

# A V I S

## **de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics**

sur

**le projet de loi transposant en droit luxembourgeois  
la directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 du Conseil de  
l'Union européenne en matière de fiscalité des reve-  
nus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts**

Par dépêche du 3 février 2004, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet de loi a pour objet de transposer dans le droit national la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts. Cette directive est l'aboutissement de longues discussions et tractations au niveau de l'Union Européenne, dans lesquelles le Luxembourg, en raison de sa situation historique particulière caractérisée par l'absence d'une retenue à la source sur les revenus d'intérêts, était la plupart du temps isolé dans le concert des Etats membres de l'Union. Ces négociations ardentes et controversées ont finalement conduit à un compromis se concrétisant dans la prédite directive.

### **Incidence sur la place financière**

Pour ce qui est du régime de taxation à la base de ce projet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics reconnaît d'emblée que pratiquement la totalité des dispositions nous sont imposées par la directive, qui a trouvé l'accord unanime des quinze Etats membres et pour lesquels celle-ci est d'application correspondante. Les auteurs du projet de loi sous examen ne disposaient donc que d'une marge d'action restreinte pour agencer ses dispositions de façon à ne pas trop entraver la compétitivité de la place financière luxembourgeoise.

La Commission avait dès le début posé comme principe que les revenus d'intérêts devraient être imposés dans l'Etat de la résidence du bénéficiaire, quel que soit l'Etat de la source. Ce dernier devrait communiquer à l'Etat de la résidence les données nécessaires à l'imposition des résidents concernés. Pour le Luxembourg, cette solution était inacceptable parce qu'elle aurait comporté l'abandon du secret bancaire, un des fondements de la place financière. Il plaidait dès

lors pour l'instauration d'un système de retenue à la source, position qui, au fil des discussions, trouvait également l'appui de l'Autriche et de la Belgique. Devant l'impossibilité de concilier les tendances en présence, la Commission a finalement proposé de retenir tant le système de l'échange automatique d'informations que celui de la retenue à la source. Quant aux modalités de la retenue, elles reposent, entre autres, sur des taux de retenue croissant sur une période de sept années de 15 à 35%, les recettes afférentes étant réparties entre le Luxembourg et les autres Etats membres à raison de 25% au profit de l'Etat de la source et de 75% au bénéfice des Etats de la résidence.

En fait, ce résultat était le prix à payer par le Luxembourg, l'Autriche et la Belgique pour être dispensés de l'application du système d'échange automatique d'informations. Lorsqu'on met en balance les concessions faites de part et d'autre pour trouver une solution acceptable par tous les Etats membres, c'est surtout le taux de retenue très élevé de 35% applicable dans le régime de croisière qui saute aux yeux. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'une telle charge fiscale, calculée sur le montant brut d'un revenu, est foncièrement exagérée. Le gouvernement argumente que, pour le Luxembourg, l'effet positif du compromis négocié réside dans le fait que le régime transitoire, échelonné sur une période de 7 ans, devrait permettre au secteur financier de s'adapter à la nouvelle donne. Quoi qu'il en soit, le nouveau régime de retenue à la source n'est pas de nature à rendre la place financière plus attractive. A cela s'ajoute que la solution actuelle, basée sur deux formules différentes, ne fournit aucune garantie qu'à terme la question d'un régime unique, celui de l'information réciproque, ne soit pas remise sur le chantier. Les craintes sont en effet justifiées que le dossier de l'imposition des revenus d'intérêts sera rouvert dans le futur, et cela avec une intensification de la pression contre les trois Etats membres appliquant le système de la retenue, alors que d'une relation actuelle de 3 contre 12 on passera dès l'année en cours à une telle de 3 contre 22, étant donné que les nouveaux pays membres devront s'en tenir exclusivement au système de l'échange d'informations.

En ce qui concerne le partage des recettes entre les Etats membres sur la base de la relation 25 / 75 pour cent, la Chambre estime que la part revenant au pays de la source ne tient nullement compte du coût de la perception des recettes et de la transmission de celles-ci aux

autres Etats membres. Bien que les frais de la perception des recettes et leur répartition par Etat membre soient supportés en majeure partie par les banques dépositaires, il n'en reste pas moins que ces dépenses se répercutent sur les résultats bancaires et donc, par le biais de la fiscalité, indirectement sur le budget public. Par ailleurs, ainsi qu'il résulte du commentaire du projet de loi, la perception des recettes et le contrôle y relatif comporteront le renforcement des services de l'administration des contributions directes, mesures qui ne font toutefois pas partie du projet de loi sous examen.

A cela s'ajoute que la place financière luxembourgeoise risque de perdre encore en attractivité par l'effet des lois d'amnistie fiscale adoptées par deux de nos voisins directs et visant à faciliter le rapatriement des fonds investis à l'étranger, la solution belge contenant même des mesures discriminatoires par rapport à notre pays.

### **Le principe d'une loi fiscale particulière**

Les mesures concernant l'introduction du système de retenue font l'objet d'une loi à part, distincte des lois fiscales existantes et notamment de la loi concernant l'impôt sur le revenu. Font exception à cette règle les dispositions contenues à l'article 13 du projet de loi et relatives à l'élimination des doubles impositions.

Les auteurs du projet de loi justifient cette façon de procéder par l'argument que les lois fiscales actuelles ne se prêtent guère comme cadre pour le nouveau régime de retenue, étant donné que la directive s'écarte en de nombreux points des concepts admis par le droit fiscal national.

Si la Chambre partage en l'occurrence les vues du gouvernement, elle se doit cependant de préciser que le recours à la loi fiscale particulière doit rester la stricte exception. En effet, la naissance d'un droit fiscal parallèle, modifiant les concepts à la base des notions fondamentales de la législation existante, risque de compliquer singulièrement une matière déjà trop complexe en elle-même.

La Chambre voudrait donner en exemple certaines notions définies par le projet de loi qui ne se recouvrent pas avec celles des lois existantes. Ainsi, la notion d'intérêt est définie tant dans la loi concer-

nant l'impôt sur le revenu (art. 97 L.I.R.) que dans les diverses conventions internationales contre la double imposition (en principe art. 11 de la convention modèle de l'OCDE). Il en est de même de la notion de mise à la disposition et de la notion de résidence qui fait encore des emprunts à l'article 39 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

D'autres dispositions sont tout à fait nouvelles. Tel est notamment le cas en ce qui concerne la notion d'agent payeur qui n'a pas de pendant dans le droit national, suivant lequel il incombe au débiteur des revenus d'effectuer la retenue à la source.

### **La date d'entrée en vigueur du projet de loi**

L'article 14 du projet de loi fixe l'entrée en vigueur au "*premier jour du deuxième mois suivant sa publication au Mémorial*".

Cette disposition peu orthodoxe s'explique par la circonstance que les dispositions du projet sont liées à la condition que certains pays tiers et des territoires dépendant ou associés s'engagent à introduire dans leur droit national des mesures identiques à celles faisant l'objet de la directive du 3 juin 2003 en matière de taxation des revenus d'épargne sous forme d'intérêts. Il est prévu que les négociations menées à cet effet arrivent à terme avant le 30 juin de l'année en cours. En ce qui concerne les mesures de la directive communautaire, elles devraient entrer en vigueur dans ce cas le 1<sup>er</sup> janvier 2005 dans tous les Etats membres et les pays tiers concernés.

Comme cependant les discussions de la Commission avec les pays tiers n'avancent pas au rythme souhaité, on ne peut pas exclure l'éventualité que les délais prévus ne puissent pas être respectés.

La Chambre estime que, dans ce cas, la formule retenue en matière de mise en vigueur n'est pas bien choisie. En effet, elle comportera qu'après avoir parcouru toutes les instances législatives, le projet sommeillera dans les tiroirs du pouvoir exécutif. D'autre part, il n'est pas impossible que les accords avec ces pays tiers n'aboutissent pas dans les délais prévus ou que des ajustements au projet de loi s'imposent compte tenu des résultats éventuels de ces négociations. Dans ces conditions, il sera préférable d'attendre la fin des discussions en

cours et de présenter le projet au vote de la Chambre des Députés seulement à ce moment.

### L'organisation de l'Administration

Comme la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics l'a déjà écrit ci-dessus, le projet sous avis ne comporte pas la moindre disposition relative à l'organisation de l'administration des contributions directes. Or, l'article 5, et surtout son commentaire, font clairement ressortir que ce sera ladite administration qui sera l'"*autorité compétente*" au sens de la loi, c'est-à-dire celle à qui incombera la surveillance de l'exécution pratique de la future loi. Au regard de l'importance de la place financière, point n'est besoin de dresser ici un tableau des répercussions concrètes que cela comportera pour l'administration, alors surtout que cette nouvelle mission ne sera pas la seule qui viendra s'ajouter à celles dont elle est déjà chargée à l'heure actuelle. Sans avoir la prétention d'être complète, la Chambre ne voudrait citer que les dossiers titrisation, forfait d'éducation (qui a engendré à lui seul un surplus de plusieurs milliers de dossiers individuels à traiter), partenariat, SICARs etc.

Si l'on sait que l'administration n'arrive déjà pas à pourvoir aux postes actuellement vacants, on est vraiment en droit de se poser la question de savoir comment elle s'y prendra pour venir à bout des défis qui l'attendent.

Ce n'est qu'avec toutes ces réserves que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet le présent avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 4 mai 2004.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG