



CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

CG/pk

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 19 juin 2014

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 13 et 27 mai 2014 et des deux réunions du 3 juin 2014
2. 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 et adoption d'un projet de rapport
3. 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;
 - de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934
 - de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises
 - Rapporteur: Madame Joëlle Elvinger
 - Suite de l'examen du projet de loi
4. 6631 Projet de loi portant autorisation d'aliénation de trois immeubles administratifs en vue de leur location et de leur rachat
 - Rapporteur: Monsieur Marc Hansen
 - Désignation d'un nouveau rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
5. 6552 Projet de loi portant approbation de l'Accord entre l'Administration des Contributions Directes du Luxembourg et l'Agence des impôts du Ministère des Finances à Taipei, Taïwan tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir

la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et du Protocole y relatif, signés à Luxembourg, le 19 décembre 2011

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

6. 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, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

Mme Isabelle Goubin, M. Etienne Reuter, Mme Pascale Toussing, du Ministère des Finances
M. Guy Heintz, Directeur de l'Administration des Contributions Directes
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Jean-Claude Juncker, Mme Viviane Loschetter

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 13 et 27 mai 2014 et des deux réunions du 3 juin 2014

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

- 2. 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**

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

La Commission choisit le modèle 1 pour les débats en séance publique.

- 3. 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;**
 - de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934**
 - de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de**

commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises

La Commission constate qu'il n'y a plus de questions quant au contenu du projet de loi.

Un membre du groupe parlementaire CSV souhaite savoir de la part des administrations fiscales si elles sont conscientes du fait qu'un résident pourrait recourir à la fondation patrimoniale pour contourner certaines règles fiscales.

Les membres de la majorité signalent qu'il aurait été utile de connaître l'avis de l'auteur du projet de loi à ce sujet. Il est rappelé que l'instrument de la fondation patrimoniale est surtout mis en place pour amener des familles fortunées non résidentes à y placer leur fortune.

4. 6631 Projet de loi portant autorisation d'aliénation de trois immeubles administratifs en vue de leur location et de leur rachat

M. Guy Arendt est nommé nouveau rapporteur du projet de loi.

Une représentante du ministère des Finances présente le contenu du projet de loi, ainsi que l'avis du Conseil d'Etat. Elle apporte les explications suivantes aux différentes questions soulevées par ce dernier dans ses **considérations générales**:

Comme le Conseil d'Etat l'a remarqué à juste titre, l'émission d'un sukuk adossée à trois immeubles appartenant à l'Etat luxembourgeois s'inscrit dans la stratégie du Gouvernement de positionner la place financière de Luxembourg sur le créneau de la finance islamique. La finance islamique est un secteur en pleine expansion de sorte que des places financières telles que Londres ou Paris ont d'ores et déjà pris des mesures visant à attirer les grandes fortunes intéressées à faire des investissements/placements en conformité avec les règles de la sharia.

L'opération envisagée fera du Luxembourg le premier Etat souverain - en dehors des pays musulmans - à émettre et à commercialiser un sukuk libellé en euros. Le Luxembourg répond ainsi non seulement aux demandes d'une catégorie croissante de clients désireux de faire des investissements/placements dans le respect des principes de la finance islamique, mais démontre également ses capacités de satisfaire aux besoins d'une clientèle de plus en plus sophistiquée, de développer des produits novateurs et de s'adapter aux développements des marchés.

L'opération dite sukuk implique le recours à un véhicule de structuration de droit luxembourgeois. L'Etat luxembourgeois vendra les trois immeubles visés à un véhicule luxembourgeois, en l'occurrence une société anonyme unipersonnelle. Le capital social de ce véhicule sera entièrement souscrit par l'Etat luxembourgeois qui deviendra l'unique actionnaire du véhicule. L'acquisition des 3 immeubles par le véhicule sera financée via l'émission sukuk d'un montant de 200 millions dans le chef de ce véhicule. L'émission sukuk sera placée par un syndicat bancaire auprès des investisseurs, à l'instar des émissions obligataires dites classiques. L'Etat a l'obligation légale de racheter les 3 immeubles à un prix égal au prix d'acquisition, à l'expiration de la période de 5 ans qui commence à courir à partir de la date d'acquisition des 3 immeubles par le véhicule. Les investisseurs seront rémunérés au moyen d'une partie des loyers payés par l'Etat en tant que locataire des immeubles visés. L'autre partie des loyers sert à la couverture des frais encourus par le véhicule. Conformément à l'article 99 de la Constitution, la vente des trois immeubles appartenant à l'Etat doit être autorisée par une loi spéciale. C'est précisément l'objet du projet de loi sous rubrique comme l'indique notamment son intitulé.

Les aspects pratiques liés à la levée de capitaux sous forme de sukuk pour financer l'achat des immeubles ne sont pas réglés dans la loi. Ils s'apparentent aux modalités relatives aux émissions obligataires classiques.

Ad sukuk vs véhicule classique de droit luxembourgeois

Le Conseil d'Etat juge utile, s'agissant de la première occurrence du sukuk en droit luxembourgeois, d'avoir une explication convaincante en quoi ce type de financement convient mieux qu'un véhicule classique de droit luxembourgeois.

L'opération de vente des immeubles administratifs en vue de leur location et de leur rachat se fera par le biais d'une société anonyme unipersonnelle de droit luxembourgeois. L'Etat financera l'opération via une émission sukuk plutôt que via une émission obligataire classique aux fins de diversifier la place financière et de promouvoir le Luxembourg comme centre d'excellence de la finance islamique en Europe. Le sukuk constitue un moyen de financement alternatif suppléant la panoplie traditionnelle d'instruments de financement à disposition de l'Etat. L'Etat se réserve le droit de recourir à nouveau à une émission sukuk pour subvenir à ses besoins de financement en fonction de l'expérience tirée de la présente opération et de la demande pour ce type de produit.

Ad coût du sukuk

Le Conseil d'Etat fait remarquer que de nombreux experts soutiendraient que, par principe, un financement via sukuk est plus coûteux pour l'émetteur qu'un financement obligataire classique, notamment en raison de l'obligation de mettre en place un «sharia committee».

Il n'est pas exclu que le coût lié à l'émission sukuk dépasse celui d'une émission obligataire classique en termes financiers, si l'on considère l'opération de manière isolée. Toutefois, il convient de regarder au-delà des considérations se limitant uniquement à cette opération isolée pour tenir compte des retombées économiques positives que la finance islamique peut engendrer pour l'économie luxembourgeoise. La demande pour des produits conformes aux règles de la sharia évolue à la hausse. L'opération sukuk sous rubrique offre au Luxembourg l'opportunité d'attirer l'attention des investisseurs intéressés sur notre place financière, de renforcer les liens économiques avec les pays du Golfe et d'autres pays musulmans et de se positionner sur le créneau prometteur de la finance islamique. Elle offre dès lors le potentiel d'attirer de nouveaux capitaux et de nouveaux investisseurs, ce qui bénéficiera aux finances publiques et à l'économie luxembourgeoise dans son ensemble. S'il est évident que ces retombées positives sont difficiles à chiffrer, il n'en reste pas moins qu'une analyse approfondie des coûts liés à l'émission sukuk devrait en tenir compte. Au vu de ce qui précède, les coûts liés à l'émission sukuk sous rubrique peuvent paraître justifiés au regard des intérêts économiques en jeu pour notre pays.

Ad absence de recours à un réviseur d'entreprises agréé

Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi ne mentionne pas le rapport qu'un réviseur d'entreprises agréé doit établir, conformément à l'article 26-1, paragraphe 2 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, préalablement à la constitution d'une société en cas d'apports autres qu'en numéraire.

La disposition en question ne s'applique pas dans le cas d'espèces étant donné que le capital social de la société anonyme unipersonnelle de droit luxembourgeois à constituer sera financé par un apport en numéraire de la part de l'Etat. Le véhicule financera par la suite l'acquisition des trois immeubles via l'émission sukuk, qui peut être assimilée à plusieurs égards à un emprunt obligataire classique. Les trois immeubles ne constituent dès lors pas un apport en nature au véhicule.

Ad mode de placement des sukuk et investisseurs-cibles

Le Conseil d'Etat souligne que le projet de loi reste muet sur le mode de placement des sukuk et les investisseurs-cibles, tout en reconnaissant que les réponses à ces questions ne sont pas absolument essentielles pour la régularité du projet de loi.

Le mode de placement du sukuk ne se distingue pas de celui d'un emprunt obligataire classique; il sera fait appel à un syndicat de banques. Pour ce qui est du public-cible, le sukuk est susceptible d'intéresser avant tout, mais pas exclusivement, une clientèle des pays du Golfe et d'autres pays musulmans, sans pour autant se limiter à cette clientèle, le prospectus d'émission du sukuk apportant les précisions nécessaires.

Ad couverture d'assurance et garantie étatique

Le Conseil d'Etat s'interroge sur les conséquences sur le patrimoine de la société anonyme unipersonnelle et donc de l'Etat (sur base de la fiction qu'il s'agit du seul et même patrimoine) si un ou plusieurs des immeubles en venaient à périr, partiellement ou totalement, par exemple par voie d'un incendie, d'un accident ou d'une attaque terroriste. Il recommande vivement de se procurer une couverture d'assurance intégrale pour ce type d'événement.

Les risques évoqués par le Conseil d'Etat à titre d'exemple sont les risques que doit supporter tout propriétaire d'immeuble. C'est ainsi que l'Etat luxembourgeois aurait dû supporter les risques évoqués par le Conseil d'Etat, s'il était resté propriétaire des immeubles. Le fait que l'Etat procédera à une vente suivie d'un rachat des immeubles via une opération sukuk n'exposera pas l'Etat à de nouveaux risques en sus de ceux qu'il aurait dû supporter s'il était resté propriétaire des immeubles.

La garantie étatique n'est pas une garantie illimitée, mais s'inscrit dans le cadre d'une opération qui est elle-même plafonnée et limitée à 5 ans. Elle se raccroche à une convention particulière et il ne peut dès lors être question d'une multiplication de garanties. D'un point de vue économique et financier, les certificats sukuk confèrent aux investisseurs un droit au remboursement de leur mise initiale et un rendement sous forme de loyers. La garantie de l'Etat luxembourgeois a pour unique objet de mettre les investisseurs dans les certificats sukuk dans la même position que des créanciers «classiques» en les protégeant contre les risques qui sont encourus par les propriétaires d'immeubles. Elle ne vise pas à mettre les investisseurs dans une situation plus favorable que des investisseurs dans des obligations «traditionnelles». Ces explications montrent que la garantie de l'Etat est plafonnée d'un point de vue économique, même s'il ne s'avère pas possible, pour des raisons liées aux règles de la sharia, de plafonner la garantie dans la loi.

Par ailleurs, il est envisagé que la société anonyme contracte une assurance pour les risques encourus.

Ad traitement fiscal du sukuk

Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi est muet sur le traitement fiscal du sukuk.

Le projet de loi ne définit pas le régime fiscal applicable au sukuk, la circulaire du directeur des Contributions L.G.-A n° 55 du 12 janvier 2010 apportant les précisions nécessaires à ce sujet. La qualification fiscale des revenus générés diffère selon le traitement fiscal de chaque investisseur. A l'instar de tout autre produit bancaire il appartient au bénéficiaire final de déterminer le traitement fiscal lui applicable et de s'acquitter de ses obligations financières en la matière, tant *rationae loci* que *rationae materiae*.

Le traitement fiscal du SPV sera celui d'une société commerciale.

Commentaire des articles :

Article 1^{er}

Le Conseil d'Etat fait toute une série d'observations formelles et de fond relatives à l'article 1^{er}. Il convient de relever plus particulièrement que le Conseil d'Etat «recommande», sous peine d'opposition formelle, d'indiquer dans le texte même le prix de rachat des immeubles, conformément à l'article 99 de la Constitution.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre en l'état la proposition de texte du Conseil d'Etat concernant l'article 1^{er}.

Article 2

Le Conseil d'Etat marque son désaccord avec une disposition qui permet au Gouvernement de fournir des garanties, dédommagements et autres engagements financiers non limitatifs à une série de bénéficiaires ou événements qui pourraient se produire en tant que risques financiers liés au véhicule mis en place par le projet sous avis. Il réserverait la dispense du second vote constitutionnel si le projet omettait de circonscrire en périmètre et en montant les engagements qui pourraient découler du présent article, ceci en vertu de l'article 99 de la Constitution.

Comme expliqué ci-avant, la garantie de l'Etat luxembourgeois a pour unique objet de mettre les investisseurs dans les certificats sukuk dans la même position que des créanciers «classiques» en les protégeant contre les risques qui sont encourus par les propriétaires d'immeubles. La garantie étatique ne vise pas à mettre les investisseurs dans une situation plus favorable que des investisseurs dans des obligations «traditionnelles». Dans le cadre de l'opération sukuk, l'Etat luxembourgeois continuera à supporter les risques qu'encourt le propriétaire d'un immeuble. D'un point de vue économique, l'Etat se trouve dès lors dans la même situation, que l'opération sukuk ait lieu ou non. Pour plus de détails, il y a lieu de se référer aux explications données ci-avant.

Le Conseil d'Etat réserve encore la dispense du second vote constitutionnel, en l'occurrence sur base de l'article 10bis de la Constitution, pour ce qui est de la garantie accordée aux «administrateurs, dirigeants et employés».

La Commission des Finances et du Budget décide unanimement de supprimer, à l'article 2, le passage «, y compris leurs administrateurs, dirigeants et employés» afin de rendre le texte conforme à l'article 10bis de la Constitution et partant de répondre aux préoccupations du Conseil (**amendement**). Cette suppression implique que le régime de responsabilité des administrateurs, dirigeants et employés sera régi par le droit commun, y inclus la loi du 25 juillet 1990 concernant le statut des administrateurs représentant l'Etat ou une personne morale de droit public dans une société anonyme.

La Commission des Finances et du Budget décide en outre de mieux circonscrire la garantie en s'inspirant du libellé proposé par le Conseil d'Etat pour définir la notion d'«événements». Il ne s'avère pas possible de circonscrire dans la loi le montant de la garantie de l'Etat pour des raisons liées aux règles de la sharia. Il convient toutefois de garder à l'esprit que, d'un point de vue économique, l'Etat se trouve dans la même situation, que l'opération sukuk ait lieu ou non.

Article 3

En sus d'une remarque purement formelle, le Conseil d'Etat en revient à ses interrogations concernant le mode de commercialisation et les destinataires du nouveau produit. Pour ce qui est des interrogations du Conseil d'Etat, il est renvoyé aux explications ci-avant.

Le Conseil d'Etat estime que le projet de loi s'interroge sur l'articulation de l'article 3 avec l'article 1^{er}. Selon le Conseil d'Etat, la formulation de l'article est incompréhensible dans la mesure où soit c'est l'Etat (et non le ministre) qui émet les titres représentant le sukuk, auquel cas la société anonyme unipersonnelle est superflue, soit c'est ladite société qui émet les titres, auquel cas il convient de reformuler l'article en ce sens, voire d'en faire l'économie.

La Commission des Finances et du Budget décide de donner suite à la suggestion du Conseil d'Etat de supprimer l'article 3 qui est superfétatoire eu égard au fait que l'émetteur du sukuk est le véhicule luxembourgeois acquéreur des 3 immeubles.

Echange de vues :

- L'Etat dispose d'une ligne d'emprunt (autorisée) non encore épuisée d'où il pourra retirer les 200 millions d'euros dont il aura besoin pour le rachat des immeubles dans cinq ans.
- L'article 1^{er} du projet de loi prévoit expressément la vente et le rachat pour le montant de 200 millions d'euros conformément à l'article 99 de la Constitution (cette phrase sera mentionnée dans le rapport du rapporteur).
- La durée du sukuk a été fixée en fonction de celles d'usage sur le marché des sukuks.
- Le montant du sukuk a été fixé en fonction de la valeur des immeubles se prêtant à faire l'objet d'un sukuk. Seuls les immeubles dépourvus de tout litige ou de tout autre problème peuvent être envisagés à cet effet.
- Un membre de l'opposition estime que l'emprunt que l'Etat devra faire dans 5 ans n'est pas comptabilisé immédiatement dans le calcul des emprunts selon les critères de Maastricht. Les représentants du ministère sont d'avis que le rachat par l'Etat des immeubles pour 200 millions d'euros dans 5 ans figurera pendant ces 5 ans en tant qu'engagement financier dans les statistiques selon le SEC. Ils s'engagent à vérifier ce point et à informer les membres de la Commission du résultat de leur recherche.

5. 6552 Projet de loi portant approbation de l'Accord entre l'Administration des Contributions Directes du Luxembourg et l'Agence des impôts du Ministère des Finances à Taipei, Taïwan tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et du Protocole y relatif, signés à Luxembourg, le 19 décembre 2011

Mme Joëlle Elvinger est nommée rapporteur du projet de loi.

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'est opposé formellement au texte initial du projet de loi le jugeant contraire à l'article 37 de la Constitution. Comme l'accord entre l'Administration des Contributions Directes du Luxembourg et l'Agence des impôts du Ministère des Finances à Taipei n'a pas été conclu par le Grand-Duc avec un sujet de droit international, ce document

ne constitue, selon lui, un traité ni au sens de l'article 37 de la Constitution ni en droit international.

Dans un courrier qu'il a adressé au Premier Ministre en date du 20 décembre 2013, le Conseil d'Etat a néanmoins proposé au Gouvernement, s'il avait des hésitations à suivre la voie tracée par le Conseil d'Etat dans son avis, de remplacer le texte initial du projet de loi par un texte s'alignant sur le *dispositif de la loi belge du 3 décembre 2005 portant des dispositions fiscales diverses en vue de l'application de l'Accord entre le Belgian Office, Taipei et le Taipei Representative Office in Belgium tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, et du Protocole, signés à Bruxelles, le 13 octobre 2004* auquel les documents en cause pourraient être repris de manière intacte et dans la langue de rédaction de l'accord visé, en l'espèce la langue anglaise, dans la loi. Dans cette hypothèse, l'accord conclu obtiendrait force de loi sans relever du droit international.

La Commission des Finances et du Budget, à laquelle ce courrier a été soumis au cours de la présente réunion, décide unanimement de reprendre ce texte et d'en informer le Conseil d'Etat par le biais d'un amendement.

Le texte suivant est soumis au Conseil d'Etat :

« Projet de loi portant des dispositions fiscales diverses en vue de l'application de l'Accord entre l'Administration des Contributions Directes du Luxembourg et l'Agence des impôts du Ministère des Finances à Taipei, Taïwan tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole y relatif, signés à Luxembourg le 19 décembre 2011

Art. 1^{er}. L'Accord entre l'Administration des Contributions Directes du Luxembourg et l'Agence des impôts du Ministère des Finances à Taipei, Taïwan tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole y relatif, signés à Luxembourg le 19 décembre 2011, dont le texte est joint à la présente loi, sortiront, sous condition de réciprocité, leur plein et entier effet conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2 de l'Accord.

Art. 2. La présente loi entre en vigueur à la date à laquelle l'Accord et le Protocole visés à l'article 1^{er} entrent en vigueur conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 1^{er} de cet Accord.

Art. 3. La présente loi cessera de s'appliquer :

1. si le principe de réciprocité mentionné à l'article 1^{er} n'est pas observé;
- ou
2. en cas de dénonciation de l'Accord et du Protocole visés à l'article 1^{er}, aux impôts sur le revenu auxquels les dispositions de cet Accord et de ce Protocole cesseront de s'appliquer conformément à l'article 30 de cet Accord. ».

6. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 25 juin 2014

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger