



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 27 mai 2014

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 1^{er} et 25 avril 2014
2. 6595 Projet de loi relative à la fondation patrimoniale et portant modification:
 - de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
 - de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune;
 - de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt commercial;
 - de la loi modifiée du 31 mai 1999 régissant la domiciliation des sociétés
 - Rapporteur: Madame Joëlle Elvinger
 - Poursuite de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. 6633 Projet de loi portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande
 - Rapporteur: Monsieur Guy Arendt
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 6597 Projet de loi relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques et modifiant:
 - a) la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat
 - b) la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances
 - Rapporteur: Monsieur Eugène Berger
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
 - Examen des avis des chambres professionnelles et de la Banque Centrale du Luxembourg
5. 6668 Projet de loi portant modification
 - 1) de la loi modifiée du 21 juin 2005 transposant en droit luxembourgeois la directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 du Conseil de l'Union européenne en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts ;
 - 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 ;
 - 3) de la loi du 21 juin 2005 portant approbation des Accords conclus avec des territoires dépendants ou associés d'États membres de l'Union européenne relatifs à la fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts

- Désignation d'un rapporteur

6. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Jean-Claude Juncker, M. Guy Arendt, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Emile Eicher remplaçant M. Claude Wiseler, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar remplaçant M. Luc Frieden, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter

M. Justin Turpel, député (*observateur*)

Mme Isabelle Goubin, M. Etienne Reuter, Mme Pascale Toussing, du Ministère des Finances
M. Jeannot Waringo, Directeur de l'Inspection générale des Finances
M. Romain Heinen, Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines
M. Guy Heintz, Directeur de l'Administration des contributions directes
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Luc Frieden, M. Jean-Claude Juncker, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 1^{er} et 25 avril 2014

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

- 2. 6595 Projet de loi relative à la fondation patrimoniale et portant modification:**
- de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
 - de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune;
 - de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 sur l'impôt commercial;
 - de la loi modifiée du 31 mai 1999 régissant la domiciliation des sociétés

En début de réunion, il est fait référence à un courrier envoyé à titre personnel par un particulier aux députés membres de la Commission. Concernant ses craintes selon lesquelles la fondation patrimoniale pourrait être qualifiée d'entreprise au sens du droit communautaire et qu'il pourrait être considéré qu'elle bénéficie d'une aide d'Etat illicite en matière fiscale, une représentante du ministère des Finances signale que le régime de la fondation patrimoniale est très similaire à celui des SPF qui ne tombe pas sous la fiscalité des entreprises. Il en est déduit qu'il en sera de même pour la fondation patrimoniale.

Mme Isabelle Goubin présente différents amendements au projet de loi. Les membres de la Commission ne disposant pas du texte de ces amendements, il est décidé de reprendre les travaux d'examen de l'avis du Conseil d'Etat sur base d'un tableau synoptique au cours d'une prochaine réunion.

Les points suivants ont déjà été abordés :

Examen de l'avis du Conseil d'Etat :

Considérations générales :

1. Dans son avis, le Conseil d'Etat constate qu'il ressort du texte même du projet, comme de l'exposé des motifs, que le nouveau véhicule ne s'apparente à aucun instrument juridique actuellement connu du droit luxembourgeois. Ni association, ni fondation au sens connu jusqu'ici par le droit luxembourgeois, ni contrat, il n'est pas société non plus. Ce statut a certes le charme de l'innovation, mais il serait utile de déterminer du moins s'il s'agit d'une institution de droit privé ou de droit public. A ses yeux, il doit bien s'agir d'une entité de droit privé. A titre d'observation introductive de fond, le Conseil d'Etat recommande dès lors d'écrire expressément dans le texte du projet que la nouvelle forme de fondation est un véhicule de droit privé, régi par les dispositions applicables du droit luxembourgeois pour autant qu'il n'est pas disposé autrement par le projet sous avis. En plus de ce caractère supplétif du droit commun, les dispositions d'ordre public applicables de cas en cas devront primer en toute hypothèse.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette recommandation du Conseil d'Etat en introduisant un deuxième alinéa nouveau à l'article 1^{er} du projet de loi (**amendement 2**).

2. D'autre part, le Conseil d'Etat est d'avis que si les auteurs du projet exposent les différents buts que la fondation patrimoniale peut poursuivre, une question fondamentale reste ouverte : il n'est dit nulle part de quelle manière sera assuré que les dispositions d'ordre public en matière de réserve héréditaire sont respectées, sachant que ces dernières dépendent largement du statut personnel du ou des fondateurs, autrement dit de sa loi nationale. Il est d'autant moins précisé quelles seraient les conséquences d'un tel non-respect. Certes, l'article 7 du projet sous revue déclare qu'une fondation patrimoniale peut être « prononcée nulle » entre autres si l'objet de la fondation patrimoniale est illicite ou contraire à l'ordre public, mais aux yeux du Conseil d'Etat, cette disposition ne vise pas les règles en matière de réserve et de quotité disponible.

La Commission des Finances et du Budget décide de donner suite à la remarque du Conseil d'Etat en ajoutant deux nouveaux alinéas à la fin de l'article 7 (**amendement x**).

3. Quant à la remarque du Conseil d'Etat selon laquelle il est essentiel qu'en cas de besoin, toutes les informations sur l'identité du ou des fondateur(s), du ou des bénéficiaire(s), et de toutes autres personnes liées à la fondation soient disponibles et accessibles aux personnes et autorités ayant un intérêt légitime, voire une obligation à les connaître, comme notamment la banque teneur de compte, le domiciliataire, le notaire instrumentant et, le cas échéant, les autorités judiciaires, voire fiscales ayant la compétence requise pour accéder ou requérir ces informations, il est précisé que le projet de loi est parfaitement conforme aux règles du GAFI (Groupe d'action financière).

Examen des articles :

Observation générale :

Quant à l'observation du Conseil d'Etat portant sur la légistique formelle, la Commission des Finances et du Budget décide de reprendre l'ensemble des modifications proposées par le Conseil d'Etat.

Article 1^{er} :

1. Le Conseil d'Etat recommande de préciser, voire de définir la notion d'entité patrimoniale dans le texte même du projet, à l'instar de la loi du 21 décembre 2012 relative à l'activité de Family Office.

La Commission décide de suivre cette recommandation du Conseil d'Etat par ajout d'un dernier (quatrième) alinéa supplémentaire (amendement 4).

2. Le Conseil d'Etat soulève que l'une des caractéristiques principales distinguant la fondation patrimoniale de la fiducie est que la première dispose de la personnalité juridique en tant que véhicule, alors que les derniers créent un patrimoine d'affectation certes séparé du reste de la masse patrimoniale du constituant, et donc à l'abri de procédures collectives ou de saisies contre le constituant, sans pour autant disposer d'une personnalité juridique à part.
3. Le Conseil d'Etat ne voit pas trop quel est l'intérêt de prévoir la naissance de la personnalité juridique à un moment autre que celui de la signature de l'acte constitutif. Notamment, quels seraient le sort et le statut juridique de biens apportés entre l'acte constitutif et une acquisition retardée de la personnalité juridique du véhicule, d'ailleurs que celle-ci vienne effectivement à naître par la suite ou non? En l'absence d'explications convaincantes, le bout de phrase „sauf si cet acte désigne une époque ultérieure“ est ainsi à supprimer.

La représentante du ministère des Finances précise qu'une disposition similaire existe au niveau de l'article 1.843 du Code civil. En réponse à la question soulevée par le Conseil d'Etat, il est signalé qu'il n'est tout simplement pas possible d'apporter des biens dans la fondation patrimoniale avant qu'elle n'ait acquis sa personnalité juridique.

Cette dernière précision sera mentionnée dans le rapport de la Commission des Finances et du Budget.

La Commission décide de maintenir le bout de phrase « sauf si cet acte désigne une époque ultérieure » en raison de la flexibilité qu'elle apporte. Des dispositions similaires sont d'ailleurs également prévues dans la législation étrangère instaurant des instruments similaires à la fondation patrimoniale.

Sur proposition d'un membre de la Commission, cette dernière décide de remplacer, au premier alinéa de l'article 1^{er}, le mot « époque » (repris de l'article 1.843 du Code civil) par celui de « date » (**amendement 1**).

4. Le Conseil d'Etat recommande par ailleurs de préciser à cet endroit que la fondation patrimoniale ne peut pas être créée propter mortem, c'est-à-dire par disposition testamentaire ne prenant effet qu'au décès du fondateur. Il devrait s'agir d'une disposition d'ordre public dont le non-respect serait frappé par la nullité de la fondation.

Sur proposition de la représentante du ministère des Finances, il est décidé de suivre la recommandation du Conseil d'Etat en ajoutant un 3^e alinéa à l'article 1^{er} (**amendement 3**).

Un membre de la Commission soulève la question de l'utilisation de la fondation patrimoniale à des fins de défense anti-OPA.

Le champ d'application de la fondation patrimoniale étant cependant limité aux personnes physiques ou à toute entité patrimoniale agissant dans le cadre de l'administration du

patrimoine d'une ou de plusieurs personnes physiques, il est difficilement imaginable qu'elle soit utilisée à ces fins.

3. 6633 Projet de loi portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande

Monsieur le rapporteur présente le contenu de son projet de rapport qui est ensuite adopté à l'unanimité des voix.

La Commission choisit le modèle de base pour les débats en séance publique.

4. 6597 Projet de loi relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques et modifiant:
a) la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat
b) la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances

M. Jeannot Waringo présente l'objet et le contenu du projet de loi tel qu'ils figurent dans les documents parlementaires le concernant. Il ajoute que la loi de programmation pluriannuelle sera présentée chaque année à la Chambre des Députés conjointement avec la loi budgétaire.

Amendement concernant le paragraphe 3 de l'article 3 :

M. Waringo signale qu'au moment de la préparation des amendements gouvernementaux, les mots « et structurels » ont, par mégarde, été supprimés au mauvais endroit du paragraphe 3 de l'article 3 du projet de loi.

Afin de rectifier cette erreur matérielle, la Commission décide de soumettre une proposition d'amendement au Conseil d'Etat en lui demandant de l'aviser rapidement.

Le paragraphe 3 de l'article 3 est modifié comme suit :

« (3) La loi de programmation financière pluriannuelle détermine les trajectoires des soldes nominaux **et structurels** annuels successifs des comptes des administrations publiques ainsi que l'évolution de la dette publique et la décomposition des soldes nominaux ~~et structurels~~ annuels par sous-secteur des administrations publiques conformément aux dispositions du SEC. ».

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat :

La Commission décide de reprendre l'ensemble des propositions de modifications rédactionnelles du Conseil d'Etat.

Quant à l'interrogation du Conseil d'Etat sur la compatibilité de la structure et de l'organisation du « Conseil national des finances publiques », telles que proposées par l'amendement 7 (nouvel article 7), avec le *règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs*

dans les Etats membres de la zone euro, M. Jeannot Waringo est d'avis qu'au vu des réactions qu'elle a eues à l'égard des diverses institutions mises en place dans d'autres Etats membres, il est persuadé que la Commission européenne considère que le « Conseil national des finances publiques » est parfaitement conforme aux textes européens.

Article 5 (amendement 4) : Implication des administrations locales et de la sécurité sociale dans le régime de discipline budgétaire

Le commentaire de l'article 5 figurant dans le document parlementaire 6597 précise que la participation de tous les sous-secteurs des administrations publiques aux efforts de consolidation budgétaire est nécessaire pour aboutir à une répartition équilibrée de ces efforts.

Au vu des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son premier avis à l'égard de l'article 5 du projet de loi sous rubrique, le gouvernement a proposé (par le biais de l'amendement gouvernemental n°4) de compléter l'article 5 par une disposition nouvelle qui impose au gouvernement l'obligation de préciser clairement les efforts des deux autres secteurs dans le cadre du projet de loi de programmation financière pluriannuelle. Dans le cadre de cette procédure, les contributions du secteur local et du secteur de la sécurité sociale devront donc être formulées clairement en vue de pouvoir évaluer notamment leur impact sur l'évolution de la situation financière de l'administration publique.

A cet effet, l'article 5 a été complété de la manière suivante:

« **Art. 5.**– La Sécurité sociale et les administrations locales contribuent au respect des règles énoncées aux articles 2 à 4, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées. **Les contributions de ces secteurs sont précisées dans le cadre de la loi de programmation financière pluriannuelle.** »

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat admet que l'ajout de la phrase précitée a l'avantage de reconnaître aux futures lois de programmation financière pluriannuelle un rôle pour la détermination de la contribution de la sécurité sociale et des collectivités locales au respect des règles européennes. Il ne considère toutefois pas que l'ajout réponde à ses interrogations. Que signifie le concept de précision ? S'agit-il de consacrer dans la loi de programmation le résultat d'une association plus ou moins volontaire des organismes de la sécurité sociale et des administrations locales au respect des règles ou la loi de programmation pourra-t-elle imposer des obligations à ces secteurs quitte à empiéter sur leur autonomie ? Selon le Conseil d'Etat, si la disposition sous examen se résume à une déclaration programmatique pour les lois de programmation financière pluriannuelle à venir, elle est dépourvue de valeur normative et son ajout n'est pas de nature à clarifier l'implication de la sécurité sociale et des collectivités locales.

Echange de vues :

- M. Waringo insiste sur le fait qu'aux termes des textes du Six-Pack, les Etats-membres doivent mettre en place des mécanismes de coordination entre les trois secteurs de l'administration publique, notamment dans le domaine de la programmation budgétaire.
- Il rappelle également que le mécanisme de la coordination des politiques budgétaires au niveau européen vise depuis le début non pas uniquement le secteur de l'Administration centrale mais l'ensemble des trois secteurs de l'Administration publique. Le projet de loi n'innove donc pas sur ce point.

- Il rappelle que l'article 5 pose le principe que les deux autres secteurs sont « associés » à l'élaboration de leurs contributions aux règles spécifiées aux articles 2 et 4 du projet de loi et que ces contributions sont fixées dans un projet de loi.
- Il précise que le ministère de l'Intérieur et celui des Finances mènent des travaux afin de mettre en place des procédures permettant de disposer de chiffres cohérents au niveau des trois secteurs.
- Il signale qu'en vue de l'élaboration du projet de loi, le ministère des Finances s'est inspiré des législations mises en place par les autres membres de l'UE.
- Un membre de l'opposition revient à la remarque du Conseil d'Etat (voir doc. parl. n°6595⁴) selon laquelle « Le Conseil d'Etat partage les interrogations exprimées dans l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics quant aux moyens par lesquels les communes peuvent être impliquées dans la discipline budgétaire. ». Il souhaite savoir s'il est prévu d'instaurer des sanctions à l'égard de communes refusant de se soumettre aux règles de la loi de programmation financière pluriannuelle.
Il rappelle qu'un certain nombre de communes et de syndicats communaux sont soumis à diverses obligations communautaires (par exemple en matière de mise en conformité des stations d'épuration), et donc contraints à verser des avances importantes. De telles contraintes peuvent contribuer à une situation déficitaire de ces communes ou syndicats communaux à un moment ou à un autre.
Il considère finalement que les administrations communales, de par leurs missions obligatoires multiples, disposent d'une marge de manœuvre limitée en matière d'économies potentielles au niveau de leurs dépenses courantes.
- Plusieurs membres de la Commission craignent une érosion de l'autonomie communale.
- Plusieurs membres de l'opposition déplorent que le SYVICOL n'ait pas été demandé en son avis. Les membres de la majorité constatent que lors du dépôt du projet de loi par l'ancien gouvernement, il n'a apparemment pas été jugé nécessaire de consulter le SYVICOL. Les membres de la Commission sont informés par le président du SYVICOL que ce dernier s'autosaisira du projet de loi.
- Pour plusieurs membres de la Commission, l'association des administrations locales et de la sécurité sociale aux efforts de convergence vers des objectifs budgétaires nationaux est évidente.
- L'attention des membres de la Commission est à plusieurs reprises attirée sur le fait que, selon l'article 5, il est prévu d'associer les communes et la sécurité sociale à l'élaboration des modalités selon lesquelles elles contribueront au respect des règles instaurées par le présent projet de loi.
- Un membre de la Commission soulève la question de la valeur de la loi de programmation pluriannuelle.
- Certains membres de la Commission jugent utile qu'il soit précisé dans le rapport de la Commission des Finances et du Budget quelle est l'interprétation à donner au contenu de l'article 5.

Article 7 (amendement 7) : « Conseil national des finances publiques »

Echange de vues :

- Quant à la composition du futur « Conseil national des finances publiques », il est précisé que, contrairement à ce qui est mentionné dans la motivation de l'amendement gouvernemental n°7, le Conseil ne comprendra pas forcément un membre de la Cour des comptes, mais il appartiendra à cette dernière de désigner librement le membre qui représente la Cour des comptes. Le libellé de l'article 7 prévoit bien « un membre proposé par la Cour des comptes ».
- Quant aux membres proposés par le gouvernement, il est notamment envisageable qu'il s'agisse d'un fonctionnaire du ministère des Finances, par exemple le Président du « Comité de prévision » et d'un fonctionnaire du ministère de l'Economie.
- Un membre de la Commission constate que le texte de loi précise le profil des membres du Conseil désignés par la Chambre des Députés, alors que ce n'est pas le cas pour les membres désignés par la Cour des comptes, les chambres professionnelles et le gouvernement.

Echange de vues sur d'autres points du projet de loi :

- Un député observateur propose que la Chambre des Députés adopte une motion demandant à la Commission européenne de revoir certains aspects et critères du pacte de stabilité.
- Ce même observateur fait référence à l'avis de l'OCDE sur la procédure budgétaire au Luxembourg quant à la transposition des règles budgétaires européennes au Luxembourg et des contraintes imposées à l'administration centrale. Il souhaiterait savoir, alors que l'OCDE, dans cet avis, recommande au Luxembourg de supprimer tous les fonds spéciaux alimentés exclusivement par des dotations budgétaires, quelles seraient les conséquences de cette suppression.
- Il pose finalement la question de la date d'entrée en vigueur de la loi découlant du présent projet de loi.

Sur demande d'un membre de la Commission, M. Jeannot Waringo s'engage à fournir une compilation des textes de loi pris par différents Etats membres de l'UE pour adapter leurs cadres budgétaires aux exigences européennes (Conseil indépendant, implication des administrations locales).

5. 6668 Projet de loi portant modification

1) de la loi modifiée du 21 juin 2005 transposant en droit luxembourgeois la directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 du Conseil de l'Union européenne en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts ;

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 ;

3) de la loi du 21 juin 2005 portant approbation des Accords conclus avec des territoires dépendants ou associés d'Etats membres de l'Union européenne relatifs à la fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts

Mme Joëlle Elvinger est nommée rapporteur du projet de loi sous rubrique.

6. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 30 mai 2014

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger