



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 24 novembre 2015

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 12 et 13 novembre 2015
2. 6900 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016
- Rapporteur: Monsieur Henri Kox
- 6901 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 - 2019
- Rapporteur: Monsieur Henri Kox

- Examen des avis du Conseil d'Etat
3. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler

M. Etienne Reuter, du Ministère des Finances
Mme Pascale Toussing, Ministère des Finances, Direction "Fiscalité"
M. Jeannot Waringo, Directeur de l'Inspection générale des finances (Ministère des Finances)
M. Thomas Dominique, Directeur de l'Inspection générale de la Sécurité sociale
M. Guy Heintz, Directeur de l'Administration des contributions directes
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Roy Reding

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 12 et 13 novembre 2015

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. 6900 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016
6901 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 – 2019

6900 - Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016

Suite à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat, la Commission prend les **décisions** suivantes :

- L'ensemble des observations d'ordre légistique du Conseil d'Etat sont suivies.
- Intitulé : La Commission constate que la modification de la *loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilés sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques*, prévue à l'article 6 du projet de loi, a été omise dans l'intitulé initial du projet de loi. Elle décide de corriger cette omission par le biais de **l'amendement parlementaire n°1**.
- Article 2 : La Commission constate que le renvoi figurant à l'article 2 est erroné et décide de le corriger par le biais de **l'amendement parlementaire n°2**.
- Article 4 : Les modifications de texte proposées par le Conseil d'Etat sont reprises.

Quant au constat du Conseil d'Etat selon lequel, aux termes de l'alinéa 4, le bénéfice de la régularisation fiscale est réservé « aux personnes ayant leur résidence fiscale au Luxembourg » et selon lequel il n'est pas précisé si cette condition de résidence s'apprécie seulement au moment du dépôt de la déclaration rectificative, il est spécifié que tel n'est pas le cas. Pour cette raison, la Commission décide de reprendre le libellé de l'alinéa 4 proposé par le Conseil d'Etat.

La recommandation du Conseil d'Etat, selon laquelle il serait préférable de faire figurer le texte de la disposition introduite par l'article 4 dans la loi du 22 mai 1931 à l'endroit des dispositions transitoires de cette loi, est suivie. Elle fera l'objet de **l'amendement parlementaire n°3** (remplacement du chiffre 203a par 489 au point 1° de l'article).

- Article 10 : Il est procédé aux deux suppressions de texte proposées par le Conseil d'Etat.
- Articles 28 et 31 : Afin de toiser les oppositions formelles du Conseil d'Etat, les termes « et travaux préparatoires » sont biffés dans ces deux articles.
- Article 46 : Le Conseil d'Etat signale qu'à l'alinéa 1^{er} de l'article sous examen, il y a lieu de supprimer « au cours de l'année 2016 ainsi qu'au cours des années ultérieures », étant donné que cette précision est sans plus-value normative. Pour parer à toute insécurité juridique, la Commission décide de ne pas procéder à cette suppression.

- Article 47: Le Conseil d'Etat remarque que le présent article doit également modifier le point b) du paragraphe 1^{er} de l'article 35 de la loi budgétaire pour l'exercice 2014, afin de remplacer le point à la fin par un point-virgule. Afin de donner suite à cette recommandation, l'article 47 est modifié par la voie de l'amendement parlementaire n°4.

Les amendements sont adoptés à l'unanimité.

Les explications et commentaires suivants sont encore fournis :

- Considérations générales du Conseil d'Etat : Le Directeur de l'IGF fait référence au tableau 12 (Total des dépenses de l'administration publique) figurant à la page 15 de l'avis du Conseil d'Etat. Ce dernier conclut, à la lecture des chiffres de ce tableau, qu'il « apparaît clairement que les autres pays européens ont atteint une certaine maîtrise de la croissance de leurs dépenses, dont la progression suit un rythme nettement ralenti par rapport à l'accroissement rapide des dépenses du Luxembourg. En effet, la progression des dépenses du Luxembourg (40,07%) est presque le triple de la progression des dépenses publiques en Allemagne (15,63%) et en France (15,99%), et elle dépasse de deux tiers la progression en Belgique (24,05%)(...). ».

Le Directeur de l'IGF indique que cette interprétation ne tient pas compte des faits suivants :

1. Pendant la période analysée (2008-2014), la croissance économique au Luxembourg a atteint 30%, alors qu'en Belgique elle ne s'est élevée qu'à 13%, en France à 7% et en Allemagne à 14%.
2. Suite à une décision d'Eurostat de 2014, certaines activités des sociétés de chemins de fer doivent être comptabilisées dans le référentiel SEC2010. Le tableau 12 de l'avis du Conseil d'Etat tient compte de cette modification à partir de l'année 2011, année à partir de laquelle les répercussions financières (quelque +300 millions/an) sont déjà disponibles.
3. Contrairement aux décisions prises dans les pays auxquels est comparé le Luxembourg, l'Etat luxembourgeois a poursuivi sa politique d'investissement forte après la crise, ce qui explique également le niveau plus élevé de la croissance au Luxembourg.

La considération de ces faits permet d'atténuer considérablement la différence en matière de rythme de progression des dépenses entre le Luxembourg et celui des autres pays cités dans le tableau.

- Article 4: Le Conseil d'Etat signale, quant à l'article 4 concernant la régularisation fiscale, que le nouveau paragraphe proposé fait référence aux « avoirs et [...] revenus non déclarés » qui auront été régularisés au Luxembourg par voie de déclaration rectificative entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2017. Il constate que la période sur laquelle doit porter la déclaration rectificative n'est pas précisée et se demande si le contribuable devra déterminer lui-même quels faits il considère comme prescrits ou non. Selon lui, la lisibilité du texte et partant l'efficacité de la procédure, puisqu'elle repose sur une déclaration rectificative complète, auraient profité d'une précision à cet égard.

La représentante du ministère des Finances précise que les revenus et avoirs susceptibles de régularisation sont ceux qui ne sont pas prescrits. Il peut notamment s'agir de bénéfice commercial, intérêts et revenus sous-jacents, etc... La prescription à prendre en compte est une prescription décennale, comme en cas d'imposition supplémentaire pour déclaration incomplète ou inexacte ou pour non-déclaration. La base légale est l'article 10 de la loi du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, tel

qu'il a été modifié et qui dispose que « (...) *La créance du Trésor se prescrit par 5 ans. Toutefois, en cas de non-déclaration ou en cas d'imposition supplémentaire pour déclaration incomplète ou inexacte, avec ou sans intention frauduleuse, la prescription est de dix ans (...)* ».

Cette explication figurera au commentaire des articles de la présente loi en projet.

- Article 5 : La représentante du ministère des Finances signale que, pour l'instant, aucun nouveau régime fiscal n'a pu être développé en remplacement du régime de la propriété intellectuelle abrogé par l'article 5. A noter qu'un tel nouveau régime devra être conforme aux dispositions imposées par le Plan d'action BEPS (« *Base erosion and profit shifting* »).

Un membre de la Commission fait référence à l'Irlande qui vient d'annoncer la « mise sur le marché » d'un régime de remplacement (knowledge box) (cf email du 24/11/15 de la Secrétaire aux membres de la Commission).

La représentante du ministère des Finances n'a pas encore connaissance du texte de loi instaurant ce régime. Le texte en question sera soumis à un examen de conformité réalisé par le groupe « Code de conduite (fiscalité des entreprises) » de l'UE.

- Articles 36 et 37 - Mesures en matière d'assurance maladie : médecin référent (art. 36), médicaments à délivrance hospitalière (art. 37) : Le Conseil d'Etat considère que les dispositions de ces deux articles n'ont pas de caractère financier et budgétaire et constituent dès lors des cavaliers législatifs. Il aurait une nette préférence de faire figurer ces dispositions à titre autonome dans un projet de loi distinct de celui sous examen.

Le Directeur de l'Inspection générale de la Sécurité sociale est toutefois d'avis qu'il y a bien lieu de faire figurer ces deux articles dans le projet de loi budgétaire, d'une part, parce que les dispositions concernant le médecin référent s'inscrivent dans la continuation de la réforme de 2012 et doivent à tout prix être inscrites dans le Code de la sécurité sociale dans les meilleures délais, d'autre part, parce qu'il devient indispensable pour la CNS de pouvoir mieux contrôler les dépenses liées aux médicaments à délivrance hospitalière (pour davantage de détails, il est renvoyé au commentaire de l'article concerné (voir doc. parl. n°6900).

- Article 46 : En ce qui concerne l'autorisation conférée au gouvernement, par le biais du présent article, d'émettre des emprunts nouveaux pour un montant maximum de 1.500 millions d'euros, il est précisé que ce montant a été calculé sur base du solde de l'administration centrale. Un tableau reprenant la répartition des emprunts par branches de l'administration centrale et par année sera communiqué aux membres de la Commission sous peu. Dans ce contexte, la Commission souhaiterait également disposer d'un « inventaire » des autorisations accordées dans le passé.
- Quant à la requête de la Chambre des Députés de faire figurer la mention « sans distinction d'exercice » à l'article budgétaire consacré à sa dotation, le Directeur de l'IGF signale que cette distinction est sans objet lorsqu'elle concerne une dotation de l'Etat. Il en a d'ailleurs informé le secrétaire général de la Chambre par téléphone ce matin-même.
- Le rapporteur indique que les explications fournies par le CNFP concernant l'évolution de la dette en relation avec les emprunts de refinancement diffèrent de celles de la Cour des comptes.

6901 - Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 – 2019

La Commission décide de reprendre toutes les suggestions du Conseil d'Etat.

3. Divers

La prochaine réunion aura lieu le mardi 1^{er} décembre à 9:00 heures.

Luxembourg, le 27 novembre 2015

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger