



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 07 juin 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des 19, 21, 25 et 26 avril 2016 et du 3 mai 2016
2. 6978 Projet de loi portant
 - 1) transposition de la directive (UE) 2015/2060 du Conseil du 10 novembre 2015 abrogeant la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts;
 - 2) modification de la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière;
 - 3) abrogation de la loi modifiée du 21 juin 2005 transposant en droit luxembourgeois la directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 du Conseil de l'Union européenne en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. 6983 Projet de loi portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
4. 6862 Projet de loi portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours
 - Rapporteur: Madame Joëlle Elvinger
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
5. Examen des documents européens suivants:

COM(2016)148 COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN concernant un plan d'action sur la TVA Vers un espace TVA unique dans l'Union - L'heure des choix

 - Le dossier précité ne relève pas du contrôle du principe de subsidiarité.

COM(2016)198 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations

relatives à l'impôt sur les bénéfices

- Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines a débuté le 20 avril 2016 et prend fin le 15 juin 2016.

COM(2016)202 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n° 258/2014 établissant un programme de l'Union visant à soutenir des activités spécifiques dans le domaine de l'information financière et du contrôle des comptes pour la période 2014-2020

- Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines a débuté le 14 avril 2016 et prend fin le 09 juin 2016.

6. 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

Mme Pascale Toussing, du Ministère des Finances, Direction "Fiscalité"
M. Romain Heinen, Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) (pour le point 4)

M. Guy Heintz, Directeur de l'Administration des contributions directes (ACD)

M. Luc Schmit, de l'Administration des contributions directes (ACD)

Mme Sandra Denis, du Ministère des Finances

M. Daniel Ruppert, du Ministère de la Justice (pour le point 5)

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Roy Reding, M. Michel Wolter
M. Claude Turmes, membre du Parlement européen

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des 19, 21, 25 et 26 avril 2016 et du 3 mai 2016**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. **6978 Projet de loi portant**

1) transposition de la directive (UE) 2015/2060 du Conseil du 10 novembre 2015 abrogeant la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts;

2) modification de la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière;

3) abrogation de la loi modifiée du 21 juin 2005 transposant en droit

luxembourgeois la directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 du Conseil de l'Union européenne en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts

Mme Joëlle Elvinger est nommée rapporteur du projet de loi.

Un représentant de l'Administration des contributions directes (ACD) présente le contenu du projet de loi tel qu'il est décrit dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du document parlementaire n°6978.

Examen de l'avis du Conseil d'État :

Observations générales du Conseil d'État

Le Conseil d'État soulève, dans son avis, que les symboles sont à proscrire dans un texte de loi. Ainsi, le symbole « % » est à remplacer, dans l'ensemble du texte, par l'écriture en toutes lettres « pour cent ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la recommandation du Conseil d'État.

Le renvoi au premier paragraphe d'un article s'opère en écrivant « paragraphe 1^{er} ». L'ensemble de la loi en projet est à revoir.

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

Articles 3 et 4 :

Dans son avis, le Conseil d'État constate que le concept de numéro d'identification fiscale n'apparaît que dans le cadre de l'article 3 sous examen. Il demande donc d'insérer un dernier alinéa à cet article qui est à libeller comme suit :

« Par numéro d'identification fiscale, il y a lieu d'entendre le numéro d'identification au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette proposition du Conseil d'État.

Tout en renvoyant à son observation sous l'article 3, le Conseil d'État relève que le présent article est à supprimer comme étant sans objet.

Comme elle a suivi la recommandation du Conseil d'État portant sur l'article 3, la Commission des Finances et du Budget procède à la suppression de l'article 4.

3. 6983 Projet de loi portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs

Mme Joëlle Elvinger est nommée rapporteur du projet de loi.

Le Président et le Directeur de l'ACD présentent l'objet du projet de loi tel qu'il figure dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du document parlementaire n°6983.

Le projet de loi figurant à l'ordre du jour de la session plénière du Conseil d'État d'aujourd'hui et la nouvelle loi s'appliquant au 1^{er} juillet 2016, l'examen de l'avis du Conseil d'État et l'adoption du projet de rapport auront lieu ce vendredi 10 juin 2016 à 14:00 heures afin que le projet de loi puisse être soumis au vote de la Chambre au cours de la semaine du 14 juin 2016.

Selon la fiche financière annexée au projet de loi, « L'imposition de la plus-value immobilière réalisée dans le cadre du patrimoine privé au 1/4 du taux global pour la période du 1^{er} juillet 2016 au 31 décembre 2017 n'aura pas de répercussions budgétaires en ce sens que la moins-value fiscale sera compensée par l'augmentation en transactions immobilières et ainsi des recettes de droits d'enregistrement plus élevées. ».

Le Directeur de l'ACD explique que cette conclusion se base sur l'expérience acquise par l'ACD il y a quelques années (entre 2002 et 2007), suite à une opération de baisse du taux similaire.

Suite à la demande de plusieurs membres de la Commission, il est convenu que des données relatives à l'évolution des recettes provenant de la vente d'immeubles bâtis et non bâtis après une période d'acquisition de deux ans, ressentie lors de la dernière baisse au quart du taux global, seront présentées au cours de la réunion du 10 juin 2016.

4. 6862 Projet de loi portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours

Une représentante du ministère des Finances renvoie au commentaire du Conseil d'État portant sur l'article 14 (article 15 initial) et selon lequel : « Le texte proposé respecte insuffisamment la distinction, pourtant souhaitable, entre les procédures d'imposition et les procédures destinées à établir des infractions à la législation fiscale. Le Conseil d'État renvoie dans cette perspective encore à son observation sous l'article 15 (article 16 initial). (...) Pour la constatation de ces infractions, les agents de l'administration devront avoir la qualité d'officier de police judiciaire. L'article 97 de la Constitution dispose que « l'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi » ».

Elle signale que l'interprétation de ce commentaire a de l'importance pour les travaux de préparation de la réforme du droit pénal fiscal, effectués par le ministère des Finances dans le cadre de la réforme fiscale.

Dans le cadre de son amendement 4 (suppression du volet pénal dans le projet de loi), détaillé ci-après, la Commission des Finances et du Budget décide d'informer le Conseil d'État du fait qu'elle part du principe que le commentaire du Conseil d'État s'applique uniquement dans le cas du maintien d'un volet pénal dans le présent projet de loi et qu'elle en déduit que le Conseil d'État ne requiert pas la qualité d'officier de police judiciaire pour les agents de l'administration lorsqu'il s'agit de constater des infractions passibles de sanctions administratives. Elle s'attend à des éclaircissements sur ce point de la part du Conseil d'État.

Un membre de l'opposition cite les développements de principe rappelés par le Conseil d'État dans les observations générales de son avis complémentaire. Quant au « principe de la non-affectation des impôts » évoqué par le Conseil d'État, la représentante du ministère des Finances constate que le présent projet de loi ne prévoit pas l'affectation de l'impôt instauré, mais que cette affectation est inscrite dans la loi budgétaire. Le Conseil d'État n'a d'ailleurs pas émis d'opposition formelle à ce sujet.

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État et adoption d'une série d'amendements.

Un projet de lettre d'amendements a été communiqué par courrier électronique aux membres de la Commission le 6 juin 2016.

Le Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) rappelle que les présents articles du projet de loi sont calqués sur la législation portant sur la TVA. Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État fait plusieurs propositions de modification de texte d'ordre rédactionnel. Le Directeur signale qu'il serait cependant préférable de ne pas reprendre ces modifications afin de maintenir le parallélisme entre le présent texte et celui de la loi TVA.

De plus, le Directeur de l'AED indique que certains commentaires du Conseil d'État sont assez vagues de sorte qu'il n'est pas toujours tout à fait clair s'ils s'appliquent aux taxes sur les assurances (du nombre de trois avec l'impôt instauré par le projet de loi) ou à l'ensemble des taxes existantes. Il cite pour exemple la dernière phrase des « considérations générales » de l'avis complémentaire du Conseil d'État.

Il revient encore à l'allusion que fait le Conseil d'État dans son avis complémentaire aux « pouvoirs larges » de l'administration fiscale. A cet égard, il remarque, d'une part, que le présent projet de loi ne confère aucun « nouveau » pouvoir à l'administration et, d'autre part, que le recours aux pouvoirs les plus étendus de l'administration, prévu dans la loi TVA, a été omis dans le présent projet de loi. Également, les assureurs ne sont soumis à aucune obligation qui leur serait inconnue dans leur qualité d'assujettis à la TVA.

Quant à la remarque du Conseil d'État (dans ses « considérations générales ») selon laquelle le dispositif, inspiré de la législation en matière de TVA et mis en place par le présent projet de loi « peut paraître disproportionné sur certains points par rapport au problème posé », le Directeur de l'AED réplique que le présent texte de loi a été élaboré d'urgence en raison de l'opposition du Conseil d'État au premier texte déposé par le gouvernement pour des motifs « d'insécurité juridique ».

Article 2 :

Le Conseil d'État note que l'article 2 exclut désormais la réassurance du champ d'application. Tel est bien le cas de l'impôt sur les assurances établi par la loi modifiée du 9 juillet 1937 concernant l'impôt sur les assurances dite « *Versicherungsteuergesetz* » qui a instauré un impôt qui est intégré à la rémunération que l'assuré verse à l'assureur, mais non de l'impôt prévu par la loi précitée du 1^{er} février 1939 qui en son § 3 précise que les rémunérations perçues en matière de réassurance ne peuvent être déduites du montant total des rémunérations qui servent de base au calcul de l'impôt. Or, c'est bien ce dernier impôt qui de par sa nature est le plus proche du nouvel impôt dans l'intérêt des services de secours. Le Conseil d'État en est dès lors amené à s'interroger sur les motivations qui ont guidé les auteurs du texte lors de la rédaction de l'article 2. En l'absence d'explication sur ce point, le Conseil d'État propose de s'en tenir à la solution en vigueur pour l'impôt prévu par la loi précitée du 1^{er} février 1939.

Le Directeur de l'AED indique que si l'on procédait de manière analogue à la loi du 1^{er} février 1939 dite « *Feuerschutzsteuergesetz* », il y aurait en principe lieu de soumettre au nouvel impôt les réassurances avec comme corollaire, comme le prévoit le paragraphe 5 de ladite loi de 1939, de la déductibilité de l'impôt que les assureurs respectifs devraient verser à leurs réassureurs qui, eux, seraient dans leur ensemble soumis à l'impôt au Luxembourg. Il préconise donc de maintenir l'exonération des opérations de réassurance, par référence à la

loi modifiée du 9 juillet 1937 concernant l'impôt sur les assurances dite « *Versicherungsteuergesetz* ».

Articles 5 et 6 (fusionnés):

Le Conseil d'État rappelle que, d'une façon générale, le fait générateur de l'impôt est l'acte juridique ou l'événement qui fait naître la dette fiscale. Dans cette perspective, la législation sur la TVA définit le fait générateur comme le fait par lequel sont réalisées les conditions légales nécessaires pour l'exigibilité de la taxe. En l'occurrence, ce fait est constitué par le moment de l'encaissement, par l'assureur, de la rémunération de l'assurance. À son tour, l'exigibilité se comprend comme le droit que le Trésor peut faire valoir aux termes de la loi, à partir d'un moment donné, auprès du redevable pour le paiement de l'impôt ou de la taxe. Dans le cas sous revue, l'impôt deviendra, aux termes de l'article 6, « exigible au moment du fait générateur de l'impôt », c'est-à-dire au moment de l'encaissement. Les deux notions couvertes par les articles 5 et 6 coïncident dès lors dans le temps, ce qui amène le Conseil d'État (dans son avis complémentaire) à proposer de fusionner les deux textes.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la recommandation du Conseil d'État. Les articles suivants seront renumérotés.

Article 13 (article 14 initial) :

Le Conseil d'État note tout d'abord l'emploi systématique des notions de stockage et du verbe correspondant en relation avec la conservation des documents. Or, ces notions renvoient en principe à un enregistrement sur ordinateur pour une utilisation ultérieure des données stockées, alors que les auteurs du texte n'ont cependant manifestement pas voulu exclure la conservation sous une forme papier des documents. Il est en effet précisé au paragraphe 3 que « [le] stockage peut valablement se faire par voie électronique » ce qui laisse entendre que les auteurs du texte envisagent des formes de conservation alternatives. Le Conseil d'État propose dès lors d'utiliser le terme de « conservation » et le verbe afférent, et de préciser que la conservation peut se faire sous une forme électronique ou non électronique. Par ailleurs, le texte pourrait également définir, comme le fait la loi sur la TVA, ce qu'il faut comprendre par moyen de conservation électronique.

La Commission des Finances et du Budget décide de maintenir la notion de « stockage », cette notion étant utilisée dans la loi TVA ainsi que dans la directive communautaire de base afférente.

Le Conseil d'État revient au paragraphe 3 de l'article qui a trait à la façon dont sont assurées l'authenticité de l'origine et l'intégrité du contenu des livres et documents visés par l'article 13 (article 14 initial) ainsi que la lisibilité de ces mêmes documents. La deuxième phrase du paragraphe, tout en envisageant la conservation des livres et documents sous une forme électronique, la soumet toutefois à des conditions. Le Conseil d'État note que la façon de procéder des auteurs du projet de loi ne lui semble plus guère cadrer avec l'évolution de la législation en matière de reconnaissance de la valeur juridique des documents qui sont nécessaires pour, par exemple, permettre, comme en l'occurrence, l'application de l'impôt et son contrôle par l'administration. Le Conseil d'État se permet de renvoyer plus particulièrement à la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique, et notamment aux modifications apportées aux articles 1333 et 1334 du Code civil et à l'article 16 du Code de commerce. Il revient au problème soulevé lors de son examen des dispositions du paragraphe 3 de l'article 15 (article 16 initial).

Le Directeur de l'AED signale cependant que la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique a trait à la valeur probante d'un document et non au devoir de communication

d'un redevable envers une administration fiscale. Le projet de loi émet à ce sujet des critères objectifs à respecter.

Article 14 (article 15 initial)

Le présent article définit les moyens de preuve que l'administration a à sa disposition pour prouver des infractions aux dispositions de la loi en projet ou des règlements qui seront pris pour son exécution. La preuve est en principe libre, seul le serment étant exclu.

Ce dispositif donne lieu aux observations suivantes de la part du Conseil d'État :

Le texte proposé respecte insuffisamment la distinction, pourtant souhaitable, entre les procédures d'imposition et les procédures destinées à établir des infractions à la législation fiscale. Le Conseil d'État renvoie dans cette perspective encore à son observation sous l'article 15 (article 16 initial). Il estime que la refonte générale des procédures d'imposition, de recouvrement et de contrôle qu'il a recommandée dans ses considérations générales devrait prendre en compte cet aspect.

Pour la constatation de ces infractions, les agents de l'administration devront avoir la qualité d'officier de police judiciaire. L'article 97 de la Constitution dispose que « l'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi ».

Sur cette base, le Conseil d'État exige que les fonctionnaires et agents auxquels il est envisagé d'attribuer la qualité d'officier de police judiciaire soient spécifiquement désignés à cette fin par la loi et que la loi « définisse pour le moins les critères de fonctions, de qualification et/ou de grades auxquels ces agents devront satisfaire »¹. Une formulation générique ne suffit pas pour répondre aux prescriptions de l'article 97 de la Constitution.

Dès lors, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au libellé de l'article 14 (article 15 initial).

Par le biais d'un amendement (**amendement 1**), la Commission des Finances et du Budget décide de remplacer le terme « procès-verbaux » par « rapports », de remplacer le terme « toute infraction aux dispositions » par « tout non-respect des dispositions » et de remplacer le mot « amende » par le terme « amende fiscale ». La dernière phrase de l'article est supprimée. Cette adaptation du libellé est en lien direct avec la suppression de l'article 25 initial (amendement 4) qui avait prévu des amendes pénales. Le volet pénal du texte étant supprimé, il s'avère nécessaire d'adapter le langage du nouvel article 14. Les observations afférentes du Conseil d'État deviennent ainsi sans objet

Le Directeur de l'AED signale que la phrase supprimée est indispensable dans la loi TVA (charge de la preuve inversée par le biais du procès-verbal de l'administration).

Article 15 (article 16 initial)

Le libellé de l'article 15 (article 16 initial) est adapté aux modifications apportées à l'article 14 (voir amendement 1) par le biais de l'**amendement 2** de la Commission des Finances et du Budget. Ainsi, le terme « procès-verbaux » est remplacé par le terme « rapports », les mots « des infractions » sont remplacés par les mots « le non-respect des dispositions de la présente loi ou des règlements pris pour son exécution », et le terme « amende » est remplacé par l'expression « amende fiscale ».

¹ Avis du Conseil d'État du 16 juillet 2010 sur le projet de loi relative à la concurrence et abrogeant la loi modifiée du 17 mai 2004 relative à la concurrence, doc. parl. n° 5816⁶).

Pour ce qui est de la façon dont, d'après le deuxième alinéa du paragraphe 3 de l'article 15 (article 16 initial), les documents et les données qui existent sous forme électronique doivent être communiqués à l'administration, elle fait encore apparaître l'inadéquation de la façon de procéder des auteurs du projet de loi par rapport aux évolutions récentes de la législation concernant la valeur probante de documents dématérialisés. Le Conseil d'État renvoie à ce sujet aux considérations qu'il a développées concernant le paragraphe 3 de l'article 13 (article 14 initial). Aux termes du paragraphe 3 de l'article 15 (article 16 initial), l'administration pourrait ainsi exiger que les documents et les données existant sous forme électronique lui soient « communiqués, dans une forme lisible et directement intelligible, certifiée conforme à l'original, sur papier, ou suivant tout autres modalités techniques que l'administration compétente détermine ». Il est évident que l'approche qui se reflète dans ce texte se trouve dépassée par les modifications apportées par la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique au Code civil et au Code de commerce. Désormais, les documents dématérialisés par des prestataires de services de dématérialisation ou de conservation qui répondent aux conditions de la loi précitée ont, sauf preuve contraire, la même valeur probante que l'original. L'ensemble du dispositif proposé est dès lors à revoir.

Le Directeur de l'AED indique que la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique a trait à la valeur probante d'un document et non au devoir de communication d'un redevable envers une administration fiscale l'administration. Selon lui, l'administration doit pouvoir décider de la forme selon laquelle elle souhaite que des données lui soient communiquées.

Pour cette raison, la Commission des Finances et du Budget estime que le texte n'est pas en opposition avec la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique et décide de le maintenir tel quel.

Article 21 (article 22 initial)

- Le Conseil d'État note le renvoi tout à fait général figurant à l'alinéa 1 de l'article 21 (article 22 initial) en vertu duquel sont passibles d'une amende fiscale les infractions aux obligations imposées par la loi en projet. Pour répondre aux exigences du principe de la légalité des incriminations tel qu'il découle de l'article 14 de la Constitution, les auteurs d'un texte peuvent soit préciser à travers le dispositif qu'ils proposent ou dans un article particulier de ce dispositif les faits et les comportements qu'ils comptent sanctionner, soit indiquer dans un article à part les articles de l'acte dont le non-respect est constitutif d'une infraction. Dans cette deuxième hypothèse, il convient de renvoyer à toutes les dispositions pertinentes de l'acte, en les assortissant de peines. Cette méthode ne saurait cependant être admise que lorsque les articles auxquels il est fait référence définissent avec la clarté voulue en quoi consiste un éventuel comportement répréhensible. Dès lors, le Conseil d'État s'oppose formellement au texte tel qu'il est proposé et cela dans la mesure où il incrimine indistinctement et sans autre précision toute infraction aux dispositions de la loi en projet. Le texte devra être complété par une énumération des articles qui font référence à des comportements qu'il est projeté de sanctionner, comme le fait d'ailleurs l'article correspondant de la loi sur la TVA.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre le Conseil d'État (**amendement 3**). Une erreur s'étant glissée dans le texte de l'amendement 3 du projet de lettre d'amendement est rectifiée (oubli de remplacer le mot « infraction » par « non-respect » en fin de phrase).

- Pour le Conseil d'État, les textes proposés soulèvent ensuite le problème du cumul des sanctions administratives avec les sanctions pénales. En l'occurrence, les deux types de sanctions se trouvent en effet combinés. La précision dans le texte de l'alinéa 3 de l'article

21 (article 22 initial) d'après laquelle des amendes fiscales s'appliquent « sans préjudice des sanctions pénales prévues à l'article 25 » ne fait que souligner cette configuration des sanctions telle que les auteurs de la loi en projet l'envisagent. Le Conseil d'État ne peut dans ce contexte que rappeler qu'il convient de s'assurer du respect, en présence de textes comme celui sous revue, du principe « *non bis in idem* ». (...) Le Conseil d'État voit dès lors d'un œil très critique cette configuration des sanctions qui pourrait déboucher sur l'application cumulative de sanctions de même nature, en l'occurrence pénale, et poursuivant une même finalité répressive, par l'autorité administrative et par le juge pénal à un même comportement. Au minimum, il conviendrait de supprimer à l'alinéa 3 de l'article 21 (article 22 initial) la mention que les amendes fiscales que cette disposition prévoit s'appliquent « sans préjudice des sanctions pénales prévues à l'article 25 ». Sous peine d'une opposition formelle, le Conseil d'État ne peut pas marquer son accord avec la disposition sous examen.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la proposition du Conseil d'État de supprimer, à l'alinéa 3, les mots « sans préjudice des sanctions pénales prévues à l'article 25 », l'article 25 étant d'ailleurs supprimé (amendement 4).

Le Directeur de l'AED signale que la phrase supprimée n'avait pas donné lieu à une opposition formelle du Conseil d'État au moment où elle a été introduite dans la législation portant sur la TVA en 2008.

Article 25 initial (supprimé)

En ce qui concerne le paragraphe 3 aux termes duquel « les personnes morales seront civilement et solidairement responsables des amendes, dommages-intérêts et frais résultant des condamnations prononcées en vertu du présent article contre les personnes physiques ayant agi en qualité d'administrateurs, liquidateurs, gérants ou préposés de ces personnes morales », le Conseil d'État rappelle tout d'abord que depuis l'introduction du dispositif sous revue dans l'article 80 de la loi sur la TVA, le régime de la responsabilité des personnes morales a évolué à travers l'instauration d'un régime général de responsabilité pénale des personnes morales de droit luxembourgeois par une loi du 3 mars 2010. Si avant cette date, seuls les dirigeants, personnes physiques, pouvaient faire l'objet de poursuites pénales et dès lors être condamnés pénalement, la responsabilité des personnes morales et celle des personnes physiques peuvent depuis se cumuler. En outre, le Conseil d'État estime que les personnes morales ne peuvent pas être tenues solidairement responsables des amendes, dommages-intérêts et frais résultant des condamnations prononcées contre des personnes physiques, étant donné qu'une telle façon de procéder est contraire au principe de la personnalité des peines, selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait, ainsi qu'à celui de la présomption d'innocence. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous revue.

En ce qui concerne le paragraphe 4 qui dispose que « la confiscation spéciale n'est prononcée que si un règlement grand-ducal pris en exécution de la présente loi le prévoit expressément », il est tout d'abord superfétatoire puisque la peine de la confiscation spéciale à l'endroit des personnes morales est prévue directement par l'article 35 du Code pénal. Le Conseil d'État doit par ailleurs s'opposer formellement au libellé du paragraphe 4 en ce qu'il confie à un règlement grand-ducal de régler, sans autre condition, une matière qui est réservée par la Constitution à la loi. Le dispositif n'est dès lors pas conforme à l'article 32(3) de la Constitution.

La Commission des Finances et du Budget décide, suite aux observations du Conseil d'État, de supprimer l'article 25 initial (amendement 4). Les articles suivants sont renumérotés.

Dans ce contexte, la Commission des Finances et du Budget revient au commentaire relatif à l'article 15 du Conseil d'État selon lequel : « Pour la constatation de ces infractions, les agents de l'administration devront avoir la qualité d'officier de police judiciaire. L'article 97 de la Constitution dispose que « l'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi ». ».

Elle signale au Conseil d'État, dans sa lettre d'amendement, qu'elle part du principe que ce commentaire s'appliquait uniquement dans le cas du maintien d'un volet pénal dans le présent projet de loi et en déduit que le Conseil d'État ne requiert pas la qualité d'officier de police judiciaire pour les agents de l'administration lorsqu'il s'agit de constater des infractions passibles de sanctions administratives.

Articles 27 et 28 (articles 29 et 30 initiaux)

Les présents articles règlent la façon de procéder de l'administration en cas d'exécution sur contrainte administrative. La contrainte administrative constitue le premier acte de poursuite pour le recouvrement des créances du Trésor. Il s'agit en l'occurrence d'un préalable obligatoire aux poursuites judiciaires. Les procédures afférentes, qui se retrouvent dans les mêmes termes aux articles 85 et 86 de la loi relative à la TVA, ne soulèvent pas d'objections de principe de la part du Conseil d'État. Tout au plus propose-t-il de prévoir la possibilité, comme c'est le cas pour la TVA, d'adapter le taux des intérêts moratoires de 7,2 pour cent figurant à l'alinéa 2 de l'article 29 par voie de règlement grand-ducal.

La Commission des Finances et du Budget décide de retenir la suggestion du Conseil d'État consistant à prévoir, comme en matière de TVA, la possibilité d'adapter le taux des intérêts moratoires par voie de règlement grand-ducal. Cette modification consisterait dans l'ajout, à l'alinéa 2 de l'article 27 (article 29 initial), de la phrase suivante : « Ce taux pourra être modifié par règlement grand-ducal sans cependant pouvoir être inférieur au taux de l'intérêt légal fixé en matière commerciale. ». (**amendement 5**)

Article 32 (article 34 initial)

Le présent article fixe la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi au 1^{er} janvier 2016. Le Conseil d'État ne saurait admettre qu'un texte qui sanctionne le respect d'un certain nombre d'obligations qu'il impose aux entreprises par une vaste panoplie de sanctions administratives et pénales soit mis en vigueur de façon rétroactive.

Il s'oppose dès lors formellement au texte de l'article 32 (article 34 initial) du projet de loi et propose de mettre l'entrée en vigueur de la loi en projet en concordance avec celle du projet de loi n°6861 portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours.

Par ailleurs, et d'une façon plus générale, la prévisibilité de l'action publique plaide pour des dispositifs législatifs et réglementaires qui, en principe, ne rétroagissent pas.

En raison de la périodicité déclarative trimestrielle instaurée par le projet de loi, la Commission des Finances et du Budget propose le 1^{er} octobre 2016 comme nouvelle date d'entrée en vigueur (**amendement 6**). Selon elle, il n'y a pas lieu de relier l'entrée en vigueur de la loi sous rubrique à celle du projet de loi n°6861 portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours, car l'impôt visé par la présente loi alimente le budget de l'État comme toute autre impôt tant qu'il n'y est pas autrement disposé.

*

Les amendements sont adoptés par 8 voix pour (majorité) et 5 voix contre (opposition).

5. Examen des documents européens suivants:

COM(2016)148 COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN concernant un plan d'action sur la TVA Vers un espace TVA unique dans l'Union - L'heure des choix - Le dossier précité ne relève pas du contrôle du principe de subsidiarité.

Une représentante du ministère des Finances présente le contenu du document sous rubrique.

COM(2016)198 Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations relatives à l'impôt sur les bénéficiaires

- Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines a débuté le 20 avril 2016 et prend fin le 15 juin 2016.

Un représentant de l'ACD présente le contenu du document sous rubrique.

Il précise que la présente proposition de directive est à associer à la directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal, mettant en œuvre l'action 13 (Documentation des prix de transfert et déclarations pays par pays) du plan d'action BEPS. La publication des informations des rapports pays par pays (pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 750 millions d'euros) mise en place par l'UE est une obligation qui n'est pas prévue dans le plan d'action BEPS.

En réponse à une question d'un membre de la Commission, le représentant de l'ACD indique que l'atteinte éventuelle au secret commercial des entreprises que peut représenter la communication d'informations des rapports pays par pays a été évoquée par certains États membres au cours des discussions portant sur la présente proposition de directive. Ces discussions viennent seulement d'être entamées.

Suite à la publication de la directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016, les entreprises sont déjà conscientes de leurs obligations de communication de données envers les administrations fiscales. Quant à la future publicité de certaines de ces informations, instaurée par le biais de la présente proposition de directive, il apparaît qu'un certain nombre d'entreprises sont prêtes à s'adapter aux nouvelles règles de jeu.

Les membres de la Commission constatent que la proposition de directive ne présente pas de violation du principe de subsidiarité.

COM(2016)202 Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n°258/2014 établissant un programme de l'Union visant à soutenir des activités spécifiques dans le domaine de l'information financière et du contrôle des comptes pour la période 2014-2020

- Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines a débuté le 14 avril 2016 et prend fin le 09 juin 2016.

Un représentant du ministère de la Justice présente le contenu du document sous rubrique portant sur le financement de l'EFRAG (Groupe consultatif pour l'information financière en Europe). Le Luxembourg est représenté au sein du Board de l'EFRAG par M. Alphonse Kugeler, Président de la commission des normes comptables (CNC) de Luxembourg qui participe au financement de l'EFRAG.

6. Divers

En réponse à une question d'un membre de la Commission, une représentante du ministère des Finances précise que la décision d'ouverture d'une enquête concernant une éventuelle aide d'État fiscale par le Luxembourg à McDonald's, publiée récemment par la Commission européenne, ne constitue aucun fait nouveau. Le document publié correspond à la décision annoncée en décembre 2015, apurée en accord avec le gouvernement luxembourgeois. Le gouvernement luxembourgeois collabore activement avec la Commission européenne en répondant aux questions de cette dernière.

Luxembourg, le 30 juin 2016

Le secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger