

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.132

N° dossier parl. : 8526

Projet de loi

portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Avis complémentaire du Conseil d'État

(2 décembre 2025)

Par dépêche du 27 octobre 2025, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de quatre amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des finances lors de sa réunion du 24 octobre 2025.

Le texte des amendements parlementaires était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, figurant en caractères gras et soulignés, et les observations d'ordre légistique du Conseil d'Etat que la commission parlementaire a faites siennes, figurant en caractères soulignés.

Considérations générales

Les amendements sous revue entendent répondre aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 17 juin 2025.

Le Conseil d'État prend acte des observations préliminaires relatives au maintien des mots « entité start-up », lesquels ont été utilisés à l'article 1^{er} du projet de loi amendé.

Le Conseil d'État note que les auteurs ont apporté des éclaircissements quant aux critiques émises par lui à l'encontre de l'article 154*quaterdecies*, paragraphe 3, point 2, à insérer dans la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, ci-après, « LIR », par l'article 2 du dispositif en projet. À l'égard de cette disposition qui exclut, pour les personnes entretenant un lien de subordination avec l'entité start-up dans laquelle il est investi, le droit de bénéficier du crédit d'impôt, le Conseil d'État avait réservé sa position quant à l'octroi de la dispense du second vote constitutionnel dans l'attente d'explications sur la différence de traitement ainsi faite entre le contribuable ayant un lien de subordination avec l'entité de start-up et le contribuable qui n'est qu'un investisseur.

La Commission explique, dans un premier ordre d'idées et en substance, que les deux situations décrites ne seraient pas comparables. Elle indique d'abord que l'objet du crédit d'impôt est avant tout de permettre aux entités start-up de mobiliser des fonds en diversifiant leur actionnariat et en réduisant leur dépendance au financement bancaire. Elle précise ensuite que la différence tient au fait que le contribuable simple investisseur supporte un risque capitaliste sans protection salariale. Elle expose enfin que la

différence tiendrait au fait que le salarié est économiquement dépendant de l'entité réceptrice de l'investissement.

Dans un second ordre d'idées, la Commission fait valoir que le Gouvernement a annoncé des mesures fiscales de promotion de la participation des salariés dans l'actionnariat de leur entreprise et que cette intention permettra un avantage fiscal comparable.

Considérant les explications données, le Conseil d'État peut lever la réserve de dispense du second vote constitutionnel émise dans son avis précité du 17 juin 2025 à l'encontre de l'article 154*quaterdecies*, paragraphe 3, point 2, à insérer dans la LIR par l'article 2 du dispositif en projet.

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement sous avis vise à répondre aux observations du Conseil d'État à propos de l'article 2 du projet sous avis qui insère, dans la LIR, un article 154*quaterdecies*, dont le paragraphe 1^{er} présentait dans son libellé originel une différence de traitement entre les contribuables qui investissent directement et en nom propre et les contribuables qui investissent au moyen d'un véhicule fiscalement transparent. Cette différence apparente avait conduit le Conseil d'État à réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel dans l'attente d'une explication de sa justification.

L'amendement sous rubrique résout intégralement la différence entrevue par le Conseil d'État en prévoyant que la détention au moyen d'un véhicule fiscalement transparent est « à considérer comme détention directe proportionnellement à la fraction détenue dans l'actif net investi de cet organisme ».

Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever sa réserve de dispense du second vote constitutionnel.

Amendement 2

L'amendement sous avis vise à répondre à l'opposition formelle du Conseil d'État relative à l'imprécision de la notion de « groupe » et de la notion d'« entreprise liée » utilisées par l'article 154*quaterdecies*, paragraphe 2, point 1, LIR, tel que l'article 2 du projet sous avis entendait l'insérer.

Il est proposé de renvoyer à l'article 3 de l'annexe I du règlement (UE) no 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité pour prévoir que relève de la notion de « groupe » l'organisme à caractère collectif ainsi que toute entité relevant de la définition

d'« entreprise partenaire »¹ ou d'« entreprise liée »² à l'organisme en question.

Le renvoi opéré permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

Amendement 3

L'amendement sous avis répond aux remarques du Conseil d'État quant à l'article 154*quaterdecies*, paragraphe 2, point 3, de la LIR, tel que l'article 2 du projet sous avis entendait insérer, à l'encontre duquel le Conseil d'État s'était formellement opposé du fait d'une différence de traitement entre experts-comptables et comptables.

En étendant l'exclusion de la qualification d'entité start-up aux entités ayant le statut de comptable, l'amendement élimine la différence de traitement relevée par le Conseil d'État qui peut, partant, lever son opposition formelle.

L'amendement sous avis ajoute, par ailleurs, une nouvelle exclusion pour les entités « qualifiant d'entreprise en difficulté au sens de l'article 2, point 18 du règlement (UE) no 651/2014 ». Si cette insertion n'appelle pas de commentaire quant au fond, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait que l'emploi du géronatif « qualifiant » n'a pas de sens et demande que le point i) nouvellement inséré soit reformulé comme suit :

¹ Règlement 651/2014, Annexe I, article 3, paragraphe 2 : « 2. Sont des « entreprises partenaires » toutes les entreprises qui ne sont pas qualifiées comme entreprises liées au sens du paragraphe 3 et entre lesquelles existe la relation suivante : une entreprise (entreprise en amont) détient, seule ou conjointement avec une ou plusieurs entreprises liées au sens du paragraphe 3, 25 % ou plus du capital ou des droits de vote d'une autre entreprise (entreprise en aval).

Une entreprise peut toutefois être qualifiée d'autonome, donc n'ayant pas d'entreprises partenaires, même si le seuil de 25 % est atteint ou dépassé, lorsque l'on est en présence des catégories d'investisseurs suivants, et à la condition que ceux-ci ne soient pas, à titre individuel ou conjointement, liés au sens du paragraphe 3 avec l'entreprise concernée : a) sociétés publiques de participation, sociétés de capital à risque, personnes physiques ou groupes de personnes physiques ayant une activité régulière d'investissement en capital à risque (*business angels*) qui investissent des fonds propres dans des entreprises non cotées en bourse, pourvu que le total de l'investissement desdits *business angels* dans une même entreprise n'excède pas 1,25 million EUR ; b) universités ou centres de recherche à but non lucratif ; c) investisseurs institutionnels, y compris fonds de développement régional ; d) autorités locales autonomes ayant un budget annuel inférieur à 10 millions EUR et moins de 5 000 habitants ».

² Règlement 651/2014, Annexe I, article 3, paragraphe 3 : « 3. Sont des « entreprises liées » les entreprises qui entretiennent entre elles l'une ou l'autre des relations suivantes : a) une entreprise a la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés d'une autre entreprise ; b) une entreprise a le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une autre entreprise ; c) une entreprise a le droit d'exercer une influence dominante sur une autre entreprise en vertu d'un contrat conclu avec celle-ci ou en vertu d'une clause des statuts de celle-ci ; d) une entreprise actionnaire ou associée d'une autre entreprise contrôle seule, en vertu d'un accord conclu avec d'autres actionnaires ou associés de cette autre entreprise, la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés de celle-ci.

Il y a présomption qu'il n'y a pas d'influence dominante, dès lors que les investisseurs énoncés au paragraphe 2, deuxième alinéa, ne s'immiscent pas directement ou indirectement dans la gestion de l'entreprise considérée, sans préjudice des droits qu'ils détiennent en leur qualité d'actionnaires ou d'associés.

Les entreprises qui entretiennent l'une ou l'autre des relations visées au premier alinéa à travers une ou plusieurs autres entreprises, ou avec des investisseurs visés au paragraphe 2, sont également considérées comme liées.

Les entreprises qui entretiennent l'une ou l'autre de ces relations à travers une personne physique ou un groupe de personnes physiques agissant de concert, sont également considérées comme entreprises liées pour autant que ces entreprises exercent leurs activités ou une partie de leurs activités dans le même marché en cause ou dans des marchés contigus.

Est considéré comme marché contigu le marché d'un produit ou service se situant directement en amont ou en aval du marché en cause ».

« i) qualifiant relevant de la qualification d'entreprise en difficulté au sens de l'article 2, point 18 du règlement (UE) n° 651/2014 ».

Amendement 4

Sans observation.

Observations d'ordre légitistique

Amendement 1

À l'article 2, à l'article 154*quaterdecies*, alinéa 1^{er}, quatrième phrase, dans sa teneur amendée, la virgule après les mots « loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934 (« Steueranpassungsgesetz ») » est à supprimer.

Amendement 2

À l'article 2, à l'article 154*quaterdecies*, alinéa 2, numéro 1, cinquième phrase, dans sa teneur amendée, il convient d'écrire « au sens de l'annexe I, article 3, du règlement (UE) n° 651/2014 [...] ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 2 décembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes