En lien avec l'augmentation constante des missions du ministère des Finances et la complexité des sujets à traiter, le ministère compte 34 collaborateurs de plus qu'il y a un an.

Le budget du ministère des Finances couvre 5 grands axes :

1. la modernisation et la digitalisation des administrations ;
2. le développement de la place financière ;
3. la contribution au budget de l'UE ;
4. l'aide au développement ;
5. la stratégie immobilière de l'État.

1. La modernisation et digitalisation des administrations

Les dépenses de cet axe sont surtout consacrées au développement d'outils informatiques (digital tools) destinés au ministère des Finances, ainsi qu'aux administrations afférentes. Dans le cadre de la transformation digitale de l'Administration des contributions directes (ACD), l'accent est surtout mis sur la digitalisation des processus, la formation des agents et la modernisation des bases de données. Dans ce cadre, l'avancement de la digitalisation des processus de vérification des déclarations d'impôt constitue un enjeu majeur. En effet, cette évolution a un impact économique positif, puisqu'elle permet d'accélérer l'imposition et d'en accroître la précision.

La modernisation des administrations fiscales porte également sur les procédures relatives à l'impôt foncier. Un projet de loi réformant l'impôt foncier a été déposé et les travaux législatifs y relatifs suivent leur cours. Le budget du ministère des Finances, et plus précisément celui du cadastre, prévoit une dépense liée à la transmission de données dans le cadre de l'impôt foncier et de l'impôt à la mobilisation de terrains.

Un poste budgétaire est également consacré à l'acquisition d'un camion-scanner par l'Administration des douanes et accises (ADA). Le coût de 3,14 millions d'euros est à plus de trois quarts cofinancé par l'UE.

2. Le développement de la place financière

8 millions d'euros sont consacrés au financement de Luxembourg for Finance (LFF) et de la Luxembourg House of Financial Technology (LHoFT).

4,5 millions d'euros sont destinés au soutien au développement de la finance soutenable et contribuent e.a. au financement de la Luxembourg Sustainable Finance Initiative (LSFI) et du Luxembourg Sustainable Financial Action Plan.

En matière de finance durable, 10,5 millions d'euros financent des initiatives et des PPP, comme le Luxembourg Green Earth Impact Fund (GEIF). Cette participation au financement de projets par un gouvernement ou un État a pour objectif de motiver les investisseurs privés à participer à leur financement (principe de la « blended finance »).

Une dotation annuelle de 20 millions d'euros sera accordée à la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) et de 2 millions d'euros au Commissariat aux Assurances (CAA) afin de renforcer durablement leur efficacité dans l'exercice de leurs missions de surveillance prudentielle et de régulation du secteur financier.

Le ministre des Finances souligne qu'il s'agit bien de deux institutions indépendantes et qu'un nombre considérable de nouvelles missions (surtout dans le domaine de la finance digitale) seront confiées à ces deux institutions au cours des prochaines années. Il rappelle finalement que les sanctions péquéniaires qu'elles ont prononcées à l'égard d'entités surveillées par elles, alimentent actuellement leurs budgets.

3. La contribution au budget de l'UE

Le budget du département Finances prévoit un montant de 483 millions d'euros au titre de contributions du Luxembourg vers le budget de l'UE en 2026.

Ce montant comprend notamment la quote-part à verser à l'UE au titre de la contribution assise sur le revenu national brut qui s'élève à 381 millions d'euros (432 millions d'euros prévus pour 2027), celle à verser à l'UE à titre de ressources propres provenant de la TVA qui atteint 82 millions d'euros), celle liée à la contribution assise sur le volume des déchets en plastique non-recyclés, fixée à 10 millions d'euros, et les droits de douane pour un montant de 10 millions d'euros (après déduction de 5 millions d'euros remboursés par l'UE pour frais de perception).

4. L'aide au développement

Environ 10% du montant destiné à l'aide au développement (1% du RNB), soit environ 65 millions d'euros, proviennent du ministère des Finances. Ce montant comporte, entre autres, des versements au Fonds monétaire international (FMI), à la Banque mondiale et à diverses banques de développement régionales.

5. La stratégie immobilière de l'État

En ce qui concerne l'acquisition et la location d'immeubles, le budget prévoit 40 millions d'euros pour l'acquisition d'immeubles, 68 millions d'euros pour la location et 10 millions d'euros pour l'équipement.

*

En ce qui concerne la charge de la dette, elle passe de 238 millions d'euros en 2025 à 312 millions d'euros en 2026. Cette augmentation résulte du refinancement de la dette et de l'émission de nouvelle dette à des taux d'intérêt plus élevés.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

Mme Sam Tanson de la sensibilité politique déi gréng constate au niveau de la programmation financière pluriannuelle que les frais liés aux charges de la dette augmentent de manière importante (238 millions d'euros en 2025 à 585 millions d'euros en 2029). Elle demande si cette augmentation est uniquement liée à la hausse des taux d'intérêts de la dette actuelle ou si elle porte également sur d'éventuels futurs emprunts additionnels.

Le ministre des Finances confirme que les chiffres prévus sont basés sur le déficit budgétaire estimé pour les prochaines années, et donc sur son financement, et sur la charge de la dette relative aux nouveaux emprunts et au refinancement d'emprunts venant à échéance.

Mme Tanson revient aux 80 millions d'euros de recettes estimées en provenance de l'imposition selon le pilier 2 à partir de 2026 et pour les années suivantes. Elle souhaite connaître l'appréciation politique du ministre des Finances à ce sujet.

Le ministre des Finances explique que le montant figurant dans le projet de loi budgétaire a été estimé par l'ACD qui a basé ses calculs sur l'examen détaillé des données des 100 contribuables les plus importants auxquels elle a appliqué les nouvelles règles pilier 2. Le chiffre de 2 milliards avancé dans un document récent de la cellule scientifique de la Chambre des Députés se base apparemment sur une étude réalisée en 2015 ou 2016 et ne semble pas correspondre à la réalité.

3. 8615 Projet de loi relative à l'octroi d'une dotation annuelle à la Commission de surveillance du secteur financier

4. 8616 Projet de loi relative à l'octroi d'une dotation annuelle au Commissariat aux assurances

M. Michel Wolter du parti politique CSV est nommé rapporteur des deux projets de loi sous rubrique.

Le projet de loi 8615 a pour objet de prévoir, à partir de l'exercice budgétaire 2025, une dotation annuelle de 20 millions d'euros au profit de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF).

Le projet de loi 8616 a pour objet de prévoir, à partir de l'exercice budgétaire 2025, une dotation annuelle de deux millions d'euros au profit du Commissariat aux assurances (CAA).

Le ministre des Finances apporte des précisions telles qu'elles figurent à l'exposé des motifs des documents parlementaires n°8615 et n°8616. Les dotations annuelles ont pour objectif de renforcer l'indépendance de la CSSF et du CAA. Le ministre ajoute qu'il est important de garantir le maintien des compétences et de l'expertise de la CSSF au niveau national.

Dans ses avis du 7 octobre 2025, le Conseil d'État ne formule pas d'observations à l'égard des projets de loi.

Le ministre des Finances fait encore référence à la question parlementaire n°2875 du 16 septembre 2025 de Mme Sam Tanson (délégué) concernant le cumul des missions de la CSSF. (Note de l'administrateur : la réponse à cette question parlementaire porte la date du 15 octobre 2025.)

Il fait brièvement allusion à l'organisation interne de la CSSF en ce qui concerne la séparation du pouvoir d'investigation et du pouvoir sanctionnateur et signale que, comme cette organisation n'est actuellement pas reflétée dans la loi, une modification législative est envisagée à court terme pour consacrer dans la loi l'indépendance de l'enquête.

Il se déclare finalement prêt à discuter d'autres propositions ou orientations à ce sujet venant de la Chambre des Députés.

Le ministre conclut que le modèle de financement de l'autorité de surveillance nationale varie d'un État membre à l'autre : soit l'autorité de surveillance s'auto-finance exclusivement, soit elle fonctionne sur base de dotations issues du budget de l'État, soit elle est intégrée dans la banque centrale de son pays (cas de l'Irlande).

Échange de vues :

- En réponse à une question de M. Michel Wolter, le ministre des Finances précise que le financement de la CSSF est basé sur les taxes prélevées auprès des acteurs qu'elle surveille, ainsi que sur une dotation du budget de l'État. Par ailleurs, la CSSF conserve les montants versés dans le cadre de sanctions qu'elle a prononcées.
- M. Wolter s'étonne du dépôt d'un projet de loi concernant une dotation annuelle de 20 millions d'euros au profit de la CSSF, alors qu'une telle dotation est allouée à la CSSF depuis des années via l'article budgétaire « développement de la place financière : dépenses diverses ». Il se demande pourquoi le montant de l'article en question n'est pas tout simplement adapté aux besoins de la CSSF.

Le ministre des Finances évoque les exigences d'une loi de financement spéciale, rappelées à plusieurs reprises par le Conseil d'État en lien avec l'article 117, paragraphes 3 et 4, de la Constitution. Il ajoute que le projet de loi contribue au renforcement de la prévisibilité financière de la CSSF.

Une représentante du ministère des Finances précise que jusqu'aujourd'hui la décision de verser une dotation à la CSSF était discutée et renouvelée chaque année. Cette dotation n'était du coup pas reconduite automatiquement d'année en année (et ne tombait donc pas sous l'article 117 (3) et (4) de la Constitution).

En 2020 (année COVID), le ministre des Finances de l'époque avait décidé le versement d'une dotation de 6,5 millions d'euros à la CSSF. En 2021, la dotation versée à la CSSF s'est de nouveau élevée à 6,5 millions d'euros, en 2022 à 10 millions d'euros, en 2023 à 15 millions d'euros et en 2024 à 17,5 millions d'euros. Ainsi, le montant total des dotations versées à la CSSF de 2020 à 2024 s'élevait à 55,5 millions d'euros. Il a dès lors été décidé de procéder au dépôt du projet de loi 8615.

En parallèle et pour des raisons similaires de prévisibilité financière, il a été procédé au dépôt du projet de loi 8616 concernant la dotation versée au CAA.

Le ministre des Finances ajoute que dans la note interprétative de sa recommandation n°26, le GAFI souligne l'importance du fonctionnement indépendant de la CSSF. Pour garantir cette indépendance, il doit également être assuré qu'elle dispose de suffisamment de ressources financières indépendantes.

- M. Wolter déclare ne pas comprendre et ne pas accepter que la CSSF et le CAA soient autorisés à conserver les montants versés dans le cadre de sanctions qu'ils ont eux-mêmes prononcées. Selon lui, le risque que ces établissements fixent les montants de ces sanctions en fonction de leurs besoins financiers est réel. Il plaide en faveur d'un système dans lequel ces deux établissements publient, en toute transparence, leurs besoins en financement annuels, l'État touche le produit provenant des sanctions et reverse finalement les montants nécessaires aux établissements.

Le ministre des Finances comprend ce point de vue et déclare que c'est également pour cette raison que les présents projets de loi ont été déposés. Il se réfère à l'option, existant auprès de certaines autorités étrangères, d'une « commission des sanctions » chargée de prononcer les sanctions et se déclare ouvert à étudier la modification des lois organiques de la CSSF et du CAA.

- Le ministre des Finances ajoute qu'il y a encore lieu de réagir à la jurisprudence récente qui a rappelé l'application du principe ne bis in idem. Il se déclare ouvert à toute discussion approfondie à ce sujet et ajoute qu'il pourrait également être utile de consulter le procureur général dans ce contexte.

(Note de l'administrateur : dans sa réponse du 15 octobre 2025 à la question parlementaire n°2875 de Mme Tanson concernant le cumul des missions de la CSSF, le ministre des Finances indique que : « Quant au principe *ne bis in idem*, une modification législative est en cours de préparation pour transposer l'article 1er, point 18), de la directive (UE) 2024/1619 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les pouvoirs de surveillance, les sanctions, les succursales de pays tiers et les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance, qui prévoit la mise en place d'un mécanisme de coopération entre autorités compétentes et autorités judiciaires lorsqu'une procédure administrative et une procédure pénale sont

engagées à l'encontre de la même personne physique ou morale qui peut être tenue pour responsable du même comportement dans les deux procédures. ».)

- Mme Sam Tanson de la sensibilité politique déi gréng soulève la question d'une généralisation du principe du dépôt de projets de loi portant sur des financements impactant plusieurs exercices budgétaires. Elle souhaite savoir si le gouvernement a pris une décision à ce sujet.

Le ministre des Finances répond que, dans les cas présents, l'importance du maintien de l'indépendance et de la pérennité de l'autonomie financière des établissements concernés a primé sur toute autre décision de principe généralisé. Il souligne que la CSSF et le CAA sont des établissements publics particuliers peu comparables de par leur nature aux autres établissements publics « classiques ».

- M. David Wagner de la sensibilité politique déi Lénk constate que les bilans de la CSSF des dernières années renseignent des excédents importants qui permettraient même son auto-financement (sans apport de l'État). Il demande s'il a été envisagé d'augmenter les taxes payables par les acteurs surveillés au lieu de recourir à une dotation fixe de l'État.

M. André Bauler du parti politique DP demande si la CSSF est autorisée à constituer des réserves.

Une représentante du ministère des Finances explique que fin 2024, la CSSF disposait de liquidités de l'ordre de 141 millions d'euros. Ce montant peut paraître important, mais doit être mis en parallèle avec les frais de fonctionnement annuels de la CSSF qui atteignent 200 millions d'euros. Initialement, la CSSF détenait toujours un niveau de liquidités équivalent aux frais de fonctionnement d'une année, mais, ces dernières années, le Conseil a décidé de revoir cette proportion à la baisse.

- M. Wagner regrette que le bilan du CAA ne soit pas publié dans son rapport annuel ou sur son site internet.

Le ministre des Finances s'engage à le fournir aux membres de la commission.

(Note de l'administrateur : les comptes annuels du CAA ont été envoyés aux membres de la commission par email du 15 octobre 2025.)

- En réponse à une question de M. Claude Haagen du parti politique LSAP, le ministre des Finances précise que les projets de loi sous rubrique octroient une dotation annuelle à la CSSF et au CAA pour une période illimitée. Il ajoute que la CSSF et le CAA sont soumis au contrôle de la Cour des comptes (pour les dotations perçues de l'État).
- Comme dans le passé déjà, M. Laurent Mosar du parti politique CSV juge malsain que la CSSF dispose à la fois d'un pouvoir d'enquête et d'un pouvoir de sanction. Selon lui, il devient urgent de trouver une solution à cette problématique en légiférant.

Le ministre des Finances explique qu'un projet de loi transposant une partie de la directive CRD VI¹ est en préparation (une première partie fait déjà l'objet du projet de loi 8627 déposé le 2 octobre 2025). Puisque la deuxième partie porte sur les autorités de surveillance, des modifications de la loi organique de la CSSF, discutées au cours de la présente ou de futures réunions de la Commission des Finances, pourront y être

¹ La CRD VI fait partie du nouveau paquet bancaire (règlement CRR III/directive CRD VI) publié le 19 juin 2024 au Journal officiel de l'Union européenne. Elle devra être transposée par les EM en droit national au plus tard le 10 janvier 2026.

intégrées. Le ministre des Finances plaide en faveur d'une discussion large au sein de la Commission des Finances afin que cette dernière lui transmette ensuite ses orientations en la matière. Il rappelle que la CSSF jouit d'une très bonne réputation à l'étranger.

Les membres de la commission partagent l'avis de la Présidente de la Commission des Finances selon lequel, faute de temps, les discussions envisagées ne pourront être entamées avant début 2026.

- À des fins de comparaison, M. Mosar demande à connaître le niveau des taxes payées par les acteurs du secteur financier dans d'autres États membres à leur autorité de surveillance respective.

Le ministre des Finances confirme que certains acteurs du secteur financier se plaignent du niveau élevé des taxes au Luxembourg. L'ABBL et l'ALFI ont réalisé une étude comparative à ce sujet : les taxes levées par la CSSF correspondent à la moyenne des taxes similaires payées dans d'autres États membres ou au Royaume-Uni.

- M. Wolter attire l'attention sur le fait que les projets de loi sous rubrique prévoient l'octroi de dotations à la CSSF et au CAA à partir de l'exercice 2025, ce qui équivaudrait, selon lui, à un amendement du budget 2025.

Le ministre des Finances propose de réexaminer la façon selon laquelle est formulé l'octroi des deux dotations.

5. 8633 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 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière

M. Michel Wolter est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le ministre des Finances rappelle que dans le cadre de ses engagements envers l'OTAN, le Luxembourg a pour objectif d'augmenter son effort de défense afin qu'il atteigne 2% du RNB à partir de l'année 2025. Un tiers de cet effort est financé à l'aide de ressources externes (par exemple via un fonds d'investissement de la SNCI), un tiers sur base d'une redéfinition des priorités de l'État (mais sans suppression de projets d'investissement) et un tiers par le biais d'un « defence bond » (émission d'obligations souveraines de défense). Les produits des obligations émises dans le cadre de ce dispositif seront utilisés pour financer des investissements dans des domaines clés de la défense et de la sécurité tels que par exemple les infrastructures, les capacités aériennes et spatiales ainsi que l'innovation industrielle. Est exclu tout financement d'armes controversées et de programmes prohibés par le droit international.

Un « Defence Bond Committee » sera chargé de superviser la sélection des projets, l'allocation des fonds et le reporting annuel.

L'emprunt public dédié à la sécurité aura une échéance de 3 ans à un taux attractif et sera « distribué » par les banques de détail locales. Il portera sur un montant de 150 millions d'euros.

Le présent projet de loi propose une disposition d'ordre fiscal introduisant une exemption fiscale intégrale des intérêts perçus par des particuliers de certains emprunts obligataires émis par des États et remplissant différents critères spécifiques. L'objectif est d'instaurer une

mesure incitative et de soutien aux souscripteurs particuliers résidents au Grand-Duché de Luxembourg lorsqu'ils souscrivent à un tel emprunt souverain.

6. 8565 **Projet de loi portant approbation du Protocole, fait à Hanoi, le 4 mai 2023, modifiant la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République socialiste du Viêt Nam tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Hanoi, le 4 mars 1996**

M. Michel Wolter est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le ministre des Finances présente le projet de loi qui approuve le Protocole modifiant la Convention entre le Luxembourg et le Vietnam tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.

Le ministre explique que jusqu'à présent seules les conventions de non double imposition signées avec des pays ne figurant pas sur une liste grise faisaient l'objet de projets de loi soumis au vote de la Chambre des Députés. Or, le Vietnam figure encore sur une liste grise à l'heure actuelle. Le fait qu'il ait conclu un nombre important de conventions de non double imposition conformes aux critères de l'OCDE et du GAIFI contribuera probablement à son retrait de cette liste.

Mis à part une remarque d'ordre légitique, le Conseil d'État n'a pas d'observation à l'égard du projet de loi.

Procès-verbal approuvé et certifié exact