



24 avril 2014

## AVIS II/10/2014

relatif au projet de loi portant modification

- 1) 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 ;
- 2) 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) de la loi du 21 juin 2005 portant approbation des Accords conclus avec des territoires dépendants ou associés d'Etats membres de l'Union européenne relatifs à la fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts

..... AVIS .....

Par lettre du 19 mars 2014, Monsieur Pierre Gramegna, ministre des Finances, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique.

## **1. Objet du projet de loi**

1. Le projet de loi vise à mettre en œuvre l'annonce du gouvernement luxembourgeois du 10 avril 2013 de vouloir introduire, au 1er janvier 2015 et sur base de l'actuel champ d'application, l'échange automatique obligatoire d'informations sur certains revenus de l'épargne (directive "épargne").

2. La décision de ne plus appliquer le mécanisme transitoire de retenue à la source nécessite la modification de certaines dispositions 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 (loi « RIUE »).

3. Elle implique également certaines adaptations, de nature essentiellement technique, 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 (loi « RELIBI »).

4. En ce qui concerne la loi du 21 juin 2005 portant approbation des Accords conclus avec des territoires dépendants ou associés d'Etats membres de l'Union européenne relatifs à la fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts, il n'y a pas lieu de l'amender, étant donné que tous les accords réciproques prévoient explicitement que si une partie contractante choisit d'appliquer les dispositions de l'échange automatique, elle n'applique plus la retenue à la source, ni le partage des recettes. Toutefois, il importe que cette option du Luxembourg pour l'échange automatique soit approuvée par une loi luxembourgeoise.

## **2. Les antécédents**

### **2.1. Le Conseil européen de Santa Maria da Feira**

5. A Santa Maria da Feira, au Portugal, les 19 et 20 juin 2000, le Conseil européen a approuvé le rapport sur le paquet fiscal établi par le Conseil ECOFIN, les déclarations inscrites au procès-verbal du Conseil, ainsi que l'accord dégagé sur les principes et orientations de ce paquet fiscal. Il a en outre approuvé le calendrier convenu, qui prévoit un cheminement progressif vers l'échange d'informations en tant que fondement de l'imposition des revenus de l'épargne des non résidents.

6. Les conclusions du Conseil indiquent que la directive relative à l'imposition des revenus de l'épargne, qui ne s'appliquera qu'aux non résidents, reposera sur les principes clés ci-après :

- « a) Afin de mettre en œuvre le principe énoncé dans les conclusions du Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 selon lequel tous les citoyens qui résident dans un Etat membre de l'Union européenne doivent payer l'impôt exigible sur la totalité des revenus de leur épargne, l'échange d'informations, sur une base aussi large que possible, doit être l'objectif ultime de l'UE, l'évolution de la question sur le plan international étant prise en compte.
- b) Entre-temps, les Etats membres échangeront avec d'autres Etats membres des informations sur les revenus de l'épargne ou, sous réserve des dispositions sous d), appliqueront une retenue à la source. Les Etats membres qui appliquent une retenue à la source conviennent de transférer une part appropriée de leur recette à l'Etat de résidence de l'investisseur.

- c) Pour préserver la compétitivité des marchés financiers européens, dès que le Conseil sera arrivé à un accord sur le contenu essentiel de la directive et avant l'adoption de cette dernière, la présidence et la Commission engageront immédiatement des discussions avec les Etats-Unis et les **tout principaux pays tiers** (Suisse, Liechtenstein, Monaco, Andorre, Saint-Marin) afin de favoriser l'adoption de **mesures équivalentes** dans ces pays; simultanément, les **Etats membres** concernés s'engagent à encourager l'adoption des **mêmes mesures** dans tous les **territoires dépendants ou associés** (les îles Anglo-normandes, l'île de Man et les territoires dépendants ou associés des Caraïbes). Le Conseil sera informé régulièrement de l'évolution de ces discussions. Lorsque des assurances suffisantes concernant l'application des mêmes mesures dans les territoires dépendants ou associés et de mesures équivalentes dans les pays précités auront été reçues, le Conseil, statuant à l'unanimité, décidera, sur la base d'un rapport, de l'adoption et de la mise en oeuvre de la directive, au plus tard le 31 décembre 2002.
- d) La Commission présentera à intervalles réguliers un rapport sur la manière dont les Etats membres appliquent les systèmes visés sous b) ci-dessus et sur les changements intervenus au niveau international en matière d'accès aux informations bancaires à des fins fiscales. Lorsque le Conseil statue sur l'adoption et la mise en oeuvre de la directive conformément aux dispositions sous c), avec les conséquences qui en découlent pour les territoires dépendants ou associés, tout Etat membre qui applique une retenue à la source convient de procéder à l'échange d'informations, dès que les conditions le permettront, et en tout état de cause au plus tard sept ans après la date d'entrée en vigueur de la directive. »

7. Le Conseil a noté que l'Autriche et le Luxembourg peuvent appliquer la retenue à la source pendant la période de transition. La Belgique, la Grèce et le Portugal devaient informer le Conseil de leur position avant la fin de l'an 2000. La Belgique avait effectivement opté pour la retenue à la source, mais elle l'a abandonnée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Par ailleurs, le Conseil a pris acte de la déclaration du Luxembourg qui a considéré que les "mesures équivalentes" et les "mêmes mesures" visées sous c) couvrent également la mise en oeuvre de l'échange d'informations prévu à la dernière phrase sous d).

## 2.2. 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

8. D'après les considérants de la directive, les revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts de créances constituent des revenus imposables pour les résidents de tous les Etats membres. Or, il a souvent été possible aux résidents des Etats membres d'échapper à toute forme d'imposition sur les intérêts perçus dans un Etat membre différent de celui où ils résident. Cette situation a entraîné, dans les mouvements de capitaux entre Etats membres, des distorsions qui sont incompatibles avec le marché intérieur.

9. La directive 2003/48/CE a pour objectif ultime de permettre que les revenus de l'épargne, sous forme de paiement d'intérêts effectué dans un Etat membre en faveur de bénéficiaires effectifs, qui sont des personnes physiques ayant leur résidence dans un autre Etat membre, soient effectivement imposés conformément aux dispositions législatives de ce dernier Etat membre.

10. En raison de différences structurelles, l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg n'ont pas été en mesure d'appliquer l'échange automatique d'informations en même temps que les autres Etats membres. Pendant une période de transition, étant donné qu'une retenue à la source peut garantir un niveau minimum d'imposition effective, en particulier à un taux augmentant progressivement à 35 %, ces trois Etats membres ont dû appliquer une retenue à la source aux revenus de l'épargne couverts par la directive.

**11.** Au Luxembourg, le taux de la retenue a progressivement augmenté: il était de 15% entre juillet 2005 et juillet 2008 et de 20% jusqu'en juillet 2011. Depuis, le taux est de 35%. 75% des recettes tirées de cette retenue sont transférées à l'Etat de résidence de l'épargnant. L'Etat qui a prélevé la retenue à la source en garde 25%.

**12.** En vertu de l'article 10 de la directive 2003/48/CE, la phase de transition prendra fin après la conclusion d'accords entre l'Union européenne et la Confédération suisse, la Principauté de Liechtenstein, la République de Saint-Marin, la Principauté de Monaco et la Principauté d'Andorre prévoyant un échange d'informations sur demande et après l'engagement des Etats-Unis à échanger des informations sur demande en application de la convention OCDE.

### **2.3. La Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale de l'OCDE**

**13.** La Convention a été élaborée par le Conseil de l'Europe et l'OCDE en 1988 et a été amendée en 2010 par un Protocole. La Convention est l'instrument multilatéral le plus complet et offre des possibilités de coopération fiscale pour combattre l'évasion et la fraude fiscales.

**14.** Pour répondre à l'appel lancé par le G20 en avril 2009 au Sommet de Londres, sous l'influence de la grave crise financière et économique, la Convention a été alignée sur la norme internationale d'échange de renseignements sur demande et, le 1er juin 2011, a été ouverte à tous les pays.

**15.** Depuis 2009, les leaders du G20 ont encouragé les pays à signer la Convention et ont réitéré leur appel au sommet du G20 de septembre 2013 où le Communiqué final appelle « tous les pays à signer sans tarder la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale ». A l'heure actuelle, plus de 60 pays l'ont signée et elle a été étendue territorialement à plus de 10 juridictions. Ceci représente en large éventail de pays comprenant tous les pays du G20, les BRICs, presque tous les pays de l'OCDE, les centres financiers les plus importants et un nombre croissant de pays en voie de développement.

**16.** La Convention a pris une importance croissante avec l'appel récent du G20 pour que l'échange automatique de renseignements devienne la nouvelle norme fiscale internationale en matière d'échange de renseignements.

### **2.4. Le Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)**

**17.** L'abandon de la retenue à la source et l'introduction de l'échange automatique obligatoire d'informations sur certains revenus de l'épargne par le Luxembourg a également été motivée par une nouvelle loi venue des Etats-Unis : la FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act). FATCA est un règlement du code fiscal des Etats-Unis qui oblige les banques des pays ayant accepté un accord avec le gouvernement des Etats-Unis à signer avec le Département du Trésor des Etats-Unis un accord dans lequel elles s'engagent à lui communiquer tous les comptes détenus par des citoyens américains.

**18.** Cette loi imposera un échange automatique d'informations sur tous les avoirs des résidents américains.

**19.** Or, si le Luxembourg conclut un accord avec un pays non membre de l'UE, qui propose une coopération administrative plus poussée que cette loi, ces dispositions conclues avec le pays tiers valent également dans les relations avec les Etats membres de l'UE. La directive 2011/16/CE du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, transposée en droit

luxembourgeois par une loi du 29 mars 2013, contient en effet une sorte de clause de la nation la plus favorisée (article 19). Donc, dès que le Luxembourg transmettra aux Etats-Unis des informations requises par FATCA, il sera tenu d'offrir la même transparence aux autres pays européens.

En vertu de cette directive il sera donc illégal de refuser l'équivalence.

### **3. Extension du champ d'application de la directive « épargne » et évolution vers la généralisation de l'échange automatique d'informations**

**20.** Le Conseil européen des 20 et 21 mars 2014 a accueilli avec satisfaction le rapport de la Commission concernant l'état d'avancement des négociations sur la fiscalité de l'épargne menées avec des pays tiers européens (Suisse, Liechtenstein, Monaco, Andorre et Saint-Marin) et a demandé à ces pays de s'engager pleinement à mettre en œuvre la nouvelle norme mondiale unique relative à l'échange automatique de renseignements, mise au point par l'OCDE et approuvée par le G20, et à souscrire à l'initiative prévoyant l'adoption rapide de cette nouvelle norme.

**21.** Le Conseil européen a demandé à la Commission de faire avancer rapidement les négociations menées avec ces pays, de manière à ce qu'elles puissent être achevées avant la fin de l'année, et l'a invité à lui présenter, lors de sa réunion de décembre, un rapport sur l'état d'avancement des travaux. En l'absence de progrès suffisants, la Commission devrait examiner dans son rapport les options envisageables pour assurer le respect de la nouvelle norme mondiale.

**22.** Le Conseil Agriculture a adopté la directive révisée en matière de fiscalité des revenus de l'épargne lors de sa session du 24 mars 2014.

**23.** Le Conseil européen a également invité le Conseil à faire en sorte que, avec l'adoption de la directive relative à la coopération administrative d'ici la fin de 2014, la législation de l'UE soit pleinement alignée sur la nouvelle norme mondiale.

### **4. Les dispositions du projet de loi sous avis**

**4.1. La modification 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 (loi « RIUE »)**

- **24.** Alors que l'article 1<sup>er</sup> de loi dispose actuellement que l'objet initial de la loi est l'introduction d'une retenue à la source sur les intérêts de l'épargne, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1 du projet de loi sous avis précise que son **objet final est de permettre que les revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts** effectué au Luxembourg en faveur de bénéficiaires effectifs, qui sont des personnes physiques ayant leur résidence fiscale dans un autre Etat membre, **soient effectivement imposés** conformément aux dispositions législatives de ce dernier Etat membre.

**25.** Le champ d'application reste donc limité aux paiements d'intérêts au profit des bénéficiaires effectifs qui sont des personnes physiques ayant leur résidence fiscale dans l'un des Etats membres de l'Union européenne (UE) autre que le Luxembourg.

**26. Restent donc exclus les personnes morales d'une façon générale, les résidents fiscaux luxembourgeois, ainsi que les résidents fiscaux d'un autre Etat tiers.**

- **27.** La loi prévoit actuellement qu'un **opérateur qui paie des intérêts**, ou attribue le paiement d'intérêts **à une entité** visée à l'article 4, paragraphe 2 et **établie dans un autre Etat membre de l'Union européenne, est considéré comme agent payeur en lieu et place de l'entité**, à moins que cette dernière n'ait opté d'être traitée comme un OPCVM (organisme de placement collectif en valeurs mobilières) ou n'ait donné son accord pour transmettre à l'autorité compétente du Luxembourg sa dénomination, son adresse et le montant des intérêts lui attribués.

Or, la faculté de traiter l'opérateur économique d'agent payeur en lieu et place d'une telle entité n'existe pas pour les Etats membres pratiquant l'échange automatique d'informations. C'est pourquoi l'article 4, paragraphe 2 est amendé de manière à y insérer les obligations imposées dorénavant à ces opérateurs. Il s'agit des dispositions correspondantes de l'article 4, paragraphe 2. dernier alinéa de la directive 2003/48/CE.

Les dispositions applicables jusqu'ici et renfermées au paragraphe 4 de l'article 7 de la loi sont abrogées.

- **28.** Le texte de l'ancien article 7, qui traitait des modalités afférentes à la retenue à la source, est intégralement remplacé par un texte qui ne prévoit que la **communication automatique d'informations**, puisque la retenue à la source pour les non résidents n'existera plus.

**29.** Le nouvel article 7 apporte des précisions sur le **contenu minimal des informations que l'agent payeur doit transmettre à l'Administration des contributions directes** et fixe une pénalité en cas de communication tardive ou inexacte d'informations.

- **30.** Les dispositions de l'article 8 sur le partage des recettes deviennent obsolètes et sont remplacés par une disposition afférente à la **vérification des mécanismes mis en place par les agents payeurs** en vue de la communication d'informations.
- **31.** Les anciennes dispositions de l'article 9 relatives aux exceptions du système de la retenue à la source deviennent sans objet et sont remplacées par des dispositions afférentes à la **communication automatique des informations entre autorités compétentes**. Ainsi, l'autorité compétente du Luxembourg communique les informations à l'autorité compétente de l'Etat de résidence du bénéficiaire effectif ou à l'autorité compétente de l'Etat membre où l'entité qui récolte les intérêts au profit du bénéficiaire a son siège de façon automatique au moins une fois par an, au plus tard le 30 juin suivant la fin de l'année civile.
- **32.** Les dispositions sur le recouvrement de la retenue d'impôt sont supprimées, puisque sans objet, et sont remplacées par le renvoi à la **loi modifiée d'adaptation fiscale** du 16 octobre 1934 et à la **loi générale des impôts** modifiée du 22 mai 1931 (Abgabenordnung). S'agissant en effet d'une matière fiscale imposant des obligations aux agents payeurs et prévoyant aussi bien des vérifications sur place que des pénalités, il y a lieu **d'encadrer toutes ces dispositions par des procédures adéquates** (p.ex. sommations, astreintes, délais et voies de recours).

**4.2. La 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 (loi « RELIBI »).**

**33.** Les modifications prévues de cette loi sont de nature essentiellement technique et sont motivées par l'abolition de la possibilité de retenue à la source pour les non résidents dans la loi du 21 juin 2005 transposant en droit luxembourgeois la directive 2003/48/CE.

**34.** Il convient de préciser que les dispositions relatives à la retenue à la source libératoire sur les revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts effectués au Luxembourg en faveur de bénéficiaires effectifs, personnes physiques, résidents du Grand-Duché, restent entièrement en vigueur.

**4.3. La modification de la loi du 21 juin 2005 portant approbation des Accords conclus avec des territoires dépendants ou associés d'Etats membres de l'Union européenne relatifs à la fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts**

**35.** La loi du 21 juin 2005 portant approbation des Accords conclus avec des territoires dépendants ou associés d'Etats membres de l'Union européenne relatifs à la fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts prévoit que si un Etat contractant opte pour l'échange automatique d'informations, il n'applique plus la retenue à la source ni le partage des recettes, et l'échange automatique s'applique également aux paiements d'intérêts attribués à des résidents fiscaux desdits territoires dépendants ou associés.

Les dispositions modifiées de la loi « RIUE » applicables dans le cadre des paiements d'intérêts effectués au Luxembourg en faveur de bénéficiaires effectifs, résidents fiscaux des autres Etats membres de l'UE s'appliquent également dans le chef des bénéficiaires effectifs, résidents fiscaux des territoires dépendants ou associés d'Etats membres de l'UE.

Cette disposition fait l'objet de l'article 3 du projet de loi sous avis.

**4.4. Mesures transitoires et entrée en vigueur**

**36.** L'article 4 du projet de loi dispose que, pour les paiements d'intérêts ainsi que les retenues d'impôt effectués antérieurement au 1er janvier 2015, les dispositions légales relatives à la retenue à la source et au partage des recettes applicables avant la mise en vigueur de la loi continuent à garder leur effet.

**37.** L'article 5 précise que la loi s'applique aux paiements d'intérêts effectués après le 31 décembre 2014.

**4.5. Impact financier**

**38.** D'après la fiche financière annexée au projet de loi sous avis, les modifications engendreront une perte de recettes fiscales estimée à quelque 47 millions d'euros par an.

**39.** Une étude publiée par le STATEC le 1<sup>er</sup> avril 2014<sup>1</sup>, basée sur la simulation économétrique d'une baisse de 5% de la valeur ajoutée du secteur financier en raison de la diminution des revenus due à la réduction des actifs sous gestion, estime la diminution du solde des finances publiques à

---

<sup>1</sup> Impact de l'échange automatique d'informations en matière de produits financiers: une tentative d'évaluation macro-économique appliquée au Luxembourg, Economie et Statistiques, Working papers du STATEC, N° 73

une fourchette allant de 0,1% à 0,3% du PIB selon le modèle économétrique utilisé. Appliqué au PIB nominal estimé à 48.700 millions en 2014, les montants correspondants se situeraient entre 48,7 et 146,1 millions d'euros

40. D'après cette même projection macroéconomique, la diminution de l'emploi total pourrait se situer entre 211 personnes la première année et 2.729 personnes après quatre années suite à l'introduction de l'échange automatique d'informations. Les pertes d'emplois dans le secteur financier seraient de respectivement 105 et 1.182 personnes.

## 5. Les observations de la Chambre des salariés

41. Notre chambre n'a pas d'observations particulières à formuler quant au texte du projet de loi sous avis.

42. L'abandon du secret bancaire a en effet été inéluctable, étant donné que l'évolution internationale ne permet plus que le bien-être d'un pays membre d'une zone économique et monétaire plus vaste puisse être basé durablement sur une niche de souveraineté comme le secret bancaire. Un tel pays doit en effet constamment se battre contre des pressions de ceux qui, de manière justifiée ou non, le qualifient de paradis fiscal.

43. La Chambre des salariés déplore toutefois que les gouvernements luxembourgeois précédents n'aient pas mieux préparé l'abandon du secret bancaire, qui était tout sauf imprévisible.

44. Les projections macroéconomiques de l'institut national de la statistique et des études économiques luxembourgeois citées ci-dessus interviennent quelques jours après que le Luxembourg a donné son accord sur la révision de la directive « épargne ».

45. Notre chambre estime que ces calculs, auraient pu être présentés beaucoup plus tôt, de manière à servir à l'évaluation de l'impact de l'abolition de la retenue à la source sur les intérêts des non résidents.

46. La CSL est également d'avis qu'il ne faut pas accorder une importance exagérée à l'étude citée. En effet, les chiffres présentés se situent dans une fourchette très large et ne devraient par conséquent pas servir à des prédictions alarmistes et à des pressions sur les salaires et les conditions de travail des salariés du secteur financier. D'après le résultat le plus défavorable des trois modèles utilisés, le secteur financier perdrait 1.182 emplois au bout de quatre années après l'abolition du secret bancaire; mais le nombre d'emplois supprimés pourrait aussi bien être uniquement de 105 unités.

47. On peut d'ailleurs également envisager qu'il n'y a pas de perte d'emplois du tout, puisque tant les représentants de l'association des banques et banquiers que le STATEC n'excluent pas des effets positifs liés à l'abandon du secret bancaire, qui pourraient en partie ou en totalité compenser les effets négatifs.

48. Toujours est-il qu'il faut veiller à ce que la disparition du secret bancaire soit accompagnée rigoureusement par des plans de maintien dans l'emploi des salariés concernés.

49. C'est pourquoi la Chambre des salariés invite le Gouvernement à réunir le plus rapidement possible les représentants des employeurs et des salariés du secteur financier.

50. Il est dans l'intérêt du secteur financier de préparer l'avenir en développant et en privilégiant les activités créatrices d'emploi et de valeur ajoutée qui sont moins soumises à la critique internationale et partant plus durables.

51. Une telle spécialisation présente également des chances en matière de qualifications professionnelles des salariés qui y travaillent. Au lieu d'envisager des réductions d'emplois, des plans de formation à plus long terme seraient à développer pour fournir les qualifications dont le secteur aura besoin à l'avenir.

---

Luxembourg, le 24 avril 2014

Pour la Chambre des salariés,

A blue ink signature of Norbert Tremuth, consisting of several overlapping loops and lines.

Norbert TREMUTH  
Directeur

A blue ink signature of Jean-Claude Reding, written in a cursive style with the name 'Reding' clearly visible.

Jean-Claude REDING  
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité