



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 12 mai 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 29 avril 2015
2. 6798 Projet de loi portant approbation
 1. de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et relatif aux dispositions des États-Unis d'Amérique concernant l'échange d'informations communément appelées le « Foreign Account Tax Compliance Act », y compris ses deux annexes ainsi que le « Memorandum of Understanding » y relatif, signés à Luxembourg le 28 mars 2014
 2. de l'échange de notes y relatives
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'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, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler

Mme Pascale Toussing, Ministère des Finances, Direction "Fiscalité"
Mme Caroline Peffer, de l'Administration des Contributions directes
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 29 avril 2015**

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. 6798 **Projet de loi portant approbation**

1. de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et relatif aux dispositions des États-Unis d'Amérique concernant l'échange d'informations communément appelées le « Foreign Account Tax Compliance Act », y compris ses deux annexes ainsi que le « Memorandum of Understanding » y relatif, signés à Luxembourg le 28 mars 2014

2. de l'échange de notes y relatives

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

La représentante de l'Administration des Contributions directes (ACD) présente le contenu du projet de loi tel qu'il figure dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du document parlementaire n°6798.

Elle rappelle que l'échange d'informations automatique mis en place entre le Luxembourg et les États-Unis par le biais du « Foreign Account Tax Compliance Act » (FATCA) est réciproque. L'Accord entre les deux pays prévoit un premier échange d'informations (concernant uniquement les comptes financiers ouverts après le 1^{er} juillet 2014 et les « high value accounts ») en septembre 2015. Pour cette raison, les institutions financières luxembourgeoises seront tenues de faire leurs déclarations auprès de l'ACD dès le mois de juin 2015. L'entrée en vigueur du présent projet de loi revêt donc une certaine urgence.

L'article 2 du projet de loi prévoit des sanctions administratives spécifiques qui pourront être infligées par le bureau de la retenue d'impôt sur les intérêts aux institutions financières luxembourgeoises qui n'auront pas respecté les obligations prévues par FATCA. Une amende administrative fiscale d'un montant allant jusqu'à 250.000 euros et/ou une amende administrative fiscale d'un maximum de 0,5% des montants qui auraient dû être communiqués sont ainsi prévues. Des amendes similaires existent déjà au niveau de la loi de transposition de la directive épargne (directive européenne en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts).

Le paragraphe 3 de l'article 1^{er} autorise les Institutions financières luxembourgeoises à utiliser une définition de la réglementation du Trésor américain pertinente au lieu d'une définition correspondante de l'Accord à condition qu'une telle application ne compromette pas les objectifs de l'Accord. Le paragraphe 3 de l'article 2 donne la possibilité aux Institutions financières déclarantes luxembourgeoises de charger un prestataire de service tiers de l'exécution de leurs obligations, conformément à l'article 5, paragraphe 3 de l'Accord.

Les paragraphes 2 à 5 de l'article 3 visent à garantir le droit à la protection des données à caractère personnel. De telles dispositions similaires sont prévues par la directive révisée sur la coopération administrative (DAC 2).

L'article 4 prévoit que l'ACD, afin d'assurer la conformité du Luxembourg avec les obligations découlant de l'Accord, est autorisée à contrôler le respect des règles en matière de diligence raisonnable et à vérifier le fonctionnement des mécanismes, notamment des systèmes informatiques, mis en place par les Institutions financières luxembourgeoises en vue de la communication des informations. Une disposition similaire existe déjà au niveau de la loi de transposition de la directive épargne.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat :

Selon le Conseil d'Etat, l'intitulé de la loi en projet est à compléter par la date de la signature des notes échangées entre les deux États qui font partie intégrante de l'Accord à approuver.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette recommandation.

Article 1^{er}

Tout en renvoyant à l'observation préliminaire qui précède, le Conseil d'Etat signale que le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen est à compléter au point 2 par la date de la signature des notes échangées.

Il considère que le paragraphe 2 de l'article sous examen est superfétatoire, étant donné que les termes visés résultent des définitions figurant dans l'Accord à approuver qui se situe dans la hiérarchie des normes à un rang supérieur à la loi. Les paragraphes subséquents seront dès lors à renuméroter.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder aux modifications préconisées par le Conseil d'Etat.

Article 2

Le Conseil d'Etat constate que le paragraphe 1^{er} de l'article 2 est la disposition qui dispense expressément les institutions financières concernées par FATCA du respect du secret professionnel pour ce qui est de la transmission des données requises à l'Administration des Contributions directes. Ce paragraphe constitue une application de l'article 41, paragraphe 2, de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, qui dispose que « l'obligation au secret cesse lorsque la révélation d'un renseignement est autorisée ou imposée par ou en vertu d'une disposition législative ». Vu que l'échange effectif des données est prévu dès 2015, il échet de faire entrer en vigueur cette dérogation au secret bancaire dans les délais requis.

Le Conseil d'Etat précise que le paragraphe 2 permet aux FFI de se reporter aux procédures américaines pour la mise en œuvre pratique des obligations qui leur incombent. Le système est le suivant: en principe, tout compte tenu auprès d'un FFI est susceptible d'être un « *reportable account* », et cela sur base d'une série d'« indices d'américanité » (*US indicia*), dont non seulement le fait d'être « *US citizen* », mais aussi des éléments comme p.ex. le fait d'être né aux États-Unis, d'avoir une adresse aux États-Unis ou un numéro de téléphone américain, pour déterminer si un compte est considéré comme un compte américain ou non. Les institutions financières concernées sont dès lors tenues de vérifier l'ensemble de leur base de comptes envers ces indices pour déterminer les « comptes américains ». Dans ce contexte, on peut relever que, dans une relation de compte jointe ou collective, dès qu'un seul des co-titulaires est « *US person* » au sens fiscal, le compte est affecté. De même, une personne ayant plusieurs nationalités est « *US person* » fiscale dès qu'elle est, entre autres, américaine. Il en est de même des comptes ayant au moins un bénéficiaire effectif américain, y compris quand il s'agit du compte d'une personne morale. D'une manière générale, des règles très complexes font qu'une « *US person* » ne peut pas échapper à FATCA du fait d'une structure sociétaire, qu'elle soit simple ou complexe.

Quant à l'expression « diligence raisonnable », le Conseil d'Etat observe que les auteurs du projet de loi ont traduit les termes anglais « *diligence obligations* » par « obligations de

vigilance » dans la version française du texte de l'Accord. Or, les termes « vigilance » et « diligence » ont des significations différentes, de sorte qu'il convient de rectifier la traduction française de l'Accord sur ce point, surtout que les auteurs utilisent dans le libellé des articles le terme « diligence ». Une cohérence des textes s'impose. Le Conseil d'État demande ainsi de remplacer dans la traduction française de l'Accord le terme « vigilance » par « diligence ».

Le ministère des Finances partage ce dernier point de vue et remarque que c'est pour cette raison que le terme « diligence » est celui utilisé dans le texte de loi. Le commentaire des articles du doc. parl. n°6798 précisait déjà que « La terminologie française y employée ne correspond pas nécessairement à celle utilisée par l'OCDE dans le cadre de la norme mondiale d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers.... La traduction de l'Accord telle que validée par les autorités américaines pourra servir de traduction officielle ». La traduction publiée dans le document parlementaire n°6798 étant celle validée par les autorités américaines, il n'est pas envisageable de la modifier a posteriori. De plus, la Commission des Finances et du Budget constate l'absence de traduction de l'échange de notes signées fin mars et début avril 2015 et approuvées par le présent projet de loi (voir doc. parl. n° 6798/00A). Elle en déduit que l'accord approuvé sera uniquement publié en version originale au Mémorial.

Le paragraphe 3 donne la possibilité aux Institutions financières déclarantes luxembourgeoises de charger un prestataire de service tiers de l'exécution de leurs obligations, conformément à l'article 5, paragraphe 3 de l'Accord. Les Institutions financières qui délèguent l'exécution de certaines obligations à un prestataire de service tiers demeurent pleinement responsables du respect des dispositions du projet de loi et sont tenues de respecter les obligations professionnelles qui s'imposent le cas échéant à elles, notamment en vertu de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ou de la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances. La délégation ne doit pas non plus compromettre la vérification par l'Administration des Contributions directes du fonctionnement des mécanismes mis en place en vue de la communication d'informations.

Le Conseil d'Etat indique que ce paragraphe permet la délégation entre FFI des obligations découlant du projet de loi. Le cas typique est celui d'un fonds d'investissement qui est en principe lui-même une entité concernée, mais qui pourrait choisir de donner délégation de ses obligations sous FATCA à un « sponsor », dont notamment à sa banque dépositaire, elle-même FFI. Quant au texte, le Conseil d'État demande la suppression de la partie de phrase « sous réserve des dispositions légales, réglementaires ou autres qui lui sont applicables » et d'écrire «..., l'Institution financière déclarante luxembourgeoise est autorisée à déléguer l'exécution ... ». En effet, et d'une manière générale, s'agissant d'une législation dérogatoire et spéciale, toutes les dispositions de la loi en projet vont s'appliquer de manière restrictive et laisser en place tous les autres éléments de législation applicables par ailleurs.

La Commission des Finances et du Budget procède aux modifications proposées.

En vertu du paragraphe 5, lorsqu'une Institution financière luxembourgeoise ne respecte pas les obligations d'identification et de déclaration qui lui incombent en vertu de l'Accord, des sanctions administratives spécifiques pourront lui être infligées par le bureau de la retenue d'impôt sur les intérêts.

Chaque Institution financière déclarante luxembourgeoise doit procéder à l'identification des Titulaires de compte en conformité avec les règles de diligence raisonnable et mettre en place les mécanismes nécessaires afin de communiquer les informations à l'Administration des Contributions directes. A défaut, elle pourra encourir une amende administrative fiscale d'un montant allant jusqu'à 250.000 euros.

L'Institution financière déclarante luxembourgeoise doit également s'acquitter de ses obligations de communication envers l'Administration des contributions directes. A défaut, elle pourra se voir infliger une amende administrative fiscale d'un maximum de 0,5% des montants qui auraient dû être communiqués. Il convient de préciser que même dans l'hypothèse où les montants à déclarer s'élèvent à zéro, l'Institution financière déclarante est tenue de communiquer un message à valeur zéro. Pour cette raison, l'amende administrative fiscale ne peut pas être inférieure à 1.500 euros.

Au paragraphe 5, le Conseil d'État demande, pour des raisons de cohérence rédactionnelle, de ne retenir que le seul terme « amende(s) » pour désigner tant l'« amende administrative fiscale » à l'alinéa 1^{er} que la/les « sanction(s) administrative(s) » aux alinéas 2 et 3. Le terme « sanction » ne figurera ainsi pas dans le texte de la loi.

Le Conseil d'Etat ajoute qu'à l'alinéa 2 du paragraphe 5, le symbole « % » est à remplacer par l'écriture en toutes lettres « pour cent ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder aux modifications préconisées par le Conseil d'Etat.

Article 3

Le Conseil d'Etat constate que l'article sous examen détermine le calendrier et la manière dont les informations seront échangées automatiquement. Étant donné que sont visées des données à caractère personnel, l'article 32, paragraphe 3, lettre (e) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel dispose que la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) a notamment pour mission d'aviser « tous les projets ou propositions de loi portant création d'un traitement de même que [...] toutes les mesures réglementaires ou administratives émises sur base de la présente loi ». En l'occurrence, il ne ressort pas de la lettre de saisine que l'avis de cette commission a été demandé, et que cette obligation légale se trouve dès lors remplie.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que la CNPD a été saisie du projet de loi le 26 mars 2015. Renseignement pris auprès de la CNPD, son avis devrait être publié fin mai 2015.

Pour le surplus, le Conseil d'État se demande quelle est la plus-value du paragraphe 1^{er} par rapport aux paragraphes qui suivent. Il propose de supprimer celui-ci tout en renumérotant les paragraphes subséquents.

La Commission des Finances et du Budget supprime le paragraphe 1^{er}.

Article 4

Le Conseil d'État considère que le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen est superfétatoire car sans portée normative.

En raison du fait qu'une disposition similaire existe au niveau de la loi transposant la directive épargne et afin de garantir un maximum de clarté/visibilité à l'égard des instances et pays qui viendraient à examiner le texte de loi, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la recommandation du Conseil d'Etat et de maintenir le paragraphe 1^{er} du présent article.

Selon le Conseil d'Etat, le paragraphe 2 serait par contre à intégrer parmi les dispositions de l'article 2, paragraphe 5.

La Commission des Finances et du Budget décide que, dans la mesure où le paragraphe 1^{er} est maintenu, il convient également de maintenir le paragraphe 2.

Articles 5 et 6

Ces articles sont sans observation.

Echange de vues :

- Les échanges de questions/réponses entre l'ACD et les futures Institutions financières déclarantes luxembourgeoises laissent apparaître que ces dernières se préparent activement à un échange d'informations qui devrait débuter au mois de juin 2015.
- Le paragraphe 5 de l'article 2 prévoit des amendes pour les cas où une Institution financière luxembourgeoise ne respecte pas les obligations d'identification et de déclaration ou où elle ne s'acquitte pas de ses obligations de communication envers l'ACD. Un recours en réformation est prévu contre la décision fixant une amende. Les contrôles de conformité des institutions financières seront effectués par l'ACD.

Il est précisé que la loi transposant la directive épargne prévoit déjà des contrôles à effectuer par l'ACD et des sanctions similaires à ceux prévus dans le présent projet de loi.

- En réponse à une question, il est fait référence à l'article 6 de l'accord entre les Etats-Unis et le Luxembourg qui prévoit que « Le Gouvernement des Etats-Unis reconnaît la nécessité d'atteindre des niveaux d'échange automatique réciproque d'informations équivalents avec le Luxembourg. Le Gouvernement des Etats-Unis s'engage à améliorer davantage la transparence et à optimiser la relation d'échange avec le Luxembourg en préparant l'adoption de réglementations et en préconisant et soutenant la législation pertinente afin d'atteindre lesdits niveaux d'échange d'informations automatique et réciproque équivalents. ». Tout comme le Luxembourg, les Etats-Unis sont soumis aux obligations de collaboration en matière de conformité et d'exécution prévues à l'article 5 de l'accord.
- A l'heure actuelle, plus de 7.500 Institutions financières (FFI) déclarantes luxembourgeoises (y inclus des fonds d'investissement) se sont inscrites auprès de l'Internal Revenue Service (www.irs.gov).
- Il existe un lien entre FATCA et le CRS (common reporting standard), mais l'interférence entre FATCA et BEPS est jugée minime, puisque BEPS ne porte pas sur l'échange d'informations en tant que tel.
- Les membres de la Commission souhaitent prendre connaissance de l'avis de la CNPD avant de procéder au vote du projet de loi. (Note de la secrétaire : l'avis en question a été reçu le 18 mai 2015 et a été transmis aux membres de la Commission par courrier électronique du 19 mai 2015.)

En raison de l'urgence de l'entrée en vigueur du projet de loi, l'adoption du rapport y relatif devrait avoir lieu au cours de la première semaine de juin (mais pas le 2 juin).

Les membres de la Commission souhaitent savoir combien de pays ont déjà « transposé » FATCA dans leur législation nationale. (Note de la secrétaire : L'ACD signale qu'il n'existe pas de liste reprenant cette information. Les juridictions ayant signé un accord FATCA sont publiées sur le site du Treasury <http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Pages/FATCA-Archive.aspx>. Elles sont en principe soumises au même délai de transposition que le Luxembourg (septembre 2015).)

3. Divers

Le planning des prochaines réunions est rappelé :

Vendredi 15/05/15 – 10:00 – réunion jointe avec la COMEXBU sur l'évolution budgétaire

Lundi 18/05/15 – 12:00-13:30 - réunion avec la délégation de la commission spéciale TAXE du PE

Luxembourg, le 20 mai 2015

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger