



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CG/pk

P.V. FI 14

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 22 novembre 2016

Ordre du jour :

1. 7050 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 et modifiant :
 - 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu
 - 2) la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier
 - 3) la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale
 - 4) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée
 - 5) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs
 - 6) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002
 - 7) le Code de la sécurité sociale
 - 8) la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016
 - 9) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement
 - 10) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles
 - 11) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation
 - 12) la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques- Rapporteur: Monsieur Claude Haagen
 - 7051 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 - 2020
- Rapporteur: Monsieur Claude Haagen
- Présentation de l'avis de la Cour des comptes
2. 7020 Projet de loi portant mise en oeuvre de la réforme fiscale 2017 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 concernant l'impôt commercial ;
 - de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ;

- de la loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934 ("Steueranpassungs- gesetz") ;
- de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 ("Abgabenordnung") ;
- de la loi rectificative du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015 ;
- 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 ;
- de la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, de l'Administration des douanes et accises et portant modification de
 - * la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
 - * la loi générale des impôts ("Abgabenordnung") ;
 - * la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ;
 - * la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ;
 - * la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ;
- de la loi du 30 juillet 1983 portant création d'une taxe sur le loto ;
- de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- du Code pénal ;
- de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale ;
- de la loi du 27 août 1997 portant approbation du Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, signé à Strasbourg, le 17 mars 1978 ;
- de la loi du ... 2016 concernant le soutien au développement durable ;
- de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement ;
- de la loi modifiée du 13 brumaire an VII organique du timbre ;
- de la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur le droit de succession ;
- de la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines ;
- de la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. ;
- de la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;
- de la loi modifiée du 13 juin 1984 portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement, de succession et de timbre ;
- de l'ordonnance royale grand-ducale du 23 septembre 1841 sur le timbre, l'enregistrement et les droits de succession ;
- de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques .;
- de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
- de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.
- Rapporteur: Madame Joëlle Elvinger
- Présentation et adoption d'amendements parlementaires

3. 7022 Projet de loi relative aux abus de marché et portant :
1. mise en oeuvre du règlement (UE) n°596/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 sur les abus de marché (règlement relatif aux abus de

marché) et abrogeant la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil et les directives 2003/124/CE, 2003/125/CE et 2004/72/CE de la Commission;

2. transposition de:

a) la directive 2014/57/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux sanctions pénales applicables aux abus de marché (directive relative aux abus de marché);

b) la directive d'exécution (UE) 2015/2392 de la Commission du 17 décembre 2015 relative au règlement (UE) n°596/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le signalement aux autorités compétentes des violations potentielles ou réelles dudit règlement;

3. modification de la loi modifiée du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence des émetteurs; et

4. abrogation de la loi modifiée du 9 mai 2006 relative aux abus de marché

- Rapporteur: Monsieur André Bauler

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Michel Wolter, M. André Bauler, 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. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes (pour le point 1)

M. Patrick Graffé, M. Tom Heintz, de la Cour des comptes (pour le point 1)

M. Romain Heinen, Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) (pour le point 2)

Mme Sandra Denis, M. Pierre Frisch, du Ministère des Finances (pour le point 2)

M. Vincent Thurmes, Mme Maureen Wiwinius, du Ministère des Finances (pour le point 3)

Mme Danièle Nosbusch, du Ministère de la Justice (pour le point 3)

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Roy Reding, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. 7050 **Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 et modifiant :**

1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

2) la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier

3) la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale

4) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur

ajoutée

5) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs

6) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002

7) le Code de la sécurité sociale

8) la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016

9) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

10) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles

11) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation

12) la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques

7051 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 – 2020

Les représentants de la Cour des comptes présentent les points saillants de leur avis dont une partie est reprise dans le document repris en annexe. L'attention est attirée sur l'intérêt que représente l'examen du récent rapport général de la Cour des comptes sur le compte général 2015 en relation avec le présent avis.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Comme les années précédentes, la Cour des comptes constate la forte contribution du secteur financier dans les recettes fiscales totales (voir pages 63 à 67 de l'avis).
- L'examen de la dette de l'Etat tient compte des emprunts à court terme. Le recours plus fréquent à ce type d'emprunt a fait baisser la durée de vie moyenne des emprunts à environ 6 ans (voir page 48 de l'avis de la Cour des comptes). Sur demande de plusieurs membres de la Commission, le Président de la Cour des comptes s'engage à fournir les données relatives aux emprunts à court terme pris par l'Etat au cours des derniers mois. (Note de la secrétaire : ces informations ont été transmises par email aux membres de la Commission peu après la réunion.)

2. 7020 Projet de loi portant mise en oeuvre de la réforme fiscale 2017 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 concernant l'impôt commercial ;
- de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ;
- de la loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934 ("Steueranpassungs-gesetz") ;
- de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 ("Abgabenordnung") ;
- de la loi rectificative du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015 ;

- 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 ;
- de la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, de l'Administration des douanes et accises et portant modification de
 - * la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
 - * la loi générale des impôts ("Abgabenordnung") ;
 - * la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ;
 - * la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ;
 - * la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ;
- de la loi du 30 juillet 1983 portant création d'une taxe sur le loto ;
- de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- du Code pénal ;
- de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale ;
- de la loi du 27 août 1997 portant approbation du Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, signé à Strasbourg, le 17 mars 1978 ;
- de la loi du ... 2016 concernant le soutien au développement durable ;
- de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement ;
- de la loi modifiée du 13 brumaire an VII organique du timbre ;
- de la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur le droit de succession ;
- de la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines ;
- de la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. ;
- de la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;
- de la loi modifiée du 13 juin 1984 portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement, de succession et de timbre ;
- de l'ordonnance royale grand-ducale du 23 septembre 1841 sur le timbre, l'enregistrement et les droits de succession ;
- de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;
- de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
- de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Avant qu'il ne soit procédé à l'examen des deux amendements communiqués aux membres de la Commission par email le 21 novembre 2016, un membre du groupe politique CSV critique le fait qu'il soit prévu d'adopter des amendements avant que l'avis du Conseil d'Etat n'ait été entièrement examiné et avant la tenue de la réunion jointe des commissions

juridique et des Finances et du Budget concernant le volet pénal du projet de loi qui pourrait également aboutir à des propositions d'amendements.

Le Président indique que l'examen complet de l'avis du Conseil d'Etat est prévu ce vendredi, mais qu'en raison de l'urgence du vote du projet de loi avant la fin de l'année et surtout du fait que les prochaines séances plénières du Conseil d'Etat sont prévues les 29 novembre 2016 et 13 décembre 2016, il a été jugé utile de faire adopter les amendements prêts à ce jour le plus rapidement possible en vue de leur soumission immédiate au Conseil d'Etat qui sera prié de les aviser pour sa séance du 29 novembre 2016 (le vote du projet de loi en séance plénière étant prévu au cours de la semaine du 13 décembre 2016). L'adoption des présents amendements n'exclut pas celle d'autres amendements au cours des prochains jours. Il s'agit bien là d'une façon de procéder exceptionnelle liée à la contrainte temporelle. (Note de la secrétaire : Le 24 novembre 2016, le Conseil d'Etat a annoncé la tenue d'une séance plénière additionnelle le 6 décembre 2016.)

La Présidente de la Commission juridique ajoute que la réunion jointe prévue le mardi 29 novembre 2016 a été avancée au jeudi 24 novembre 2016 en raison de cette même contrainte temporelle. Il se pourrait effectivement qu'au cours de cette réunion des amendements supplémentaires soient proposés.

Amendement 1 concernant le point 1° de l'article 12 :

Pour rappel :

En vue d'augmenter les garanties de recouvrement de l'Etat et de responsabiliser les personnes qui dirigent, respectivement gèrent, toute entité soumise à la TVA, il a été jugé opportun de prévoir des dispositions légales permettant de poursuivre les dirigeants sociaux (de droit ou de fait), les mandataires et les ayants-droit sur leur patrimoine personnel dans les cas où ceux-ci n'ont pas veillé au respect des obligations légales qui sont imposées aux assujettis à la TVA et/ou ceux-ci n'ont pas payé la TVA par les moyens financiers dont ils assurent la gestion.

Les dispositions de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») (AO) permettent depuis longtemps à l'ACD d'émettre un bulletin d'appel en garantie (« Haftungsbescheid ») à l'encontre des représentants d'entreprises qui n'ont pas accompli ou veillé à l'accomplissement des obligations qui incombent à la personne représentée.

Compte tenu, entre autres, de la dimension inquiétante de la fraude intracommunautaire, il a été jugé indispensable d'introduire dans la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée des dispositions analogues à celles contenues dans l'AO.

Les nouveaux articles 67-1 à 67-3 ajoutés à la suite de l'article 67 de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ont le **libellé initial** suivant :

« **Art. 67-1.** Les dirigeants de droit ou de fait des personnes redevables de la taxe sur la valeur ajoutée sont tenus de s'assurer du respect des obligations légales prévues par la présente loi, et en particulier du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée due par les moyens financiers dont ils assurent la gestion.

Lorsqu'une personne redevable de la taxe sur la valeur ajoutée est décédée, dissoute sans liquidation, en liquidation ou déclarée en faillite, les ayants-droit, liquidateurs ou curateurs sont tenus de s'assurer du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée due par les moyens financiers dont ils assurent la gestion.

Lorsque les ayants-droit, liquidateurs ou curateurs constatent que la personne redevable de la taxe sur la valeur ajoutée a déposé des déclarations de la taxe sur la valeur ajoutée incomplètes ou incorrectes, ils doivent dénoncer ce fait auprès du bureau d'imposition compétent dans le délai de trois

mois à compter de la constatation. A défaut, ils peuvent être tenus personnellement responsables pour le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée due.

Art. 67-2. Les dirigeants de droit ou de fait visés à l'article 67-1, alinéa 1 sont personnellement et solidairement responsables du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée due lorsque les obligations légales imposées par la présente loi aux personnes redevables de la taxe sur la valeur ajoutée qu'ils gèrent n'ont pas été respectées ou que la TVA due n'a pas été payée par les moyens financiers dont ils assurent la gestion.

Les ayants-droit, liquidateurs ou curateurs visés à l'article 67-1, alinéa 2 sont personnellement et solidairement responsables du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée due lorsqu'ils ne se sont pas assurés que la taxe sur la valeur ajoutée soit payée par les moyens financiers dont ils assurent la gestion.

Art. 67-3. En cas de non-respect des obligations incombant aux dirigeants de droit ou de fait, aux ayants-droit, aux liquidateurs et aux curateurs visés à l'article 67-1, le directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ou son délégué peut émettre, contre ces personnes, une décision d'appel en garantie. Cette décision confère à l'administration le droit de recouvrer, dans le chef desdites personnes, la taxe sur la valeur ajoutée due en raison du non-respect de leurs obligations.

La décision d'appel en garantie est notifiée à la personne visée, laquelle est censée l'avoir reçue à la date de notification y figurant. La notification de la décision d'appel en garantie est valablement faite par dépôt à la poste de l'envoi recommandé adressé soit au lieu du domicile de la personne visée, de sa résidence ou de son siège, soit à l'adresse que la personne visée a elle-même fait connaître à l'administration. La décision d'appel en garantie contient l'étendue ainsi que la motivation de la décision ainsi qu'une instruction relative aux délais et voies de recours.

Les sommes réclamées au titre d'une décision d'appel en garantie aux dirigeants de droit ou de fait, aux ayants-droit, aux liquidateurs et aux curateurs visés à l'article 67-1 sont payables dans le mois de la notification de cette décision, nonobstant l'exercice d'une voie de recours.

Les décisions d'appel en garantie émises par le directeur de l'administration ou par son délégué peuvent être attaquées par voie de réclamation.

(...) (suite de l'article inchangée) ».

Le **Conseil d'État** émet, d'abord, ses réserves par rapport à une extension des dispositions contraignantes de la « *Abgabenordnung* » (AO), texte exorbitant, sur beaucoup de points, du droit commun luxembourgeois, à d'autres matières, dussent-elles relever même du droit fiscal.

Il note encore que les auteurs retiennent une lecture incomplète de l'AO. Le paragraphe 103, cité au commentaire, vise une obligation des représentants et dirigeants, en relation avec celle de la personne morale, et qui consiste « *dafür zu sorgen, dass die Steuern aus den Mitteln, die sie verwalten, entrichtet werden* ». Le texte vise le paiement au moyen des deniers dont ils assurent la gestion et non pas sur la base de leur patrimoine personnel. Dans le même ordre d'idées, le paragraphe 106 oblige les « *Rechtsnachfolger, Testamentsvollstrecker, Erbschaftsbesitzer (...), Pfleger, Liquidatoren, Verwalter und die Bevollmächtigten dieser Personen dafür zu sorgen, dass Mittel zur Bezahlung der vorher entstandenen Steuerschulden zurückgehalten und diese Steuerschulden bezahlt werden. Auf Verlangen ist aus dem Nachlass oder der Masse Sicherheit zu leisten* ». Encore une fois, ce texte ne prévoit pas de responsabilité propre, mais se réfère à la masse ou au patrimoine successoral. Le paragraphe pertinent 109 limite la responsabilité propre des personnes visées aux paragraphes 103 à 108 à l'hypothèse d'une « *schuldhafte Verletzung der ihnen in den §103 bis 108 auferlegten Pflichten* », donc à la faute.

Il importe de relever que la fraude en matière de TVA, qu'il est nécessaire de combattre, est intracommunautaire et non spécifique au Luxembourg. Or, rares sont les États membres ayant introduit une telle responsabilité des dirigeants en cette matière. La Chambre de commerce relève ainsi par exemple qu'en Allemagne, les textes relatifs à ce sujet ont été modifiés afin de les rendre compatibles avec le système juridique de ce pays. Le Conseil

d'État relève qu'en France, l'article 267 du Livre des procédures fiscales instaure une responsabilité propre des dirigeants et gérants de sociétés en cas de « manœuvres frauduleuses ou d'inobservation grave et répétée des obligations fiscales ». En Belgique, l'article 93^{undecies} C du Code de la TVA prévoit une responsabilité solidaire des dirigeants si le manquement de la personne morale est « imputable à une faute au sens de l'article 1382 du Code civil ». La même solution est d'ailleurs retenue à l'article 442^{quater} du Code des impôts sur le revenu.

Selon le Conseil d'État, une responsabilité personnelle ne peut être envisagée qu'en cas de négligence avérée ou de fraude aggravée, c'est-à-dire lorsque le dirigeant est à l'origine de, a participé à, a couvert ou du moins a sciemment omis d'empêcher une déclaration non correcte de TVA.

Le Conseil d'État ne saurait pas davantage marquer son accord avec les responsabilités nouvelles personnelles imposées aux curateurs et aux liquidateurs. Il rappelle que la faillite et la liquidation font l'objet de lois qui règlent en détail la procédure à suivre et les droits et obligations du curateur **et** du liquidateur. En droit luxembourgeois, le curateur et le liquidateur constituent des mandataires de justice qui agissent sous le contrôle permanent du juge. Le droit de la faillite connaît un système détaillé de privilèges des créances que le curateur doit respecter. Les dispositions des articles 67-1 et 67-3 que l'article 12 du projet de loi entend modifier ne sont pas compatibles avec les lois qui organisent la procédure de la faillite ou de la liquidation judiciaire.

S'agissant de dispositions qui heurtent la cohérence du système juridique luxembourgeois en ce sens qu'elles introduisent, sans justification aucune, une responsabilité sans faute des dirigeants de sociétés contraire au système de responsabilité des dirigeants de sociétés consacré par la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales telle qu'elle a été récemment modernisée¹, et qui imposent aux curateurs et aux liquidateurs des obligations nouvelles exorbitantes du droit régissant la faillite et la liquidation, le Conseil d'État réserve en conséquence la dispense du second vote constitutionnel à la limitation de la portée de celles-ci.

Le **Directeur de l'AED** conteste la déclaration du Conseil d'Etat selon laquelle « il importe de relever que la fraude en matière de TVA, qu'il est nécessaire de combattre, est intracommunautaire et non spécifique au Luxembourg ».

Quant au reproche du Conseil d'Etat selon lequel les présentes dispositions instaurent une « responsabilité sans faute » des dirigeants de sociétés, il attire l'attention sur le fait que le Conseil d'Etat n'a pas émis d'opposition formelle dans son avis portant sur le projet de loi n°6539 sur les faillites au sujet de l'article 95 par le biais duquel la référence à la faute est biffée dans l'AO. Par le biais de l'amendement détaillé ci-dessous, le texte « initial » de l'AO traitant de l'« inexécution fautive » est repris aux articles 67-2 et 67-3.

Afin de donner suite à l'opposition formelle du Conseil d'État, la **Commission des Finances et du Budget** décide d'amender les articles 67-1 à 67-3 nouveaux. L'amendement limite la portée de la responsabilité des dirigeants de sociétés, d'une part, en ne visant que les administrateurs-délégués des sociétés anonymes, les gérants des sociétés à responsabilité limitée ainsi que les dirigeants de droit ou de fait qui s'occupent de la gestion journalière et,

¹ Loi du 10 août 2016 portant modernisation de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et modification du Code civil et 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.

d'autre part, en introduisant les termes de « inexécution fautive de leurs obligations légales ».

Même s'il n'existe pas de définition légale de la gestion journalière, la doctrine a pu déterminer qu'il s'agit « des actes qu'il est nécessaire d'accomplir au jour le jour pour assurer la marche des affaires sociales ». La nouvelle responsabilité concerne donc exclusivement les dirigeants qui s'occupent au quotidien de l'entreprise.

Les nouveaux articles 67-1 à 67-3 de la loi TVA suivent donc le régime des paragraphes 103, 109, 118 et 149 AO. En effet, les termes de « inexécution fautive de leurs obligations légales » correspondent à la notion de « schuldhafte Verletzung » utilisée à l'article 109 AO. Par conséquent, en cas de litige, on pourra à l'avenir se référer utilement à la doctrine administrative et à la jurisprudence administrative développées pour interpréter cette notion.

Par ailleurs, les nouveaux articles 67-1 à 67-3 de la loi TVA ne visent dorénavant que les administrateurs-délégués, les gérants ainsi que les dirigeants de droit ou de fait qui s'occupent de la gestion journalière. Toute référence aux ayants-droits, liquidateurs et curateurs est supprimée.

Les articles 67-1, 67-2 et 67-3 du point 1° de l'article 12 sont ainsi modifiés comme suit :

« 1° Au chapitre IX, section 7, sont insérés à la suite de l'article 67 les articles 67-1 à 67-4 ayant la teneur suivante :

« Art. 67-1. Les dirigeants de droit ou de fait **Les administrateurs-délégués, les gérants ainsi que tout dirigeant de droit ou de fait qui s'occupe de la gestion journalière** des personnes redevables de la taxe sur la valeur ajoutée sont tenus de s'assurer du respect des obligations légales prévues par la présente loi, et en particulier du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée due par les moyens financiers dont ils assurent la gestion.

~~Lorsqu'une personne redevable de la taxe sur la valeur ajoutée est décédée, dissoute sans liquidation, en liquidation ou déclarée en faillite, les ayants-droit, liquidateurs ou curateurs sont tenus de s'assurer du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée due par les moyens financiers dont ils assurent la gestion.~~

~~Lorsque les ayants-droit, liquidateurs ou curateurs constatent que la personne redevable de la taxe sur la valeur ajoutée a déposé des déclarations de la taxe sur la valeur ajoutée incomplètes ou incorrectes, ils doivent dénoncer ce fait auprès du bureau d'imposition compétent dans le délai de trois mois à compter de la constatation. A défaut, ils peuvent être tenus personnellement responsables pour le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée due.~~

Art. 67-2. Les dirigeants de droit ou de fait visés à l'article 67-1, alinéa 1 **Les administrateurs-délégués, les gérants ainsi que tout dirigeant de droit ou de fait qui s'occupe de la gestion journalière**, sont personnellement et solidairement responsables du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée due lorsque, **suite à une inexécution fautive des obligations légales leur incombant**, les obligations légales imposées par la présente loi aux personnes redevables de la taxe sur la valeur ajoutée qu'ils gèrent n'ont pas été respectées ou que la TVA due n'a pas été payée par les moyens financiers dont ils assurent la gestion.

~~Les ayants-droit, liquidateurs ou curateurs visés à l'article 67-1, alinéa 2 sont personnellement et solidairement responsables du paiement de la taxe sur la valeur~~

~~ajoutée due lorsqu'ils ne se sont pas assurés que la taxe sur la valeur ajoutée soit payée par les moyens financiers dont ils assurent la gestion.~~

~~Art. 67-3. En cas de non-respect des obligations incombant aux dirigeants de droit ou de fait, aux ayants-droit, aux liquidateurs et aux curateurs visés à l'article 67-1~~ **d'inexécution fautive des obligations légales incombant aux administrateurs-délégués, aux gérants ainsi qu'à tout dirigeant de droit ou de fait qui s'occupe de la gestion journalière**, le directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ou son délégué peut émettre, contre ces personnes, une décision d'appel en garantie. Cette décision confère à l'administration le droit de recouvrer, dans le chef desdites personnes, la taxe sur la valeur ajoutée due ~~en raison du non-respect de leurs obligations~~ **par les personnes redevables de la taxe sur la valeur ajoutée.**

La décision d'appel en garantie est notifiée à la personne visée, laquelle est censée l'avoir reçue à la date de notification y figurant. La notification de la décision d'appel en garantie est valablement faite par dépôt à la poste de l'envoi recommandé adressé soit au lieu du domicile de la personne visée, de sa résidence ou de son siège, soit à l'adresse que la personne visée a elle-même fait connaître à l'administration. La décision d'appel en garantie contient l'étendue ainsi que la motivation de la décision ainsi qu'une instruction relative aux délais et voies de recours.

Les sommes réclamées au titre d'une décision d'appel en garantie ~~aux dirigeants de droit ou de fait, aux ayants-droit, aux liquidateurs et aux curateurs visés à l'article 67-1~~ **aux administrateurs-délégués, aux gérants ainsi qu'à tout dirigeant de droit ou de fait qui s'occupe de la gestion journalière**, sont payables dans le mois de la notification de cette décision, nonobstant l'exercice d'une voie de recours.

(...) (reste du point 1° inchangé) »

Echange de vues :

- Un membre du groupe parlementaire LSAP rend attentif à l'accroissement de la responsabilité des administrateurs-délégués et des gérants et de l'effet dissuasif qui peut en découler.

Le Directeur de l'AED précise qu'il a été estimé qu'il ne serait pas approprié de responsabiliser l'ensemble des administrateurs d'une société en cas de non-respect des obligations en matière de TVA. C'est pour cette raison que cette responsabilité a été limitée à l'administrateur-délégué en charge de l'exécution quotidienne des tâches relatives à la TVA.

- Comme exemples de « schuldhafte Verletzung » en matière de TVA sont cités : la non-soumission de déclaration de TVA, le non-paiement de la TVA, la non-facturation de la TVA.
- Quant à la référence à l'avis du Conseil d'Etat concernant le projet de loi n°6539, le Président de la sous-commission en charge des travaux relatifs à ce projet confirme que le Conseil d'Etat n'a pas émis d'opposition formelle à l'égard de la suppression de la référence à la faute dans l'AO, mais il ajoute que le Conseil d'Etat l'a néanmoins fortement critiquée.
- Un membre du groupe parlementaire LSAP signale que le présent amendement instaure une responsabilité particulière des administrateurs délégués et des délégués à la gestion

journalière, sans équivalent au niveau des impôts directs (AO) où les administrateurs simples peuvent également être frappés d'un appel en garantie. Il regrette l'inexistence d'un parallélisme entre le régime de l'AO et celui de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée.

Le Directeur de l'AED est d'avis que, dans la pratique, la différence entre les deux régimes sera moindre, puisque l'ACD s'adresse, en règle générale, également essentiellement à l'administrateur ou au dirigeant en charge de la gestion journalière. Ce n'est qu'en cas de problème qu'elle se tourne vers d'autres personnes.

Selon lui, l'alignement exact des textes de l'AO et des articles introduits par le biais du présent projet de loi dans la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ne se justifie pas.

Le membre du groupe parlementaire LSAP ne partage pas cet avis. Selon lui, les cas d'envoi d'appels en garantie par l'ACD à l'égard d'administrateurs qui ne sont pas en charge de la gestion journalière sont nombreux (au nom de la responsabilité solidaire des administrateurs).

Le Directeur de l'AED signale que les présentes dispositions représentent une avancée considérable pour l'AED dans ses opérations de perception de la TVA.

- Un membre du groupe parlementaire CSV regrette également l'existence future de deux régimes de responsabilité différents des administrateurs simples (l'un pour la TVA, l'autre pour les impôts directs). Il se demande s'il ne serait pas utile de modifier le régime de responsabilité figurant dans l'AO afin de parvenir à un parallélisme de ces deux régimes.

Plusieurs membres de la Commission font remarquer qu'il y a toujours eu deux situations différentes dans le passé en raison de l'absence de régime de responsabilité en matière de TVA. Ils ne se prononcent pas en faveur d'une modification de l'AO dans le cadre du présent projet de loi.

- Un membre du groupe parlementaire LSAP constate que le remplacement des termes « dirigeants de droit ou de fait » par « administrateurs-délégués, les gérants ainsi que tout dirigeant de droit ou de fait qui s'occupe de la gestion journalière » n'est pas imposé ou proposé par le Conseil d'Etat.
- Un membre du groupe parlementaire CSV souhaiterait disposer d'une note explicative reprenant la jurisprudence existante en relation avec l'article 109 de l'AO.

Amendement 2 concernant l'article 22 :

L'article 22 est modifié comme suit :

« **Art. 22.** L'Administration des contributions directes est en droit de demander aux sociétés soumises à l'impôt et tombant dans le champ d'application de la loi du 28 juillet 2014 relative à l'immobilisation des actions et parts au porteur et à la tenue du registre des actions nominatives et du registre des actions au porteur de lui soumettre toute information et tout document qui justifient de l'exécution de leurs obligations découlant de l'article 6 de la loi précitée.

Les sociétés soumises à la taxe d'abonnement et visées par l'article 6 de la loi du 28 juillet 2014 relative à l'immobilisation des actions et parts au porteur et à la tenue du

registre des actions nominatives et du registre des actions au porteur sont tenues de faire parvenir jusqu'au 30 juin 2017 à l'Administration de l'enregistrement et des domaines tout élément établissant leur conformité aux obligations prévues par l'article 6 susvisé.

L'Administration des contributions directes **et l'Administration de l'enregistrement et des domaines sont** est-habilitées à échanger ces informations et documents sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé avec la Caisse de consignation aux fins de l'application de la loi du 28 juillet 2014 relative à l'immobilisation des actions et parts au porteur et à la tenue du registre des actions nominatives et du registre des actions au porteur. ».

Motivation de l'amendement :

Dans le texte initial une partie des sociétés qui tombent dans le champ d'application de la loi du 28 juillet 2014 relative à l'immobilisation des actions et parts au porteur et à la tenue du registre des actions nominatives et du registre des actions au porteur n'étaient pas couvertes. C'est pourquoi il faut, à l'instar de l'Administration des contributions directes, également donner une compétence en la matière à l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

Les amendements sont adoptés à l'unanimité.

- 3. 7022 Projet de loi relative aux abus de marché et portant :**
- 1. mise en oeuvre du règlement (UE) n°596/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 sur les abus de marché (règlement relatif aux abus de marché) et abrogeant la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil et les directives 2003/124/CE, 2003/125/CE et 2004/72/CE de la Commission;**
 - 2. transposition de:**
 - a) la directive 2014/57/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux sanctions pénales applicables aux abus de marché (directive relative aux abus de marché);**
 - b) la directive d'exécution (UE) 2015/2392 de la Commission du 17 décembre 2015 relative au règlement (UE) n°596/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le signalement aux autorités compétentes des violations potentielles ou réelles dudit règlement;**
 - 3. modification de la loi modifiée du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence des émetteurs; et**
 - 4. abrogation de la loi modifiée du 9 mai 2006 relative aux abus de marché**

La Commission procède à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat.

Observation générale du Conseil d'État

Concernant les points finaux ajoutés derrière les différents points d'une disposition auxquels il est renvoyé, le Conseil d'État signale qu'ils sont à supprimer dans l'ensemble de la loi en projet.

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

Article 2 – Champ d'application

Le Conseil d'État se demande pour quelle raison les auteurs du projet de loi ont prévu deux articles (2 et 16) pour définir le champ d'application des chapitres 2 (relatif à la répression administrative) et 3 (relatif à la répression pénale), alors que les deux champs d'application semblent devoir être les mêmes. Vu aussi le fait que le règlement (UE) n° 596/2014 est d'application directe, le Conseil d'État suggère par conséquent de réorganiser le texte de loi afin de prévoir un chapitre 1^{er} contenant un article 1^{er} sur les définitions et un article 2 nouveau qui intègre les dispositions de l'actuel article 16. Le chapitre 2 commencerait avec l'article 3.

Etant donné que les champs d'application déterminés respectivement par les articles 2, 5 et 6 du règlement (UE) n°596/2014 et par l'article 1^{er} de la directive 2014/57/UE ne sont pas définis dans les mêmes termes et qu'il existe de légères différences quant à la portée des formulations retenues, notamment au niveau des articles relatifs aux manipulations de marché², il a été choisi de traduire ces différences dans le projet de loi afin d'éviter toute insécurité juridique. La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la suggestion du Conseil d'État sur ce point et de maintenir les articles 2 et 16.

Article 3 – Autorité compétente

Le Conseil d'État constate que la terminologie de l'article 3, paragraphe 2, diverge de celle de l'article 2 du règlement (UE) n° 596/2014 en ce qui concerne le champ d'application matériel. Par conséquent, il insiste, afin d'éviter toute discussion sur une éventuelle divergence entre le texte du projet de loi et celui du règlement (UE) n° 596/2014, d'omettre cette disposition compte tenu également du fait que les dispositions pertinentes du règlement (UE) en question sont d'application directe.

Le présent article a trait à la compétence territoriale de la CSSF qui est déterminée par l'article 22 du règlement (UE) n° 596/2014 concernant les autorités compétentes [et non pas par l'article 2 tel qu'insinué par le Conseil d'État]. Le libellé de cet article a été adapté dans le projet de loi à des fins de sécurité juridique pour la CSSF et à des fins de lisibilité. La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'État sur ce point et de maintenir l'article 3, paragraphe 2.

Article 4 – Pouvoirs de la CSSF

Selon le Conseil d'État, il y a lieu d'écrire « (1) Aux fins de l'application ... ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à cette rectification.

Paragraphe 1^{er} :

Au point 4, le Conseil d'État suggère de reprendre la terminologie du règlement (UE) n° 596/2014.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait qu'il a été choisi de regrouper les points d) et e) du règlement (UE) n° 596/2014 afin d'améliorer la lisibilité et la clarté du projet de loi. Les formulations retenues, et notamment les termes « utile à manifestation de la vérité » ont été adaptées à celles prévues par la loi modifiée du 9 mai 2006 relative aux abus de marché dans son article 29bis. La possibilité de procéder à des inspections sur place sans autorisation préalable auprès des personnes soumises à la surveillance prudentielle de la CSSF a été étendue aux émetteurs étant donné que ceux-ci

² Ainsi, « la transaction, l'ordre ou le comportement a, est de nature à avoir ou est destiné à avoir un effet sur le cours » dans le règlement correspond à « la transaction, l'ordre ou le comportement a un effet sur le cours » dans la directive.

occupent une place centrale dans les cas d'abus de marché et sont d'ores et déjà soumis à une surveillance de la CSSF dans le contexte de la loi modifiée du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence des émetteurs. Cette loi prévoit d'ailleurs déjà la possibilité pour la CSSF d'effectuer des inspections sur place auprès des émetteurs sur le territoire du Luxembourg. La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la suggestion du Conseil d'État et de maintenir la formulation actuelle de l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 4.

Selon le Conseil d'État, cette disposition du point 5 est à omettre comme étant superfétatoire, étant donné que l'article 23 du Code d'instruction criminelle, qui prévoit une obligation d'information du procureur (et non seulement un droit d'information), est de toute façon applicable.

Afin de reprendre l'ensemble des dispositions du règlement (UE) n° 596/2014, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'État et de maintenir la formulation actuelle de l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 5. La même formulation se trouve d'ailleurs dans d'autres lois ayant trait aux services financiers, notamment dans la loi modifiée du 13 juillet 2007 relative aux marchés d'instruments financiers.

Le Conseil d'État constate que le point 6 vise à permettre à la CSSF d'exiger des enregistrements de personnes qui ne sont pas visées par la disposition correspondante de l'article 23, paragraphe 2, point g), du règlement (UE) n° 596/2014, à savoir les émetteurs, les réviseurs d'entreprises agréés et les cabinets de révision agréés. Cependant, le point g) de la disposition du règlement (UE) n° 596/2014, contrairement au point d) du même règlement, vise une liste précise de professionnels (« des entreprises d'investissement, des établissements de crédit ou des institutions financières »). Le Conseil d'État s'oppose formellement à l'extension du champ d'application et demande la suppression des termes *in fine* « des émetteurs, des réviseurs d'entreprises agréés, ou des cabinets de révision agréés ».

Afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'État, la Commission des Finances et du Budget décide de supprimer les termes « des émetteurs, des réviseurs d'entreprises agréés, ou des cabinets de révision agréés » à l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 6.

Le Conseil d'État constate que le point 13 ne trouve pas d'équivalent dans le règlement (UE) n° 596/2014. Cette disposition vise à permettre à la CSSF d'avoir recours à des experts externes. Le Conseil d'État s'interroge sur les conséquences de la révélation d'informations confidentielles à des experts externes dans le cadre de la surveillance délicate des abus de marché. Par ailleurs, le Conseil d'État suggère de prévoir au moins une obligation pour la CSSF de veiller à ce que ces experts externes soient soumis à une obligation de confidentialité et qu'ils ne soient pas susceptibles d'avoir un conflit d'intérêts. Le Conseil d'État comprend qu'en tout état de cause ces experts ne pourront pas faire d'enquête sur le terrain, qu'ils ne seront chargés que de répondre à des questions ponctuelles et que la CSSF continuera d'accomplir la mission générale d'enquête et de surveillance qui est la sienne.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'article 27 du règlement (UE) n° 596/2014 sur le secret professionnel dispose que « l'obligation de secret professionnel s'applique à toutes les personnes qui travaillent ou ont travaillé pour l'autorité compétente ou pour toute autorité ou entreprise de marché à laquelle l'autorité compétente a délégué ses pouvoirs, y compris les auditeurs et **les experts mandatés par ladite autorité**. » Les experts externes sont donc soumis à une obligation de confidentialité en vertu de l'article 27 du règlement européen et il est décidé de ne pas suivre la suggestion du Conseil d'État.

Article 7 – Coopération entre la CSSF et le Procureur d'Etat

Sous réserve de ses observations sous l'article 2 concernant les deux champs d'application prévus par la loi en projet, le Conseil d'État note que l'article sous examen concerne l'obligation de coopération entre la CSSF et le procureur d'État afin d'éviter que la coexistence de sanctions administratives et pénales ne conduise à une double poursuite ou à un cumul de condamnations administratives et pénales. Dans son avis complémentaire du 6 juillet 2010 sur le projet de loi portant modification de la loi du 9 mai 2006 relative aux abus de marché et portant complément de transposition de la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché) (doc. parl. n° 6081⁵), le Conseil d'État avait observé que, « [d]'une part, si une victime devait se manifester ultérieurement à un tel désistement et lancer l'action publique par son initiative, les règles de procédure pénale exigent qu'une telle procédure doive prendre son chemin habituel et ne sache être forclosée du fait du désistement de l'action publique par le procureur d'État. D'autre part, au cas où des éléments nouveaux devraient se manifester après le désistement du procureur d'État au profit de la CSSF, l'action publique pourrait de nouveau être mise en œuvre. Enfin, le Procureur général d'État peut également donner injonction au procureur d'État de poursuivre ». Le Conseil d'État maintient cette position.

La Commission des Finances et du Budget prend note de l'observation du Conseil d'État.

Quant à la rédaction et afin de garantir une certaine cohérence avec l'intitulé de l'article sous examen, le Conseil d'État demande de remplacer, au paragraphe 1^{er}, le terme « collabore » par « coopère », à l'instar de l'article 10 de la loi en projet.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'État.

Article 8 – Signalement des violations

Le Conseil d'État renvoie à ses observations au sujet de l'annexe.

Article 12 – Sanctions administratives et autres mesures administratives

Le Conseil d'État note que l'article 12, paragraphe 1^{er}, points 2 et 3, ne résultent pas d'une mise en œuvre du règlement (UE) n° 596/2014.

Quant à la rédaction du point 1 du paragraphe 1^{er} de l'article sous examen, le Conseil d'État demande d'écrire :

« 1. violations des articles 14 ou 15, de l'article 16, paragraphes 1^{er} ou 2, de l'article 17, paragraphes 1^{er}, 2, 4, 5 ou 8, de l'article 18, paragraphes 1^{er} à 6, de l'article 19, paragraphes 1^{er}, 2, 3, 5, 6, 7 ou 11, ou de l'article 20, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) n° 596/2014 ; ».

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que le principe tel qu'il figure dans le point sous examen a été appliqué à travers l'ensemble du texte. A des fins de cohérence, elle décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'État sur ce point.

Article 16 – Champ d'application

Le Conseil d'État suggère de reprendre la terminologie précise de la directive 2014/57/UE dans le cadre de l'article 16, paragraphe 1^{er}, point 4, de la loi en projet et d'omettre les mots « du cours ou ».

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'omission des mots « du cours ou » dans la version française de la directive 2014/57/UE est due à une mauvaise

traduction de la version anglaise de cette directive³. Elle décide, pour cette raison, de ne pas suivre la suggestion du Conseil d'État.

Article 17 – Opération d'initié

Le Conseil d'État constate que le point 1 du paragraphe 5 diverge de l'article 3, paragraphe 3, point a), de la directive 2014/57/UE dans sa version française. La disposition est cependant en conformité avec les versions anglaise et allemande de la directive. La disposition n'appelle pas d'observation.

Article 18 – Sanctions applicables à l'opération d'initié

Selon le Conseil d'État, les termes « par dérogation à l'article 36 du Code pénal » sont à supprimer pour être superfétatoires.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de supprimer ces termes.

Article 19 - Fait de recommander à une autre personne ou de l'inciter à effectuer une opération d'initié

Selon le Conseil d'État, les termes « par dérogation à l'article 36 du Code pénal » sont à supprimer pour être superfétatoires.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de supprimer ces termes.

Article 22 - Sanctions applicables à la divulgation illicite d'informations privilégiées

Selon le Conseil d'État, les termes « par dérogation à l'article 36 du Code pénal » sont à supprimer pour être superfétatoires.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de supprimer ces termes.

Article 24 - Sanctions applicables à la manipulation de marché

Selon le Conseil d'État, les termes « par dérogation à l'article 36 du Code pénal » sont à supprimer pour être superfétatoires.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de supprimer ces termes.

Article 27 – Dispositions transitoires

Selon le Conseil d'État, il convient de remplacer la référence au « 3 janvier 2018 » figurant aux alinéas 1^{er} et 2 de l'article 27 du projet de loi sous avis par la référence au « 3 janvier 2017 ».

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que la date d'application de la directive 2014/65/UE figurant à l'article 93, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de cette directive a été reportée au 3 janvier 2018 par la directive (UE) 2016/1034 du Parlement européen et du Conseil du 23 juin 2016 modifiant la directive 2014/65/UE concernant les marchés

³ Version anglaise : « the price or value of which depends on, or has an effect on, the price or value of a financial instrument ».

d'instruments financiers. Elle constate par conséquent qu'il n'y a pas lieu de suivre l'avis du Conseil d'État.

Annexe

Le Conseil d'État note que l'annexe de la loi en projet transpose la directive d'exécution (UE) 2015/2392 qui a comme fondement le règlement (UE) n° 596/2014. D'après l'exposé des motifs, les auteurs ont retenu ce choix « [d]ans un souci de cohérence et compte tenu des liens étroits entre le règlement (UE) n° 596/2014 et la directive d'exécution (UE) 2015/2392 » afin de « réunir l'ensemble des dispositions législatives relatives aux abus de marché dans un seul texte ». Ils ajoutent que, « [a]fin de ne pas surcharger le texte central et vu le caractère essentiellement technique des dispositions de la directive d'exécution (UE) 2015/2392, il a été jugé préférable de transposer la directive d'exécution dans une annexe à la future loi ».

Le Conseil d'État observe cependant que l'annexe sous examen ne se limite pas à des éléments essentiellement techniques. Il aurait une nette préférence de voir transposées les dispositions de la directive d'exécution (UE) 2015/2392 dans le dispositif de la loi en projet dans un chapitre spécifique avec les subdivisions nécessaires.

La Commission des Finances et du Budget constate que la modification proposée par le Conseil d'Etat porte uniquement sur la forme du projet de loi en question et n'entraînerait aucun changement quant au fond. Etant donné qu'il y a une certaine urgence d'adopter la loi en projet, il est décidé de ne pas changer le texte du projet de loi sur ce point.

4. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 25 novembre 2016

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger

Annexe :

Résumé de l'avis de la Cour des comptes sur les projets de loi 7050 et 7051

Avis

sur le projet de loi 7050 concernant le budget
des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017
et le projet de loi 7051 relatif à la programmation
financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2 Les éléments clés du projet de budget 2017

❖ Evolution de la croissance économique

Luxembourg :

2016 : 3,1%

2017 : 4,6%

Zone Euro

2016 : 1,7%

2017 : 1,5%

Union européenne

2016 : 1,9%

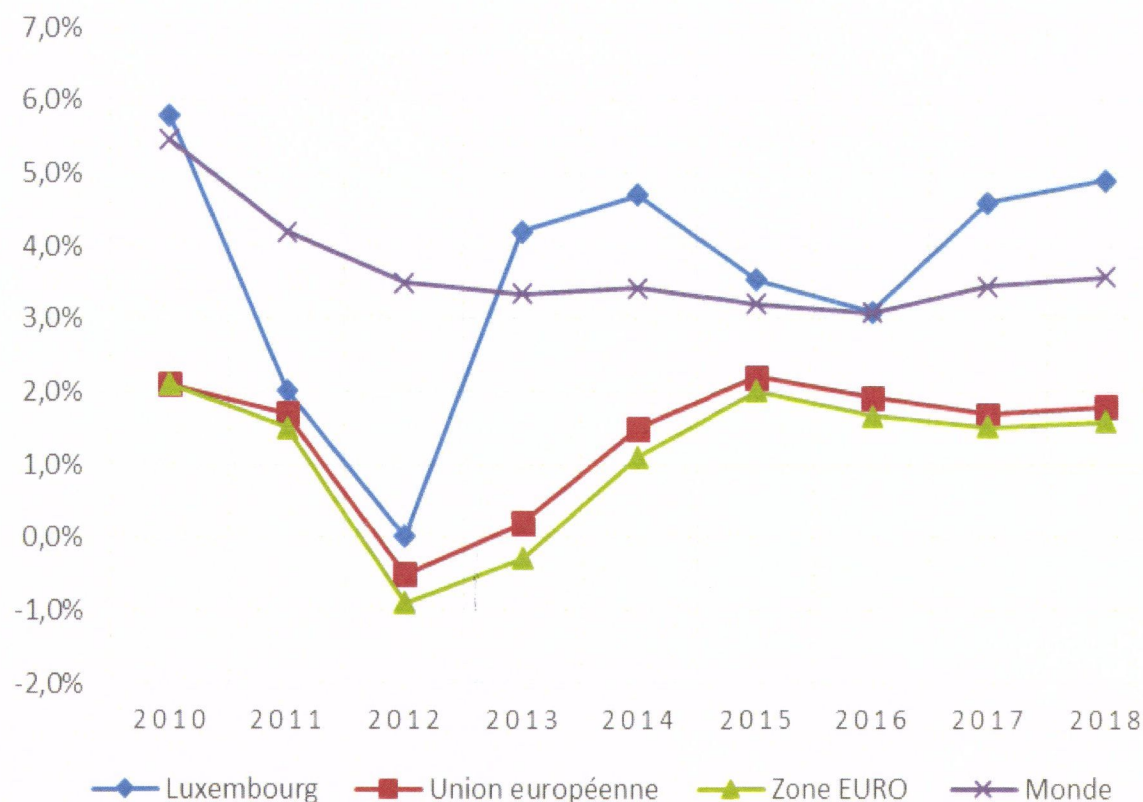
2017 : 1,7%

Monde

2016 : 3,1%

2017 : 3,4%

Evolution de la croissance économique 2010-2018 (PIB en volume)



2 Les éléments clés du projet de budget 2017

❖ La réforme fiscale de 2017

Objectifs de la réforme fiscale:

- Augmenter le pouvoir d'achat
- Plus d'équité sociale
- Augmenter la compétitivité du Luxembourg

Impact budgétaire moyen 2017-2020

- 481 millions d'euros par an

Recommandations du Conseil de l'UE

- Elargir l'assiette fiscale au niveau de l'imposition de biens immobiliers
- Recourir davantage à la fiscalité environnementale



Constat

La réforme fiscale ne sera pas budgétairement neutre et atténue les efforts d'assainissement des finances publiques amorcés par l'exécution des mesures de restructuration budgétaire

2 Les éléments clés du projet de budget 2017

❖ Evolution de l'objectif budgétaire à moyen terme de l'administration publique

	2016	2017	2018	2019	2020
Solde structurel	+2,3%	+0,8%	+0,2%	+0,2%	+0,9%

Diminution du solde structurel à partir de 2017 sous l'effet de la réforme fiscale

En avril 2016, le Gouvernement a décidé de baisser l'OMT

- Avant 2017 : OMT = +0,5% du PIB
- Après 2017 : OMT = - 0,5% du PIB

	2017	2018	2019	2020
Solde structurel hors réforme fiscale	+1,4%	+1,0%	+1,0%	+1,6%

Constat

Hors réforme fiscale, le solde structurel de l'administration publique se situerait largement au-dessus de l'OMT de +0,5% du PIB

2 Les éléments clés du projet de budget 2017

❖ Mesures de restructuration budgétaire et exécution du « paquet pour l'avenir »

- Evolution financière des mesures de restructuration budgétaire selon le projet de loi concernant le budget de l'Etat 2017

Incidence budgétaire des mesures de restructuration prévues au projet de budget de l'Etat 2017 (en millions d'euros)

Administration publique	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	474,3	630,0	597,0	704,0	742,0	796,0

Estimation de l'impact budgétaire
cumulé 2015-2018

Prévisions initiales : 3.466 mio €
Prévisions budget 2017 : 2.405 mio €

Moins-Value de
1.061 mio € (31%)

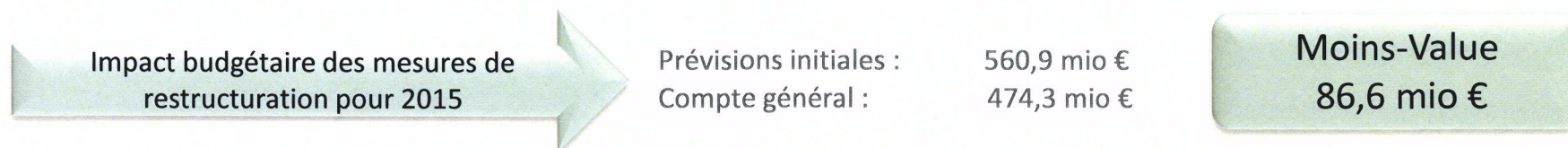
Constat

La mise en oeuvre des mesures de restructuration a été retardée dans le temps et le « paquet pour l'avenir » n'a pas été mis en oeuvre dans son entièreté

2 Les éléments clés du projet de budget 2017

❖ Mesures de restructuration budgétaire et exécution du « paquet pour l'avenir »

- Evolution financière des mesures de restructuration et du paquet pour l'avenir pour l'exercice 2015



En 2015



- Augmentation de la TVA:
Incidence budgétaire réelle pour 2015 est de 207 millions d'euros contre 250,2 millions d'euros prévus initialement
- Contribution pour l'avenir des enfants transformée par après en impôt d'équilibrage budgétaire temporaire
Incidence budgétaire réelle pour 2015 est de 84,6 millions d'euros contre 119 millions d'euros prévus initialement
- 55% des mesures du « paquet pour l'avenir » n'ont pas eu d'incidence financière au courant de l'exercice 2015
- Six mesures du « paquet pour l'avenir » ont eu un impact budgétaire de 122 millions d'euros (66,7% du total des mesures)
- En incluant l'augmentation de la TVA et l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire, huit mesures de restructuration correspondent à 87,2% du total des mesures de restructuration

3. Analyse de la situation financière de l'Etat

❖ La situation financière de la Trésorerie de l'Etat au 30.09.2016

Obligations contractées par l'Etat vis à vis de tierces parties	8.510,32 mio €	} Fonds propres négatifs: 3.128,34 mio €
Actifs financiers de l'Etat :	5.381,98 mio €	

Diminution du total des passifs financiers de 296 mio d'euros sur un an

- Résulte principalement de la baisse de la réserve budgétaire

❖ Les participations directes de l'Etat

Diminution de la valeur de marché des participations cotées en bourse de 12,71% sur un an

- Résulte de la chute du cours des actions SES S.A. et BNP Paribas S.A.

❖ Les garanties accordées par l'Etat

S'élèvent à 4.967,78 mio d'euros au 31.12.2015 → 9,70% du PIB

- Risque financier pour l'Etat en cas d'invocation des garanties

4. La dette publique

❖ La dette de l'Etat central

Dette au 30.09.2016 :	7.739 mio €
Dette en 2020 selon la Cour:	11.957 mio €

Conséquence

Contrainte majeure pour la
soutenabilité à long terme
des finances publiques

❖ La dette consolidée de l'administration publique

Dette au 31.12.2015 :	11.314 mio €
Dette en 2020 selon PLPFP :	15.998 mio €
Dette/PIB entre 2015 et 2020 : Augmentation de 22,1% à 23,7%	

Conclusion

Augmentation absolue et relative de la dette publique à moyen terme

5. Commentaire du budget des recettes

❖ Estimation de la Cour des recettes attendues pour 2016 pour certaines catégories de recettes

Plus-Values		Moins-Values	
TVA	+162 mio €	Impôt sur les traitements et salaires	-201 mio €
Impôt retenu sur les revenus des capitaux	+148 mio €	Taxe d'abonnement	-82 mio €
Impôt sur la fortune	+88 mio €		
Impôt sur le revenu des collectivités	+73 mio €		
Droits d'enregistrement	+47 mio €		

Estimation agrégée

Plus-value de recettes de 237 millions d'euros pour 2016

❖ Estimation de la contribution du secteur financier dans les recettes fiscales en 2016

3,5 milliards d'euros soit 28,1% du montant total des recettes fiscales



Recettes dépendent de la bonne marche des affaires dans le secteur financier

5. Commentaire du budget des recettes

❖ Estimation des recettes d'accises et de TVA en provenance des professionnels du transport et des non-résidents

= 83% du montant total des recettes sur le carburant

811,6 mio € en 2016

= 6,5% des recettes fiscales

❖ Estimation des recettes en provenance du commerce électronique

2015 : 554,6 mio €

Part dans les recettes de TVA : 16,0%

2016 : 363,3 mio €

Part dans les recettes de TVA : 13,4%

2017 : 86,3 mio €

Part dans les recettes de TVA : 2,5%



Constat

Tarissement de cette ressource fiscale

6. Commentaire du budget des dépenses

❖ Solde financier des sous-secteurs de l'administration publique (2010-2020)

	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB
2010	-264,5	-0,7	-943,6	-2,4	63,9	0,2	615,2	1,5
2011	221,4	0,5	-702,1	-1,6	132,1	0,3	791,3	1,8
2012	152,2	0,3	-889,0	-2,0	228,3	0,5	812,8	1,9
2013	445,1	1,0	-466,8	-1,0	168,6	0,4	743,3	1,6
2014	717,9	1,5	-141,2	-0,3	150,9	0,3	708,2	1,4
2015	796,2	1,6	-175,7	-0,3	215,0	0,4	756,9	1,5
2016	622,9	1,2	-407,5	-0,8	181,0	0,3	849,4	1,6
2017	152,8	0,3	-983,4	-1,7	253,0	0,4	883,3	1,6
2018	171,6	0,3	-943,5	-1,5	207,1	0,3	908,1	1,5
2019	275,7	0,4	-805,5	-1,2	172,0	0,3	909,1	1,4
2020	474,7	0,7	-570,7	-0,8	170,7	0,3	874,7	1,3

Situation financière de l'administration publique plombée par les déficits de l'administration centrale qui affiche un solde négatif tout au long de la période 2010-2020

6. Commentaire du budget des dépenses

❖ Analyse du budget des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité nationale

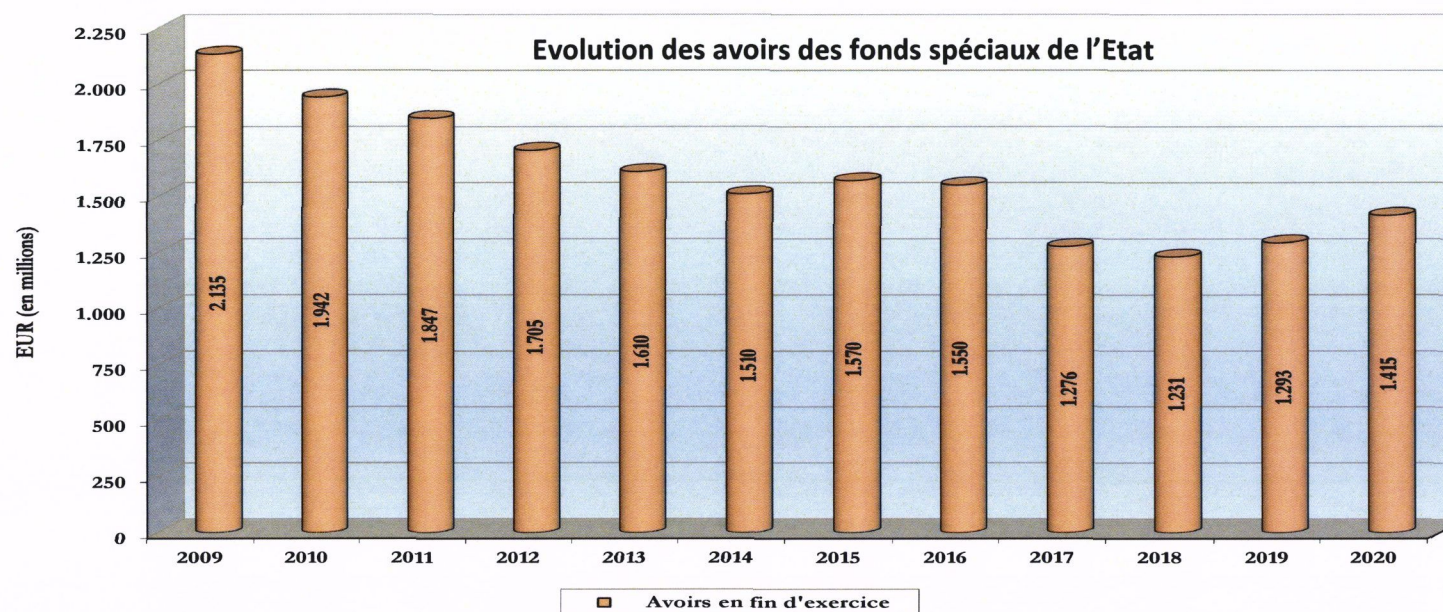
- Hausse des dépenses en 2017 : +3,81% par rapport à 2016
+3,71% pour les dépenses courantes
+4,79% pour les dépenses en capital
= +514,8 mio €
- Hausse des recettes en 2017 : +1,36% par rapport à 2016
+1,37% pour les recettes courantes
+0,03% pour les recettes en capital
= +177,3 mio €

Conséquence

Déficit de l'Etat central de 775,7 millions d'euros en 2017

7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

❖ Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat



Exercices 2016 à 2018 :

Les dépenses des fonds spéciaux dépassent régulièrement les recettes

Exercices 2019 et 2020 :

Les recettes des fonds spéciaux dépassent légèrement les dépenses

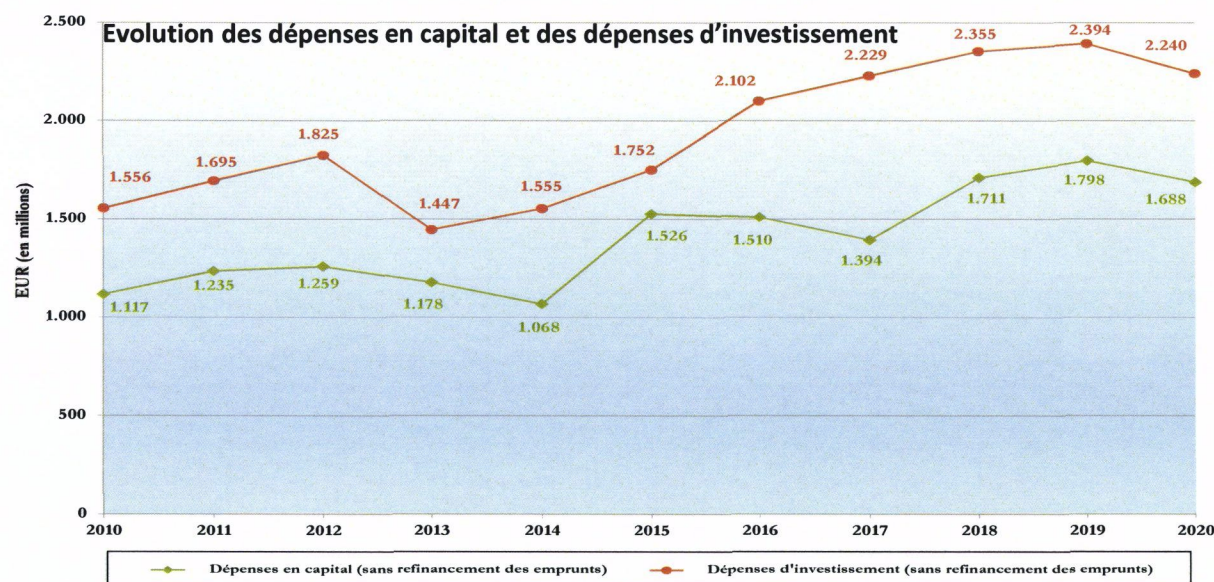
MAIS : En faisant abstraction des produits d'emprunt à charge du Fonds du rail et du Fonds des routes, les dépenses des fonds spéciaux dépasseraient systématiquement les recettes



Avoirs financiers des fonds spéciaux diminuent de **1,57 mia €** en 2015 à **1,41 mia €** en 2020

7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

❖ Dépenses d'investissement



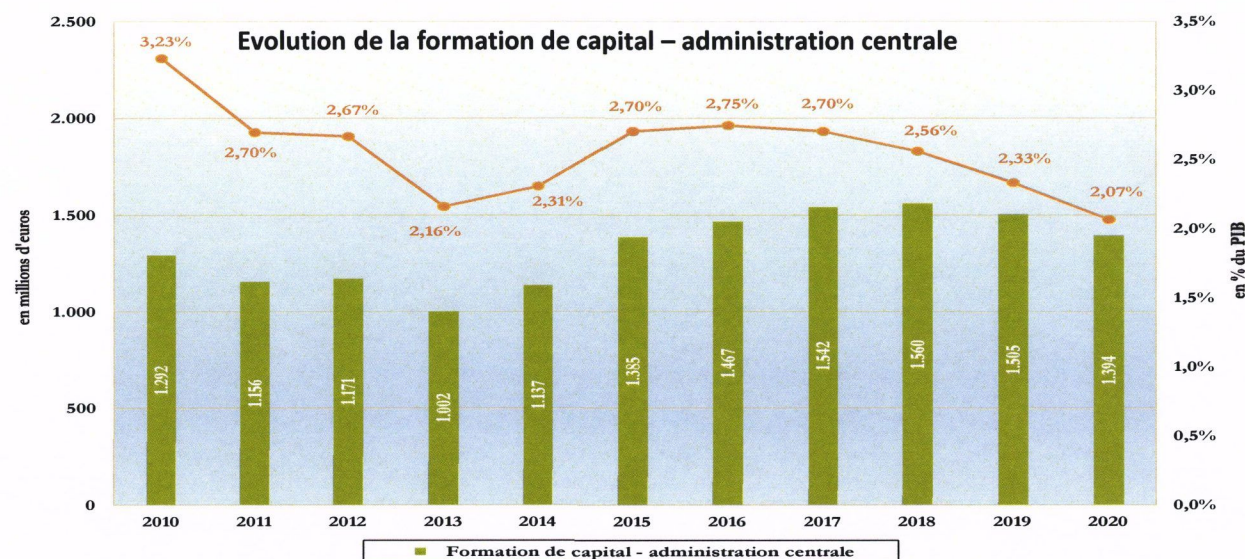
- En 2016 Dépenses d'investissement par rapport au PIB : (3,94%) : niveau record
- Entre 2016 et 2018 Dépenses d'investissement par rapport au PIB se stabilisent aux alentours de **3,9%** du PIB

Constat

Niveau des dépenses d'investissement élevé d'ici 2018

7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

❖ Investissements directs de l'administration centrale suivant SEC 2010



Entre 2014 et 2015

Augmentation de **1.137** à **1.385** mio € (+21,8%)

En 2018

Niveau record de **1.560** mio €

Entre 2016 et 2020

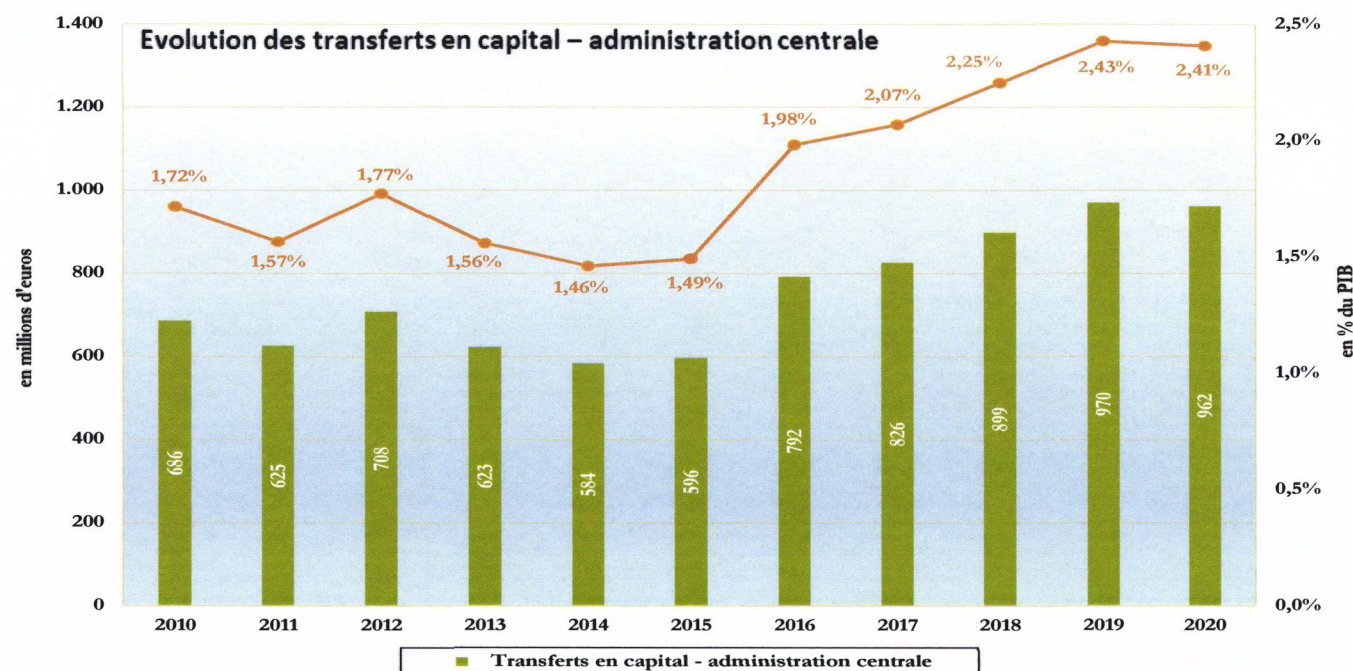
Diminution du ratio Investissements directs/PIB de 2,75% à 2,07%

Constat

Ralentissement au niveau des investissements directs entre 2016 et 2020

7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

❖ Investissements indirects de l'administration centrale suivant SEC 2010



Entre 2015 et 2019 :
Augmentation de 596 à 970 mio €
Augmentation de 1,49% à 2,43% par rapport au PIB

Constat

Les investissements indirects atteignent un niveau record entre 2014 et 2019

Les prévisions pour l'exercice 2020 tablent sur une stabilisation des investissements indirects par rapport à 2019