

N° 6668⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

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

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(4.6.2014)

Par dépêche du 19 mars 2014, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, „dans les meilleurs délais“ bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question a pour objet de réformer la législation applicable à la retenue à la source en mettant en oeuvre l'échange automatique d'informations sur les revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts.

Le texte soumis à la Chambre appelle les observations suivantes.

*

HISTORIQUE

Lors du Conseil européen de juin 2000 à Feira au Portugal, il a été décidé de mettre en place un échange automatique d'informations sur les paiements d'intérêts entre tous les Etats membres de l'Union européenne. Suite à cette décision, le Grand-Duché de Luxembourg a bénéficié d'une longue période de transition pour la mise en oeuvre de la mesure décidée, période au cours de laquelle, au lieu de fournir des informations fiscales aux autres Etats membres, il devait appliquer une retenue à la source sur les revenus de l'épargne sous forme d'intérêts et sur les produits de cession, de rachat et de remboursement de parts.

Par la loi du 21 juin 2005, modifiée par la suite, le Grand-Duché de Luxembourg a transposé 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, communément désignée par „directive épargne“.

Le mécanisme transitoire de la retenue à la source sur les intérêts de l'épargne au sens de la loi modifiée du 21 juin 2005 a été appliqué aux taux de 15% de juillet 2005 à juin 2008, de 20% de juillet 2008 à juin 2011, de 35% de juillet 2011 jusqu'au 31 décembre 2014 et sera aboli au 1er jan-

vier 2015. Les recettes de la retenue européenne sur les intérêts ont été partagées à raison de 25% pour le Grand-Duché de Luxembourg et 75% pour les pays de résidence respectifs des bénéficiaires des intérêts.

Lors de la réunion du 20 mars 2014 du Conseil européen à Bruxelles, le gouvernement luxembourgeois a donné son accord pour mettre en oeuvre l'échange automatique d'informations sur les revenus de l'épargne sous forme d'intérêts. Il s'ensuit que la loi modifiée du 21 juin 2005 portant transposition de la „*directive épargne*“ doit être modifiée dans le sens que les personnes physiques, résidant dans un autre Etat membre de l'Union européenne, ne tombent plus sous le régime de la retenue à la source anonyme si elles touchent des intérêts au Luxembourg. La loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière doit également être adaptée dans ce contexte, de même que 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 doit être amendée aux fins d'approuver l'adoption de la procédure de l'échange automatique d'informations par le Luxembourg.

*

EXAMEN DU TEXTE

Ad article 1er

A partir du 1er janvier 2015, les revenus d'intérêts touchés par des personnes physiques non résidentes seront communiqués aux autorités fiscales de leur Etat de résidence, ce qui permettra dorénavant d'imposer ces personnes conformément aux dispositions légales de ce pays.

L'article 4, paragraphe 2 de la loi modifiée du 21 juin 2005 est complété dans le sens que tout opérateur économique établi au Luxembourg, payant des intérêts à une entité d'un autre Etat membre de l'Union européenne est considéré comme agent payeur qui doit communiquer aux autorités compétentes l'identité du bénéficiaire et le montant des intérêts payés. L'agent payeur ne prélève donc plus de retenue à la source sur les intérêts, mais communique les données fiscales du bénéficiaire à l'autorité fiscale luxembourgeoise, qui à son tour les transmet à l'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil de l'entité réceptrice des intérêts.

L'article 1er, point 3° du projet de loi sous avis (qui remplace l'ancien article 7 de la loi modifiée du 21 juin 2005) concerne le contenu minimal des informations que l'agent payeur doit communiquer aux autorités compétentes, la date butoir de communication (le 20 mars qui suit l'année au cours de laquelle le paiement des intérêts est attribué) et la pénalité qu'il encourt en cas de communication tardive ou inexacte. Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne voit pas de problème dans la communication du numéro de compte du bénéficiaire des intérêts, elle se demande néanmoins comment „*l'identification de la créance génératrice des intérêts*“ peut se faire et être contrôlée à défaut de compte bancaire.

Concernant le contenu minimal des informations à communiquer, prévu par la directive et repris dans le texte sous avis, la Chambre craint que l'identification des entités et des personnes physiques bénéficiaires d'intérêts puisse comporter de gros risques d'erreurs et de confusions. Dans ce contexte, elle ne peut que déplorer que le numéro d'identification fiscale (NIF) – Tax Identification Number (TIN) – n'existe pas encore au niveau européen, suite à la consultation lancée par la Commission européenne en février 2013.

Par ailleurs, la Chambre s'étonne de l'allègement de la pénalité que les protagonistes de l'échange automatique d'informations risquent d'encourir en cas de communication inexacte ou tardive. En effet, le bout de phrase „*en cas de déclaration tardive ou inexacte de 1.000 euros ou plus, l'agent payeur encourt de plein droit une pénalité de 0,5% de l'insuffisance*“, prévu par l'actuel article 7, paragraphe 6 de la loi modifiée du 21 juin 2005, est remplacé dans le projet de loi par „*en cas de communication tardive ou inexacte d'informations, l'agent payeur peut encourir une pénalité d'un maximum de 0,5% du montant qui aurait dû être communiqué*“. Même si dans le texte en vigueur la pénalité est calculée sur la retenue d'impôt sur les intérêts (35%) et dans le projet sur le montant des intérêts à communiquer, cet assouplissement – de même que l'emploi du verbe „*pouvoir*“ – ne vont certainement pas dissuader les fraudeurs potentiels.

D'un point de vue terminologique, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à signaler que le règlement grand-ducal du 26 mars 2014 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 6 novembre 2009 fixant l'organisation de l'Administration des contributions directes a changé la dénomination de la division 14 de la direction de l'Administration des contributions directes. Dans un souci de cohérence, la Chambre propose dès lors de remplacer la dernière phrase de l'article 1er, point 3° du projet sous avis par „*cette pénalité est fixée par la division échange de renseignements et retenue d'impôt sur les intérêts*“.

L'article 1er, point 4° remplace l'actuel article 8 de la loi modifiée du 21 juin 2005 et autorise dorénavant la vérification des mécanismes de transmission des données par les agents payeurs, sans préjudice du secret bancaire garanti par le paragraphe 178bis de la loi générale des impôts. Tout comme à l'article 1er, point 3°, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose d'utiliser la nouvelle dénomination de la division 14 de la direction de l'Administration des contributions directes et de remplacer „*les agents du bureau de la retenue d'impôt sur les intérêts*“ par „*les agents de la division échange de renseignements et retenue d'impôt sur les intérêts*“.

L'article 1er, point 5° (devenant le nouvel article 9 de la loi modifiée du 21 juin 2005) qui a trait à l'échange automatique des informations visées par le futur article 7 entre l'autorité compétente du Luxembourg et celle de l'Etat membre du bénéficiaire des intérêts n'appelle pas de commentaire de la part de la Chambre.

Il en est de même des points 6° et 7° de l'article 1er du projet sous avis.

Ad article 2

Tout comme la loi modifiée du 21 juin 2005, prévoyant la retenue à la source sur les intérêts touchés par les non-résidents au Luxembourg a dû être adaptée, la loi modifiée du 23 décembre 2005 prévoyant une retenue à la source de 10% sur les intérêts touchés par les résidents du Luxembourg, sera également modifiée suite à la décision du gouvernement d'adopter le régime de l'échange automatique des informations fiscales.

Les dispositions en question introduisent une modification purement technique destinée à ne plus renvoyer à la loi sur la retenue à la source européenne, mais à la loi sur la retenue à la source luxembourgeoise. Dans ce sens, le projet sous avis intègre un nouveau paragraphe 1bis et un nouveau paragraphe 1ter à l'article 6 de la loi modifiée du 23 décembre 2005.

Le nouveau paragraphe 1bis reprend de façon légèrement adaptée le cas général de la retenue à la source à opérer au sens de l'article 6, paragraphe 1, points a) et b) de la loi modifiée du 21 juin 2005.

Le nouveau paragraphe 1ter introduit la notion du „*prorata de la période de détention de la créance par un bénéficiaire effectif*“ applicable au prélèvement de la retenue à la source. Si l'information relative à la période de détention n'est pas disponible, la retenue à la source sur les intérêts est à opérer pendant toute la période d'existence de la créance.

D'un point de vue purement formel, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que les numéros des articles d'un texte de loi s'écrivent en chiffres et non pas en lettres. A l'avant-dernière phrase du point 1° de l'article 2 du projet sous avis, il y a par conséquent lieu de remplacer la référence à „*l'article premier*“ par celle à „*l'article 1er*“, comme c'est d'ailleurs le cas dans le texte actuellement en vigueur.

Ad article 3

La loi modifiée 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 contient en quelque sorte un automatisme qui prévoit qu'un Etat qui adopte l'échange de données n'applique plus la retenue à la source. Le texte en vigueur n'a pas besoin d'être modifié, mais il nécessite cependant un amendement approuvant l'adoption de la procédure de l'échange automatique d'informations par le Grand-Duché de Luxembourg.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est étonnée de voir l'article 12 parmi les dispositions énumérées au futur article 10bis alors qu'il est supprimé par l'article 1er, point 7° du projet sous avis!

Ad articles 4 et 5

Les articles 4 et 5 du projet de loi n'appellent pas d'observation de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Ad fiche financière

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'abstient de commenter l'estimation de la perte de recettes fiscales de l'ordre de 47 millions d'euros par an qu'entraînerait la nouvelle législation. Elle s'étonne toutefois que la fiche financière soit muette quant à la mise en oeuvre de l'échange automatique d'informations au niveau de l'Administration des contributions directes. La réforme engendrant un volume gigantesque de données à transmettre par les banques à l'Administration des contributions directes, qui à son tour devra retransmettre ce volume de données aux administrations fiscales d'autres Etats membres, la Chambre se demande si cette nouvelle mission de transmission ne nécessite pas des moyens accrus en matériel informatique performant et en personnel administratif supplémentaire.

Remarques finales

Face aux critiques formulées depuis des années à l'égard du Grand-Duché de Luxembourg, le projet de loi sous avis constitue sans doute la pierre angulaire qui manquait jusqu'à présent en matière d'échange automatique de données fiscales au plan européen.

Après la signature par le Grand-Duché de Luxembourg de l'accord FATCA en date du 28 mars 2014, l'échange automatique de données bancaires de résidents des Etats-Unis sera appliqué à partir du 1er janvier 2015. L'échange automatique entre les Etats membres de l'Union européenne est en quelque sorte le corollaire européen de l'échange automatique avec les Etats-Unis. Pour les deux procédures d'échange, le gouvernement luxembourgeois, sans doute dans un souci de puissance souveraine, a opté pour le modèle 1, c'est-à-dire l'échange de données entre les administrations fiscales, au lieu de l'échange direct entre les banques, prévu par le modèle 2.

Désormais, le Luxembourg va rejoindre le groupe des Etats respectant en matière d'échange automatique d'informations le standard de l'OCDE, les exigences du G20 et même celles du Forum mondial, qui s'achemine vers la transparence financière et l'échange de renseignements à des fins fiscales.

Pour le Grand-Duché de Luxembourg, qui abrite une place financière de taille et de renommée mondiale, il est à présent impossible de prévoir à moyen et à long terme les conséquences qui résulteront de la mise en oeuvre de l'échange automatique de données fiscales. Or, les cas Cahuzac (France-Suisse) et Hoeness (Allemagne-Suisse) démontrent que le secret bancaire est indéniablement un instrument de fraude fiscale. Au Luxembourg, les récents retraits de capitaux par des clients ne voulant pas se mettre en conformité avec la législation fiscale de leur pays d'origine justifient l'abolition du secret bancaire et devraient améliorer l'image de marque des banques de la place. D'un autre côté, les fonds d'investissement ne sont guère intéressés par le secret bancaire. Ils se trouvent en augmentation constante, leur nombre ayant progressé même au cours des années de la crise financière.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics veut toutefois rendre attentif au problème du traitement inégal des résidents des Etats membres et des résidents du Grand-Duché par l'abolition du secret bancaire pour les non-résidents et la conservation du secret bancaire pour les résidents du Luxembourg. Si la politique fiscale relève toujours de la compétence nationale des Etats membres, il importe de rappeler que, depuis le déclenchement de la crise financière en septembre 2008, les citoyens européens sont devenus plus sensibles aux phénomènes de la fraude et de l'évasion fiscales et que le discours politique a changé dans le sens d'une plus grande intégration fiscale au sein de l'Union européenne.

Reste à savoir ce que la communauté internationale et plus précisément l'Union européenne entend entreprendre contre les paradis fiscaux, afin de les forcer à adopter l'échange automatique d'informations.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve le projet de loi lui soumis pour avis, sous la réserve des remarques et commentaires qui précèdent.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des fonctionnaires et employés publics).

Luxembourg, le 4 juin 2014.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

