



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 5757

Projet de loi 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 et 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

Date de dépôt : 23-08-2007

Date de l'avis du Conseil d'État : 25-11-2008

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
09-01-2009	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
23-08-2007	Déposé	5757/00	<u>6</u>
15-10-2007	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal concernant la coopération interadministrative de l'Administration des Contributions [...]	5757/01	<u>23</u>
26-10-2007	Avis de la Chambre de Travail (26.10.2007)	5757/02	<u>30</u>
31-12-2007	Amendement gouvernemental Dépêche de la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (31.12.2007)	5757/03	<u>35</u>
16-01-2008	Avis complémentaire de la Chambre de Travail (16.1.2008)	5757/04	<u>38</u>
21-02-2008	Avis de la Chambre des Employés Privés sur le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal concernant la coopération interadministrative de l'Administration des Contributions Directes et de l'A [...]	5757/05	<u>41</u>
07-03-2008	Avis de la Chambre des Métiers sur le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal concernant la coopération interadministrative de l'Administration des Contributions Directes et de l'Administr [...]	5757/06	<u>46</u>
15-04-2008	Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal concernant la coopération interadministrative de l'Administration des Contributions Directes et de l'Administr [...]	5757/07	<u>51</u>
01-07-2008	Avis du Conseil d'Etat (1.7.2008)	5757/08	<u>60</u>
23-09-2008	1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (23.9.2008) 2) Texte coordonné	5757/09	<u>77</u>
25-11-2008	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (25.11.2008)	5757/10	<u>89</u>
09-12-2008	Rapport de commission(s) : Commission des Finances et du Budget Rapporteur(s) :	5757/11	<u>92</u>
19-12-2008	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (19-12-2008) Evacué par dispense du second vote (19-12-2008)	5757/12	<u>111</u>
31-12-2008	Publié au Mémorial A n°206 en page 3130	5757	<u>114</u>

Résumé

N° 5757

Projet de loi

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 et 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**

Le projet de loi sous rubrique a pour objet d'établir les bases légales pour une coopération intensifiée entre l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Il fait partie d'un ensemble de mesures visant à améliorer sur le plan national les capacités d'actions des deux administrations dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. Il s'agit de renforcer le dispositif légal afin de permettre un échange d'informations efficace entre ces administrations en vue de la détermination surtout des impôts budgétairement les plus importants, à savoir l'impôt sur le revenu, l'impôt sur le revenu des collectivités, la TVA et les droits d'enregistrement. A noter que l'Administration des Douanes et Accises est également pleinement associée à la coopération avec l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Notons que l'une des finalités primaires de la coopération entre les administrations fiscales consiste à garantir le principe de l'égalité des citoyens et des entreprises devant l'impôt. A cet effet le champ d'application de l'échange d'informations est élargi à d'autres acteurs étatiques/personnes morales de droit public. Ainsi, le projet de loi crée également le cadre légal pour un échange de données entre les administrations fiscales, d'un côté, et l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale, le STATEC, le Centre Commun de la Sécurité Sociale, le Ministère des Transports, la Caisse Nationale des Prestations Familiales, le Fonds National de Solidarité et l'Inspection du Travail et des Mines de l'autre côté. En effet, ces administrations détiennent des informations nécessaires à l'établissement correct et au recouvrement des différents impôts et taxes relevant des compétences des administrations fiscales.

A noter que ces échanges de données se font dans des conditions conformes à la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

5757/00

N° 5757**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

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 et 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

* * *

*(Dépôt: le 23.8.2007)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (24.7.2007)	2
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs	8
4) Commentaire des articles	11

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Finances et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Ministre des Finances est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi 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 et 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.

Cabasson, le 24 juillet 2007

Le Ministre des Finances,
Jean-Claude JUNCKER

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre I. – *Coopération entre l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines*

Art. 1er.– L'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines échangent les informations susceptibles de leur permettre l'établissement correct et le recouvrement des impôts, droits, taxes et cotisations dont la perception leur est attribuée, à l'aide de procédés automatisés ou non. Les procédés automatisés se font moyennant interconnexion de données et sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé. Les conditions, critères et modalités de l'échange sont déterminés par règlement grand-ducal.

Art. 2.– L'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines peuvent procéder à des contrôles simultanés ou en commun sur place de la situation fiscale d'un ou de plusieurs contribuables ou assujettis, et ceci suivant les procédures propres à chacune des deux administrations.

Art. 3.– En vue de l'établissement et du recouvrement des impôts, droits, taxes et cotisations dont la perception leur est attribuée, tout renseignement, pièce, procès-verbal ou acte découvert ou obtenu par l'Administration des Contributions Directes ou par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, peut être invoqué par l'autre administration à laquelle la transmission en a été faite.

Chapitre II. – *Coopération entre l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et l'Administration des Douanes et Accises*

Art. 4.– L'Administration des Douanes et Accises et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines échangent les informations susceptibles de leur permettre l'établissement correct et le recouvrement des droits à l'importation et à l'exportation, des droits d'accises, de la taxe sur les véhicules

routiers et de la taxe sur la valeur ajoutée, à l'aide de procédés automatisés ou non. Les procédés automatisés se font moyennant interconnexion ou consultation de données à travers un accès direct à des fichiers de données à caractère personnel et sous garantie que l'accès soit sécurisé, limité et contrôlé. Les conditions, critères et modalités de l'échange sont déterminés par règlement grand-ducal.

Art. 5.– L'Administration des Douanes et Accises et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines peuvent procéder à des contrôles simultanés ou en commun sur place de la situation fiscale d'un ou de plusieurs contribuables, opérateurs économiques ou assujettis, et ceci suivant les procédures propres à chacune des deux administrations.

Art. 6.– En vue de l'établissement et du recouvrement des droits à l'importation et à l'exportation, des droits d'accises, de la taxe sur les véhicules routiers et de la taxe sur la valeur ajoutée, tout renseignement, pièce, procès-verbal ou acte découvert ou obtenu par l'Administration des Douanes et Accises ou par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, peut être invoqué par l'administration à laquelle la transmission en a été faite.

Chapitre III. – Coopération entre l'Administration des Contributions Directes, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, l'Administration des Douanes et Accises, le Ministère des Transports, le STATEC, l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale, le Centre Commun de la Sécurité Sociale, l'Inspection du Travail et des Mines ainsi que d'autres établissements publics

Art. 7.– L'Inspection Générale de la Sécurité Sociale ou le STATEC, d'une part, et l'Administration des Contributions Directes ou l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, d'autre part, échangent à l'aide de procédés automatisés ou non des informations rendues anonymes à des fins statistiques. Les procédés automatisés se font moyennant interconnexion de données et sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.

Art. 8.– Afin de leur permettre le recouvrement des impôts, droits, taxes, loyers et cotisations dont la perception leur est attribuée, le Centre Commun de la Sécurité Sociale transmet sur demande à l'Administration des Contributions Directes et à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines les nom, prénom, adresse, matricule de l'employeur du débiteur des créances respectives ou de l'organisme débiteur de sa pension ou de sa rente.

Art. 9.– Afin de leur permettre l'établissement correct des impôts directs relatifs à des revenus provenant de l'exercice d'une profession agricole, libérale, industrielle, artisanale ou commerciale, le Centre Commun de la Sécurité Sociale transmet par voie informatique à l'Administration des Contributions Directes le relevé des travailleurs indépendants affiliés avec leurs nom, prénom, adresse, matricule, genre et lieu d'exercice de l'activité.

Art. 10.– (1) Afin de permettre à l'Administration des Contributions Directes d'émettre les fiches de retenue d'impôt, et en vue de la détermination de la retenue d'impôt sur les traitements et salaires ainsi que sur les pensions et les autres revenus de remplacement, le Centre Commun de la Sécurité Sociale transmet par voie informatique à l'Administration des Contributions Directes:

- les nom, prénom, état civil, adresse, matricule des salariés et de leur employeur ainsi que le type d'emploi, les dates de début et de fin d'emploi, le lieu de travail et le montant de la rémunération brute;
- les nom, prénom, état civil, adresse et matricule des pensionnés ainsi que le type de pension, les dates de début et de fin de la pension, le montant de la pension brute et le matricule de l'organisme débiteur.

(2) L'Administration des Contributions Directes transmet par voie informatique au Centre Commun de la Sécurité Sociale les données suivantes à des fins statistiques: le matricule du salarié, le matricule de l'employeur, les dates de début et de fin du lieu de travail, le lieu de travail ainsi que le type du lieu de travail.

(3) L'interconnexion de données se fait sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.

Art. 11.– Afin de permettre à l'Administration des Contributions Directes d'émettre les fiches de retenue d'impôt, et en vue de la détermination de la retenue d'impôt sur les traitements et salaires ainsi que sur les pensions et les autres revenus de remplacement, la Caisse Nationale des Prestations Familiales transmet par voie informatique à l'Administration des Contributions Directes les nom, prénom, adresse, matricule des enfants et allocataires, type d'études, revenus touchés en cas de stage et la date présumée de la fin de l'allocation.

L'interconnexion de données se fait sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.

Art. 12.– Afin de permettre à l'Administration des Contributions Directes d'émettre les fiches de retenue d'impôt, et en vue de la détermination de la retenue d'impôt à opérer sur le forfait d'éducation, le Fonds National de Solidarité transmet par voie informatique à l'Administration des Contributions Directes les données des bénéficiaires suivantes: nom, prénom, état civil, adresse, matricule, classe d'impôt, taux de retenue, date du début et montant du forfait d'éducation.

L'interconnexion de données se fait sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.

Art. 13.– Le Ministère des Transports transmet les informations relatives à la détention des véhicules automoteurs à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, à l'Administration des Douanes et Accises ainsi qu'à l'Administration des Contributions Directes, à la demande de cette dernière au cas par cas, afin de leur permettre l'établissement correct et le recouvrement des impôts, droits et taxes dont la perception leur est attribuée, à l'aide de procédés automatisés ou non.

Art. 14.– L'Administration des Douanes et Accises, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et l'Inspection du Travail et des Mines peuvent procéder à des contrôles simultanés ou en commun sur place de l'activité économique exercée et de la situation fiscale d'un ou de plusieurs contribuables, opérateurs économiques ou assujettis, et ceci suivant les procédures propres à chacune des trois administrations.

Chapitre IV. – Coopération entre l'Administration des Contributions Directes, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et les autorités judiciaires

Art. 15.– (1) L'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines transmettent aux autorités judiciaires, à leur demande, les informations susceptibles d'être utiles dans le cadre d'une action pénale engagée en matière correctionnelle ou criminelle.

(2) L'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, qui, dans l'exercice de leurs attributions, acquièrent la connaissance d'un crime ou d'un délit, sont tenues d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

Chapitre V. – Dispositions spécifiques à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines

Art. 16.– (1) A l'article 70 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle a été modifiée par la suite, le deuxième alinéa du paragraphe 1 est modifié de manière à lui donner la teneur suivante:

„La même obligation de communication incombe aux assujettis en ce qui concerne tous les livres, journaux et pièces comptables, les quittances, les extraits bancaires, les bons de commande et les documents d'expédition et de transport. Il en va de même des contrats relatifs à leur activité professionnelle.“

(2) A l'article 70 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle a été modifiée par la suite, le deuxième alinéa du paragraphe 3 est modifié de manière à lui donner la teneur suivante:

„Lorsque les livres, documents et, généralement, toutes données, qui doivent être communiqués sur requête à l'administration, existent sous forme électronique, ils doivent être, sur demande de

l'administration, communiqués, dans une forme lisible et directement intelligible, certifiée conforme à l'original, sur papier, ou suivant toutes autres modalités techniques que l'administration détermine.“

(3) L'article 71 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est remplacé comme suit:

„Pendant les heures de leur activité professionnelle ou lorsqu'il existe des indices graves faisant présumer une infraction aux dispositions de la présente loi ou des règlements grand-ducaux pris pour son exécution, les assujettis sont tenus d'accorder aux agents chargés d'un contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée, le libre accès à leurs locaux professionnels tels que siège social, sièges d'exploitation, bureaux, fabriques, usines, ateliers, magasins, halls de stockage, chantiers, remises, garages et moyens de transport, ou à leurs terrains servant d'usine, d'atelier ou de dépôt de marchandises, ainsi qu'aux livres et documents qui s'y trouvent et dont l'obligation de communication incombe aux assujettis en vertu de l'article 70, pour leur permettre de constater l'activité qui s'y exerce et de vérifier l'existence, la nature et la quantité de marchandises et objets de toute espèce qui s'y trouvent, y compris les moyens de production et de transport.

Les agents de l'administration ont le droit de retenir, pour les joindre à leurs procès-verbaux, les factures et autres documents qui prouvent les infractions aux dispositions de la présente loi ou des règlements grand-ducaux pris pour son exécution respectivement qui établissent ou qui concourent à établir l'exigibilité d'une taxe ou d'une amende. Ce droit ne s'étend pas aux livres commerciaux.“

(4) A l'article 77 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle a été modifiée par la suite, le paragraphe 2 actuel devient le paragraphe 3 et il est inséré un nouveau paragraphe 2 ayant la teneur suivante:

„2. Les infractions à l'article 70, paragraphes 1 et 3, peuvent également être réprimées par une ou plusieurs amendes consécutives imposant le paiement d'une somme d'argent calculée en fonction du nombre de jours de retard dans l'exécution de l'obligation enfreinte et sans que ces amendes puissent se cumuler avec les amendes visées au paragraphe 1, pour une même infraction. Les amendes peuvent être fixées en prenant en considération un montant de cinquante à mille euros par jour de retard.

Ces amendes ne peuvent être prononcées que si le directeur de l'administration ou son délégué a antérieurement averti l'assujetti de ce que celui-ci doit avoir exécuté l'obligation concernée à la date limite indiquée dans l'avertissement, faute de quoi il s'expose à la prononciation d'amendes qui seront calculées en multipliant le nombre de jours de retard par une somme déterminée figurant dans l'avertissement et comprise entre le minimum et le maximum fixés à l'alinéa précédent. L'avertissement est valablement notifié s'il est adressé à l'assujetti par envoi recommandé soit au lieu de son domicile, de sa résidence ou de son siège, soit à l'adresse que l'assujetti a lui-même fait connaître à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, et si le dépôt a été effectué à la poste au moins quinze jours avant la date limite indiquée dans l'avertissement.“

(5) A l'article 77 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle a été modifiée par la suite, le paragraphe 2 actuel qui devient le paragraphe 3, est modifié de manière à lui donner la teneur suivante:

„Sans préjudice des sanctions pénales prévues à l'article 80, sera passible d'une amende fiscale de dix pour cent de la taxe sur la valeur ajoutée éludée, sans qu'elle puisse être inférieure à cent vingt-cinq euros, toute personne qui aura effectué, d'une manière quelconque, des manoeuvres destinées à éluder le paiement de l'impôt ou à obtenir d'une manière frauduleuse ou irrégulière le remboursement de taxes.“

(6) A l'article 87 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle a été modifiée par la suite, l'alinéa 3 est remplacé comme suit:

„L'Administration de l'Enregistrement est autorisée à faire vendre, conformément à l'article 879 du Nouveau Code de Procédure Civile, les immeubles assujettis tant à l'hypothèque prévue par l'article 83, point 4°, qu'aux hypothèques prévues par l'article 84, paragraphe 2, alinéa 1, ainsi que

par les articles 83, point 2° et 84, paragraphe 2, alinéa 2 de la présente loi, et cela même lorsqu'elle n'est pas le créancier premier inscrit sur lesdits biens."

Art. 17.– La loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines est modifiée comme suit:

(1) A l'article 2, le paragraphe 2 est remplacé comme suit:

„(2) Elle comprend la direction, le service d'inspection, le service d'enregistrement et de recette, le service d'imposition et de contrôle de l'impôt sur le chiffre d'affaires, de l'impôt sur les assurances et de l'impôt sur les transports, le service de la conservation des hypothèques, le magasin du timbre et l'administration des domaines.“

(2) Le libellé du titre III „Du service d'inspection des bureaux d'enregistrement et de recette“ est remplacé comme suit: „Du service d'inspection“.

(3) A l'article 9, sous l'intitulé „Titre V – Du service d'imposition et de contrôle de l'impôt sur le chiffre d'affaires, de l'impôt sur les assurances et de l'impôt sur les transports“, il est inséré un nouveau paragraphe 5 ayant la teneur suivante:

„(5) Des fonctionnaires de l'administration, ayant au moins le grade de contrôleur, peuvent être détachés temporairement au Service de la Police judiciaire de la Police grand-ducale. Ces fonctionnaires ont la qualité d'officier de police judiciaire. Pendant la durée du détachement, ils continuent à bénéficier de la prime de formation fiscale et ont droit à l'indemnité de quinze points indiciaires, prévue à l'article 80 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection Générale de la Police.

Ils sont chargés de constater les infractions à la législation en matière de la taxe sur la valeur ajoutée et de droits d'enregistrement, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte.

Lorsqu'une information pour infraction à la législation en matière de taxe sur la valeur ajoutée ou de droits d'enregistrement est ouverte, ils sont habilités à exécuter les délégations des juridictions d'instruction et à déférer à leurs réquisitions.

Ces fonctionnaires sont placés hors cadre et sont remplacés dans leur administration d'origine. A la fin de leur détachement, les fonctionnaires assument de nouveau leurs fonctions dans leur administration d'origine. Ils ont le droit de réintégrer leur administration d'origine et leur carrière d'origine, par dépassement des effectifs, et ils y sont placés hors cadre jusqu'à la survenance de la première vacance de poste.“

Chapitre VI. – Dispositions spécifiques à l'Administration des Contributions Directes

Art. 18.– La loi générale des impôts du 22 mai 1931 (Abgabenordnung) est complétée par un nouveau paragraphe 100a libellé comme suit:

„§100a

(1) Le bureau d'imposition peut, sous réserve d'un contrôle ultérieur, fixer l'impôt en tenant compte de la seule déclaration d'impôt, et ceci sans qu'il y ait lieu d'indiquer les motifs.

(2) L'émission d'un bulletin d'impôt au sens du § 210 comporte la levée de la réserve du contrôle ultérieur.

(3) Avec l'expiration du délai de prescription de cinq ans, la réserve du contrôle ultérieur devient caduque et la fixation de l'impôt devient définitive.

(4) Les dispositions du présent paragraphe s'appliquent par analogie à d'autres bulletins émis en matière d'impôts directs, notamment ceux visés aux §§ 212a al. 1er, 214, 215, 215a, 386 et 390.“

Art. 19.– La loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des Contributions Directes est modifiée comme suit:

(1) Dans la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des Contributions Directes, l'expression „règlement d'administration publique“ est remplacée par l'expression „règlement grand-ducal“.

- (2) A l'article 2, le paragraphe 2 est remplacé comme suit:
 „Elle comprend la direction, le service d'imposition, le service de révision et le service de recette.“
- (3) A l'article 3, paragraphe 1, sub b), l'expression „receveurs de 2e classe“ est à supprimer.
- (4) A l'article 3, le paragraphe 1, sub b) est remplacé comme suit:
 „dans la carrière moyenne de l'ingénieur technicien:
 – un ingénieur inspecteur principal 1er en rang
 – un ingénieur inspecteur principal
 – des ingénieurs techniciens inspecteurs
 – des ingénieurs techniciens principaux
 – des ingénieurs techniciens“
- (5) A l'article 3, paragraphe 4, les alinéas 3 et 4 sont à supprimer.
- (6) L'article 5 est modifié comme suit:
 „Le service d'imposition comprend les sections suivantes:
 – la section des personnes physiques et des sociétés,
 – la section de la retenue d'impôt sur les traitements et salaires,
 – la section des évaluations immobilières,
 – la section de la retenue d'impôt sur les intérêts.“
- (7) A l'article 6, le paragraphe 2 est remplacé comme suit:
 „A la tête de chaque bureau est placé un fonctionnaire ayant le grade d'inspecteur principal 1er en rang, d'inspecteur principal ou d'inspecteur.“
- (8) L'article 7 est modifié comme suit:
 „Le service de révision, qui est compétent pour toute l'étendue du pays, comprend des inspecteurs principaux 1er en rang, des inspecteurs principaux, des inspecteurs, des contrôleurs, des contrôleurs adjoints et des vérificateurs dont le nombre est déterminé par règlement grand-ducal.“
- (9) L'article 8 est modifié comme suit:
 „(1) Le service de recette se compose de plusieurs bureaux dont le nombre et le siège sont fixés par règlement grand-ducal.
 (2) A la tête de chaque bureau est placé un fonctionnaire ayant le grade d'inspecteur principal 1er en rang, d'inspecteur principal ou de receveur principal.“
- (10) Le Titre VA „Du service des poursuites“ est à supprimer.
- (11) A l'article 9, le paragraphe 2 est à supprimer.
- (12) A l'article 13, le paragraphe 2 est remplacé comme suit:
 „Les fonctionnaires de la carrière du rédacteur et les fonctionnaires de la carrière de l'expéditionnaire pourront exercer sur tout le territoire du Grand-Duché les poursuites en matière d'impôts, taxes, cotisations et autres droits y assimilés quant au recouvrement.“
- (13) A l'article 13, il est ajouté un paragraphe 2bis libellé comme suit:
 „(2bis) Des fonctionnaires de l'administration, ayant au moins le grade de contrôleur, peuvent être détachés temporairement au Service de la Police judiciaire de la Police grand-ducale. Ces fonctionnaires ont la qualité d'officier de police judiciaire. Pendant la durée du détachement, ils continuent à bénéficier de la prime de formation fiscale et ont droit à l'indemnité de quinze points indiciaires, prévue à l'article 80 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection Générale de la Police.
 Ils sont chargés de constater les infractions à la législation en matière d'impôts directs, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte.
 Lorsqu'une information pour infraction à la législation en matière d'impôts directs est ouverte, ils sont habilités à exécuter les délégations des juridictions d'instruction et à déférer à leurs réquisitions.“

Ces fonctionnaires sont placés hors cadre et sont remplacés dans leur administration d'origine. A la fin de leur détachement, les fonctionnaires assument de nouveau leurs fonctions dans leur administration d'origine. Ils ont le droit de réintégrer leur administration d'origine et leur carrière d'origine, par dépassement des effectifs, et ils y sont placés hors cadre jusqu'à la survenance de la première vacance de poste."

- (14) A l'article 13, paragraphe 3. l'expression „et auxiliaires de l'administration des contributions“ est à supprimer.
- (15) L'article 14 est remplacé comme suit:
 „Les nominations des fonctionnaires à un grade supérieur au grade 7 ont lieu par arrêté grand-ducal, à l'exception des nominations des fonctionnaires de la carrière de l'expéditionnaire administratif et de l'expéditionnaire-informaticien qui ont toujours lieu par arrêté ministériel.“
- (16) A l'article 15, paragraphe 2, le numéro 1 et la lettre a) du numéro 2 sont à supprimer.
- (17) Les articles 16 et 18 sont à supprimer.
- (18) A l'article 21, le paragraphe 3 est à supprimer.

Art. 20.– La loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale est modifiée comme suit:

A l'article 12, le paragraphe 3 est remplacé comme suit:

„Le receveur est autorisé à faire vendre, conformément à l'article 879 du Nouveau Code de Procédure Civile, les immeubles assujettis tant à l'hypothèque prévue par l'article 1er, paragraphe 1er No 3, qu'aux hypothèques prévues par l'article 2, paragraphes 1 et 2 de la présente loi, et cela même dans les hypothèses où le Trésor n'est pas premier inscrit sur lesdits biens.“

*

EXPOSE DES MOTIFS

Dans son programme de coalition du 4 août 2004, le Gouvernement a annoncé un renforcement de la coopération entre l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines. A une époque où la Commission européenne propose une nouvelle intensification de la coopération administrative en matière fiscale entre Etats membres¹, le présent projet de loi fait partie d'un ensemble de mesures visant à améliorer graduellement, au plan national, les capacités d'action des deux administrations dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, en visant, après le renforcement déjà intervenu de leurs structures de direction², principalement à renforcer le dispositif légal, permettant un échange d'informations efficace entre ces administrations en vue de la détermination surtout des impôts budgétairement les plus importants, à savoir l'impôt sur le revenu, l'impôt sur le revenu des collectivités, la T.V.A. et les droits d'enregistrement. Cet échange s'effectuerait dans la mesure du possible de manière informatique. Il est proposé également que l'Administration des Douanes et Accises soit pleinement associée à la coopération avec l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

En outre, les dispositions proposées permettent-elles d'éviter la demande des mêmes données par différentes administrations et, par là, de réduire les charges administratives des contribuables.

Dans son „rapport sur la fraude fiscale au Luxembourg“ du 16 avril 1997, le député Jeannot Krecké avait déjà dressé le bilan suivant des instruments juridiques de coopération aux pages 220 et 221: „*En conclusion, il peut être estimé que, d'un point de vue légal, un échange d'informations entre l'AED, l'ACD et les institutions de Sécurité sociale devrait être possible en l'état actuel des textes applicables. Il reste que l'éparpillement des dispositions régissant la matière et le statut controversé de certaines*

1 Communication de la Commission européenne du 31 mai 2006 sur la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale (COM(2006) 254 final). Dans une autre communication au Conseil, concernant une demande de dérogation spécifique d'un Etat membre au régime commun de TVA, la Commission a par ailleurs noté que „... la lutte contre la fraude fiscale est un objectif important de la stratégie de Lisbonne, étant donné que cette fraude non seulement réduit les recettes dont les Etats membres ont besoin pour faire fonctionner les services publics au niveau national, mais encore engendre une concurrence déloyale entre opérateurs.“

2 Loi du 25 août 2006.

d'entre elles laissent de la place, trop de place sans doute, à des controverses et à une insécurité juridique sur la légalité de certaines transmissions d'informations. Il y a donc un besoin urgent de dispositions synthétiques, spéciales à la matière.

Toutefois, une meilleure coopération entre les différentes administrations, et ainsi, une amélioration de la lutte contre la fraude fiscale présuppose, d'une part, la disponibilité en nombre suffisant de personnel qualifié et, d'autre part, la mise en valeur de toute information actualisée relative à la situation du contribuable par rapport à l'administration fiscale."

Par le présent projet de loi, qui instaure le principe de la coopération structurée entre les administrations fiscales, le Gouvernement a l'intention de mettre fin à l'insécurité juridique décrite par le député.

Les conditions, modalités et pratiques de la coopération seront déterminées en détail par règlement grand-ducal (échanges de données informatisées ou non informatisées³, échanges sur demande ou spontanés, ...). L'échange des données entre les administrations fiscales, tout comme celui avec les autres acteurs étatiques, se fait en conformité avec les dispositions de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel. La Commission nationale pour la protection des données (CNPD) a avisé positivement ces dispositions. En ce qui concerne les mesures de garantie et de sécurité afférentes à prendre, il y a lieu de souligner que les dispositions du chapitre V de la loi précitée de 2002 sont scrupuleusement observées et respectées. Concernant l'usage mutuel des données collectées par l'une des administrations fiscales, il y a lieu de renvoyer aux effets de l'article 31 de la loi du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession. Cet article dispose, en effet, d'une manière générale que „tout renseignement, pièce, procès-verbal ou acte découvert ou obtenu, dans l'exercice de ses fonctions, par un agent d'une administration fiscale de l'Etat, ..., peut être invoqué par l'Etat pour la recherche de toute somme due en vertu des lois d'impôt ...“⁴. Face à certaines incertitudes d'interprétation de cette disposition quant à sa compatibilité avec les exigences du § 22 de la loi générale des impôts („Abgabenordnung“) relatif au secret fiscal, un article spécifique mettra fin, une fois pour toutes, à ces discussions et aux hésitations doctrinales mettant en cause un échange d'informations efficace en vue de la détermination et de la perception des impôts, droits, taxes et cotisations dont la perception est attribuée soit à l'Administration des Contributions Directes soit à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines. Afin que la coopération entre les administrations fiscales puisse atteindre une de ses finalités primaires, à savoir la garantie du principe de l'égalité des citoyens et des entreprises devant l'impôt, il s'est avéré nécessaire d'élargir le champ d'application de l'échange d'informations à d'autres acteurs étatiques/personnes morales de droit public. Ainsi, dans le même contexte, le projet de loi sous examen consacre le principe d'une coopération étroite et crée le cadre légal pour l'échange de données entre les administrations fiscales, de l'un côté, et l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale, le STATEC, le Centre Commun de la Sécurité Sociale, le Ministère des Transports, la Caisse Nationale des Prestations Familiales, le Fonds National de Solidarité et l'Inspection du Travail et des Mines de l'autre côté, sans pour autant mettre en cause les bases légales existantes qui prévoient déjà actuellement un tel échange d'informations. En effet, ces institutions détiennent des informations nécessaires à l'établissement correct et au recouvrement des différents impôts et des taxes relevant des compétences des administrations fiscales.

3 Aux termes de l'article 2 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, l'accès informatique à des données à caractère personnel de l'autre administration fiscale constitue un „traitement de données à caractère personnel“ (notamment consultation, utilisation, mise à disposition et communication par transmission). Il en est de même de la constitution de bases de données communes moyennant interconnexion. La légitimité et la proportionnalité de ce traitement à finalités liées sont données par le fait que chaque administration utilise l'information aux fins exclusives d'établissement et de perception de l'impôt qui relève de sa propre compétence légale. Soulignons finalement que la matière fiscale fait l'objet de dérogations aux obligations générales imposées par la loi de 2002 (publicité des traitements – art.15(5), droit à l'information de la personne concernée – art. 27, (1), (e), et droit d'accès – art. 29, (1), (e)).

4 Dans la partie générale de son avis relatif au projet de loi, le Conseil d'Etat avait commenté la mesure comme suit:

„Le Conseil souscrit (...) entièrement aux projets tendant à généraliser l'effet des investigations auxquelles procèdent les services du fisc. Les fraudes prouvées ne seront plus réservées à ceux qui les ont établies, mais pourront être invoquées non seulement par tous les services d'une même administration fiscale, mais encore par ceux d'une administration voisine. La collaboration entre l'Administration de l'Enregistrement et celle des Contributions directes deviendra effective sur le plan d'un échange réciproque des enquêtes et autres constatations de fraudes. Le projet dépasse, eu égard à cette collaboration entre les administrations, le cadre d'une loi propre à l'Administration de l'Enregistrement. Il convient d'insister sur cette disposition dérogatoire à une longue pratique, laquelle intéresse tant les administrations de l'Etat que les contribuables auxquels elle s'applique.“ (Compte rendu 1946-1947, Annexes, p. 85).

Ceci étant, il y a lieu de souligner qu'une bonne coopération interadministrative ne constitue qu'un élément dans la lutte contre la fraude; en effet, cette lutte se caractérise en plus par un système de contrôle fiscal efficace qui est assuré, entre autres, par des procédures fiscales efficaces, simples et transparentes à une époque où le nombre des contribuables et la complexité des situations fiscales augmentent plus rapidement que le nombre des fonctionnaires.

Certaines nouvelles formes de fraude, entre autres, mais non seulement la „fraude carrousel“ en matière de TVA⁵, rendent-elles indispensables une coopération renforcée entre les administrations fiscales et les autorités judiciaires telle que prévue par le chapitre quatre.

Les mesures introduites aux cinquième et sixième chapitres du présent projet de loi telles que l'octroi de la qualité d'officier de police judiciaire à certains fonctionnaires fiscaux (réalisant ainsi également une coopération plus étroite avec les autorités judiciaires) ainsi que l'instauration du système de l'imposition suivant déclaration en matière d'impôts directs, tendent de répondre en partie à ces exigences. Le cinquième chapitre contient des dispositions spécifiques à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines. Compte tenu des expériences dégagées à l'occasion de contrôles effectués sur place, l'article 70 de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, prescrivant une obligation de communication de certains livres et documents à l'égard d'un assujetti, sera précisé davantage. Cette obligation est nécessaire pour l'exercice du contrôle par l'administration, mais aussi pour assurer l'exactitude des données que l'administration est obligée de transmettre aux autorités compétentes des autres Etats membres dans le cadre de la coopération administrative en vertu du règlement communautaire (CE) 1798/2003 du Conseil du 7 octobre 2003 concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée. Dans le même ordre d'idées, la notion du libre accès aux locaux professionnels accordé aux agents chargés du contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle est prévue à l'article 71 de la loi TVA, est actualisée pour répondre mieux aux besoins de l'administration dans le but d'un contrôle plus efficace. D'autre part, le nouveau paragraphe de l'article 77 prévoit, à l'image de la loi générale des impôts, une amende pécuniaire pour astreindre les personnes concernées à communiquer les livres et documents comptables permettant à l'administration, le cas échéant, de constater des irrégularités ou des infractions aux dispositions de la loi T.V.A. ainsi qu'aux règlements grand-ducaux y afférents, et d'établir des taxations d'office dont le but est de déterminer la valeur probable des transactions économiques analysées.

Egalement, le montant de l'amende fiscale décernée dans le cas où la TVA est éludée, se doit d'être relevé à un niveau plus dissuasif. Rappelons dans ce contexte que, contrairement à d'autres impôts, cette taxe est collectée par les assujettis auprès des consommateurs finaux pour être remise en une phase ultérieure au fisc. En vue d'éviter toute distorsion de concurrence entre assujettis diligents et malhonnêtes, ainsi que de sauvegarder les intérêts du Trésor en la matière, il y a lieu, en effet, de mieux veiller à ce que les „collecteurs“ de la TVA l'acquittent dans les délais imposés auprès de l'administration.

Enfin, le sixième chapitre renferme également un certain nombre de dispositions qui permettent de rendre les procédures plus efficaces pour ce qui est de l'établissement et du recouvrement des impôts directs et qui abrogent certaines dispositions de la loi du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des Contributions Directes qui sont devenues obsolètes entre-temps.

*

5 Cf. rapport „Financial action task force“ (FATF) du GAFI du 23 février 2007, „*Laundering the proceeds of VAT carousel fraud*“, p. 19: „*There needs to be an increasing global awareness of the use of carousel style frauds as a vehicle for raising funds for other crimes and terrorism, as well as the role that they play in laundering funds. It should be recognized as theft on a grand scale, not tax evasion, and therefore treated as serious crime*“.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1er

L'article 1er crée le cadre légal de la coopération entre l'Administration des Contributions Directes („ACD“) et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines („AED“) en vue de l'établissement correct et le recouvrement des impôts, droits, taxes et cotisations dont la perception leur est attribuée.

L'article habilite le pouvoir exécutif de déterminer, par voie de règlement grand-ducal, les conditions et les modalités d'exécution. Différents niveaux de coopération sont envisagés:

- 1) l'échange de données entre les deux administrations fiscales moyennant constitution de bases de données communes; usage mutuel des données ainsi collectées à des fins d'imposition et de recouvrement;
- 2) l'échange systématique et sans demande préalable de certaines informations, au fur et à mesure que ces informations sont disponibles;
- 3) l'échange d'informations sur demande;
- 4) l'échange spontané d'informations lorsqu'il existe un risque de perte de recettes fiscales pour l'autre administration.

Ad article 2

Cette disposition prévoit la possibilité de contrôles conjoints des deux administrations fiscales. Les vérificateurs sont tenus de respecter les procédures propres à leur administration.

Ad article 3

L'article 3 permet l'utilisation réciproque des enquêtes et des renseignements, pièces, procès-verbaux ou autres actes en vue de l'établissement et du recouvrement des impôts directs, de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits d'enregistrement. Il met ainsi fin à une insécurité juridique existante.

Ad articles 4-6

Les articles 4 à 6 reprennent, pour l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines („AED“) et pour l'Administration des Douanes et Accises („ADA“) largement les mêmes mécanismes de coopération que ceux visés au Chapitre I, régissant les relations entre l'ACD et l'AED. L'échange de données automatisé s'effectue, soit par interconnexion, soit par accès aux fichiers de l'autre administration.

La conduite d'actions communes et les échanges d'informations entre l'AED et l'ADA, compétente en matière de perception de la TVA et de droits de douane à l'importation de biens en provenance de pays tiers, sont rendus indispensables en vue de garantir la même qualité d'information sur les biens importés et exportés, que sur ceux qui font l'objet d'une livraison ou d'une acquisition intracommunautaire, dont le suivi précis est garanti par le système communautaire VIES. Il y a lieu de constater, en effet, que la plupart des fraudes carrousel TVA passent désormais par des pays tiers, alors que le degré d'information des administrations fiscales est moindre que dans les cas de transactions purement intracommunautaires. La fraude carrousel relevant dans de nombreux cas du domaine du crime organisé, de la contrebande et du blanchiment d'argent, l'intervention de l'ADA s'avère également des plus précieuses en raison du caractère dangereux de certains éléments perpétrant ces infractions.

Egalement, une concertation plus poussée entre AED et ADA s'avère-t-elle judicieuse en ce qui concerne le suivi des transports des produits soumis à accise (huiles minérales, alcools et tabacs). Rappelons dans ce contexte, qu'une amorce de coopération entre les deux administrations avait déjà été prévue par la „loi du 23 décembre 1992 portant exécution du règlement (CEE) No 218/92 du Conseil des Communautés Européennes du 27 janvier 1992 concernant la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects (TVA)“, mais que, faute de mise en pratique par les autorités de cette coopération dans le cadre de la suppression des frontières douanières en 1993, cette loi avait été abrogée par la suite.

A relever finalement que l'ADA perçoit la taxe sur la valeur ajoutée due sur les acquisitions intracommunautaires de moyens de transport neufs par des acquéreurs non identifiés. En outre, le projet européen relatif au système de contrôle à l'exportation prévoit-il une solution qui permettra aux bureaux

de douane impliqués dans les procédures d'exportation, d'échanger les messages électroniques afin d'automatiser le flux administratif de l'opération et d'augmenter l'efficacité des contrôles liés à la TVA. La copie 3 certifiée conforme du document administratif unique „DAU“ sera remplacée par un message électronique de „Notification d'exportation“ confirmant la sortie des marchandises, qui peut également être utilisée comme preuve pour l'exonération de TVA sur l'exportation. Dans ce contexte, les dispositions projetées instaurent une coopération indispensable entre l'ADA et l'AED en vue de l'établissement correct et le recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée.

Ad article 7

Le caractère important d'un échange de données entre l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale („IGSS“) et le STATEC d'un côté et l'ACD et l'AED de l'autre côté, s'est dégagé les dernières années dans le cadre de l'établissement de certains modèles statistiques dont la simulation est requise, et ceci plus particulièrement afin que certaines mesures sociales et fiscales, qui s'imposent, puissent être prises.

Ad article 8

Dans le cadre du recouvrement d'arriérés d'impôts, droits, loyers, taxes et cotisations, les bureaux de recette de l'ACD et de l'AED doivent faire appel au CCSS pour obtenir certaines informations et données relatives à l'employeur du débiteur indispensables aux fins de recouvrement de leurs créances, et notamment au lancement des procédures de saisies et cessions spéciales sur les salaires, les pensions et les autres rentes dérivant de la législation sur la sécurité sociale.

Ad article 9

La pratique administrative montre que les moyens à la disposition de l'ACD ne sont pas toujours suffisants pour saisir tous les travailleurs indépendants qui exercent une activité au Luxembourg.

Ad articles 10 et 11

Dans un proche futur, la coopération entre le CCSS et l'ACD deviendra d'autant plus importante du moment où l'ACD assurera à elle seule l'émission des fiches de retenue d'impôt, une mission relevant actuellement encore des administrations communales du pays. C'est dans le cadre de cette finalité que les articles 10 et 11 visent à mettre en place – à côté de la coopération actuellement déjà existante pour les besoins de la retenue d'impôt sur les salaires ou autres prestations – la communication par transmission électronique d'une catégorie déterminée de données entre le Centre Commun de la Sécurité Sociale, la Caisse Nationale des Prestations Familiales et l'ACD.

Ad article 12

Le forfait d'éducation tel qu'introduit par la loi du 28 juin 2002, relève de la gestion du Fonds National de la Solidarité et est soumis aux mêmes charges sociales et fiscales que celles prévues en matière de pensions. L'échange d'informations projeté entre l'ACD et le Fonds National de Solidarité rendra possible la détermination desdites charges fiscales, et notamment l'imposition du forfait d'éducation par voie de retenue à la source.

Ad article 13

Cet article met fin à l'impossibilité actuelle pour l'ACD de recevoir des éléments du fichier automobile qui contient des informations indispensables à une comparaison de fortune qui s'impose en cas de déclarations d'impôt incomplètes ou inexactes de certains contribuables.

L'AED, de son côté, a besoin de ces données à des fins de contrôle du droit de déduction de la taxe sur la valeur ajoutée grevant les acquisitions des moyens de transport et de la juste application du régime particulier d'imposition de la marge bénéficiaire applicable aux livraisons, par un assujetti-revendeur, de biens d'occasions qui lui sont livrés à l'intérieur de la Communauté. Dans ce contexte, il y a lieu de noter que les dispositions de l'article afférent 56ter de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée sont particulièrement visées par des manoeuvres frauduleuses.

En outre, l'article proposé met fin à une insécurité juridique en instaurant le principe du transfert des informations relatives à la détention des véhicules automoteurs par le Ministère des Transports à l'Administration des Douanes et Accises.

Ad article 14

L'article renforce la coopération entre l'AED, l'ADA et l'ITM, en prévoyant désormais la possibilité de contrôles communs (notamment de chantiers de construction). Rappelons dans ce contexte que suivant les dispositions ponctuelles de l'article L.571-7 du Code du travail, les agents de contrôle visés à l'article L.571-6 de ce même Code, informent déjà les administrations fiscales et les organismes de sécurité sociale des infractions qu'ils ont constatées en matière de travail clandestin. L'ACD et l'AED obtiennent les informations y relatives déjà à l'heure actuelle.

Ad article 15

Le premier paragraphe du présent article vise à mettre en oeuvre la recommandation No 2 faite par le Médiateur relative à une proposition de réforme du secret fiscal consistant à préciser les infractions dont la poursuite justifie une communication aux autorités judiciaires d'informations couvertes jusqu'à présent par ledit secret. Par dérogation au § 22 de la loi générale des impôts, il sera dorénavant possible à l'ACD de transmettre des éléments recueillis lors de la procédure d'établissement et de recouvrement des impôts directs, aux autorités judiciaires que ces dernières considèrent comme indispensables à la poursuite et à la condamnation de crimes et délits de droit commun qui ne constituent pas en même temps des infractions à la législation fiscale. Restent donc exclues des informations relatives à des contraventions ou à des affaires civiles ou commerciales pour lesquelles la transmission d'informations n'est pas admise. Les renseignements requis peuvent être fournis, sur simple demande à adresser au directeur des Contributions Directes, et sans que l'ordonnance formelle d'une mesure d'instruction ne soit nécessaire, soit au juge d'instruction dans le cadre d'une information préparatoire, soit au Procureur Général dans tous les cas où l'ouverture d'une information préparatoire n'est pas obligatoire, soit aux juges du fond dans le cadre de l'instruction définitive à l'audience devant la chambre correctionnelle ou criminelle. Même si du point de vue des principes, la présente disposition ne fait qu'entériner ce qui constitue d'ores et déjà la pratique actuelle et ce qui a été retenu comme tel par la Cour Supérieure de Justice que „le fonctionnaire de l'administration des contributions qui présente des pièces ou donne des renseignements, sur ordre de justice, aux organes chargés de l'exécution de cet ordre, ne peut se voir reprocher le non-respect du secret fiscal“ (Ch. Mises 6 juin 1983 No 33/83), le paragraphe 1er n'exige cependant plus la procédure lourde et contraignante de la perquisition et de la saisie ordonnée par le juge d'instruction.

L'objet du paragraphe 2 consiste dans l'adaptation aux besoins de l'ACD de l'obligation de dénonciation des crimes et délits par tout fonctionnaire, telle qu'elle résulte de l'article 23(2) du Code d'instruction criminelle. L'application de cet article en matière fiscale n'est nullement contestée quant à son principe, et admis comme tel par la pratique administrative. Ainsi, tous les crimes et autres actes graves présentant un intérêt général d'ordre public, et plus particulièrement tous les faits ou indices découverts lors de la procédure d'imposition qui sont relatifs à des infractions de blanchiment, de corruption et du financement du terrorisme sont communiqués au Parquet. La question si ce même régime s'appliquait également en ce qui concerne des faits constitutifs de délits de droit commun, mais qui ne constituaient pas en même temps des infractions à la législation fiscale, restait irrésolue, et ceci en raison d'une incohérence voire d'un conflit de texte entre l'article 23(2) du Code d'instruction criminelle et le § 22 de la loi générale des impôts. Le nouveau texte de loi permet de clarifier cette situation que d'aucuns considéraient comme être créatrice d'une insécurité juridique. Ceci étant, et en raison de l'importance du secret fiscal, le caractère spécifique de la procédure d'imposition ainsi que la nature sensible des données fournies par les contribuables et détenues par les bureaux d'imposition, la communication au Parquet des crimes et délits découverts par les fonctionnaires de l'ACD doit en principe être assurée par l'intermédiaire du Directeur des Contributions ou de son délégué. Le nouveau texte vient dans une certaine mesure en complément à la coopération déjà existante avec les autorités judiciaires, qui sur base du § 189 de la loi générale des impôts, fournissent à l'ACD toutes les infractions à la législation fiscale pour lesquelles une poursuite pénale a été engagée. Par analogie, les dispositions de l'article sont également applicables pour l'AED.

Ad article 16

Afin d'assurer la correcte perception et le contrôle en matière de la taxe sur la valeur ajoutée et de constater, le cas échéant, des infractions ou des irrégularités aux dispositions de la loi TVA, l'administration doit avoir la possibilité de vérifier tous les livres et pièces comptables, y compris les documents relatifs au flux financier. Ce n'est que sur base de l'ensemble des documents que l'administration

peut déterminer la véritable nature de la transaction, le fait générateur, le lieu, la base d'imposition, les taux applicables ou l'application d'une exonération ou d'un autre régime dérogatoire.

Il va sans dire que l'assujéti ne peut pas, de sa propre initiative, se dispenser de l'obligation légale de communication en prétendant que les opérations visées ne tombent pas dans le champ d'application de la TVA. En effet, une telle approche réduirait les vérifications de l'administration aux seuls livres et pièces que l'assujéti lui transmettrait volontairement, ce qui rendrait le contrôle de l'administration inefficace.

Les paragraphes 1 et 2 mettent fin, tant à des contestations régulières de la part des assujétis, qu'à une certaine insécurité juridique quant à l'étendue de l'obligation de communication actuelle, régie par l'article 70 de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, en précisant que tous les livres, journaux et pièces comptables sont à présenter aux agents de l'administration. Le texte proposé précise expressément que l'obligation de communication s'étend aussi aux documents relatifs aux flux financiers, notamment les quittances et les extraits bancaires, bien qu'en principe, ces documents soient aussi des pièces comptables et, partant, sont déjà visés par le texte actuel. Dès que les documents et données devant être communiqués sur requête existent sous forme électronique, cette disposition rend obligatoire la communication, sur demande de l'administration, desdits documents et données sur des supports et dans des formes que l'administration juge nécessaires voire utilisables pour remplir sa mission.

Quant aux moyens de contrôle établis à l'article 71, il y a lieu de préciser que l'ancien texte dudit article a été complété pour répondre mieux aux besoins des agents chargés du contrôle de la T.V.A. Vu la réalité économique au Luxembourg, la notion de „locaux professionnels“ a été actualisée par le paragraphe 3. Cette énumération n'est certes pas exhaustive. De plus, le libre accès a été étendu aux livres et documents qui se trouvent dans les mêmes locaux professionnels. En effet, il ne suffit pas d'effectuer une inspection de l'existence, de la nature et de la quantité des marchandises en cours de fabrication, en stock, en dépôt ou en magasin, mais il est d'autant plus important de consulter les livres et documents y relatifs afin de prouver d'éventuelles infractions à la loi T.V.A.

Dans le même ordre d'idées, le paragraphe 4 renforce les mesures coercitives pour amener les personnes récalcitrantes à s'acquitter de leurs obligations dans le délai fixé par le directeur ou son délégué. Le refus de communication durant un laps de temps prolongé retarde l'établissement d'éventuelles taxations d'office et le recouvrement de la taxe due et procure ainsi aux assujétis concernés un avantage concurrentiel inadmissible par rapport aux contribuables qui respectent leurs obligations légales. En fait, il ne suffit pas de prévoir une obligation légale de communication sans donner au fisc les moyens pour astreindre les personnes visées à observer les injonctions de l'administration.

Finalement, le paragraphe 5 fixe l'amende prévue à l'article 77, paragraphe 2 actuel qui devient le paragraphe 3 par la suite, proportionnellement à la taxe sur la valeur ajoutée éludée sans qu'elle puisse être inférieure à 125 euros. Il s'est avéré qu'aujourd'hui, le maximum de 5.000 euros est absolument disproportionné par rapport aux montants de taxe éludée. A noter que le pourcentage actuellement proposé reste modeste.

L'alinéa 3 de l'article 87, ayant comme source le paragraphe 3 de l'article 12 de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale, est remplacé suite aux modifications proposées à l'article 20. Pour de plus amples commentaires, il est renvoyé audit article 20.

Ad article 17

L'actuel service d'inspection des bureaux d'enregistrement et de recette est remplacé par un service à compétence horizontale, dont le contrôle interne couvrira désormais l'ensemble des matières relevant de la compétence de l'administration (dont la TVA) en vue de prévenir et de détecter d'éventuels dysfonctionnements.

L'objectif du paragraphe 3 de la présente disposition, qui confère la qualité d'officier de police judiciaire à certains fonctionnaires de l'AED à détacher auprès de la Police judiciaire, est un élément clef dans la lutte contre la fraude fiscale, notamment contre la fraude carrousel intracommunautaire en matière de la taxe sur la valeur ajoutée qui relève, dans la plupart des cas, de la criminalité organisée. Une coopération plus étroite avec le Parquet et les juridictions d'instruction est ainsi garantie à l'avenir.

Ad article 18

Le nouveau paragraphe 100a introduit le système de l'imposition suivant déclaration, dont l'objectif principal est l'accélération et la dynamisation de la procédure d'imposition. Le nombre des contribuables ne cesse d'augmenter depuis les dernières années, et notamment celui des sociétés commerciales (43.205 en 2001 par rapport à 63.244 en 2006). Le nombre des sociétés immatriculées auprès du Bureau d'Imposition Sociétés 6 (sociétés de participations financières) s'est même plus que doublé depuis 2001 (13.117 en 2001 par rapport à 27.500 en 2006). Face à cette croissance continue, à laquelle il ne saurait être paré indéfiniment par un renforcement des ressources humaines au sein de l'ACD, le bureau d'imposition obtient grâce au nouveau système du § 100a la possibilité d'assurer néanmoins de façon efficace la procédure d'imposition. Le travail du bureau d'imposition pourra être réorganisé de façon plus rationnelle, alors qu'un nombre important de fonctionnaires jusqu'à présent surchargés seront libérés afin de se concentrer davantage sur leur mission de contrôle indispensable des cas d'imposition. De même, le nouveau système est également favorable au contribuable, qui voit sa situation fiscale réglée dans des délais plus raisonnables après la remise de sa déclaration d'impôt.

Le bureau d'imposition peut ainsi fixer l'impôt sur base de la seule déclaration du contribuable, et en l'absence de l'examen intégral du cas d'imposition; il se réserve le droit de procéder ultérieurement à l'instruction et au contrôle du dossier, mais sans pour autant y être obligé. La décision de procéder par voie d'imposition suivant déclaration est discrétionnaire, elle ne doit pas être motivée; le bureau d'imposition doit cependant la mentionner explicitement sur le bulletin d'impôt. Le bulletin d'impôt émis sur base du § 100a est un bulletin formel au sens du § 211 et répond aux conditions y énoncées. Le bulletin d'impôt émis suite à un contrôle ultérieur (au cours duquel la procédure d'investigation fiscale („Ermittlungsverfahren“) est mise en oeuvre) ne peut plus être basé sur le § 100a, alors qu'il comporte la fixation définitive de l'impôt.

A l'expiration du délai de prescription de cinq ans, l'impôt fixé sous réserve de contrôle ultérieur devient automatiquement définitif sans que l'émission d'un bulletin supplémentaire ne soit requise.

L'énumération des autres bulletins formels auxquels le présent paragraphe s'applique également, n'est pas limitative.

Reste à noter que dans un premier temps, l'application du nouveau système de l'imposition suivant déclaration sera réservée et limitée aux seules sociétés de capitaux.

Ad article 19 (1)

A l'époque du vote de la loi du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des Contributions Directes, les règlements d'exécution de la loi étaient désignés par „règlements d'administration publique“. En raison de l'ambiguïté de ce terme, il n'est plus utilisé actuellement. Pour des raisons de cohérence du texte, il a cependant été maintenu lors des modifications successives de la loi du 17 avril 1964.

Ad article 19 (2) et (10)

Etant donné que la création d'un service indépendant de poursuites par la loi du 29 juillet 2002 s'est avérée moins efficace dans le cadre du recouvrement forcé des créances fiscales, le présent article entend supprimer ledit service des poursuites. Ainsi, les agents des poursuites seront intégrés dans le service de recette sans que le principe selon lequel le créancier ne peut être en même temps agent de poursuites ne soit mis en cause.

Ad article 19 (3), (5), (11), (14), (16), (17) et (18)

Les dispositions de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des Contributions Directes dont il est fait référence, sont à supprimer en raison du fait qu'elles sont obsolètes et sont devenues ainsi inapplicables.

Ad article 19 (4), (7), (8), (9), (12) et (15)

Les dispositions dont il s'agit sont à adapter en tenant compte de la situation actuelle, mais n'auront pratiquement pas d'incidence.

Ad article 19 (6)

La présente modification a pour objet de supprimer la stricte séparation entre la section des personnes physiques et la section des sociétés en vue de permettre une organisation plus rationnelle du service

d'imposition. Les détails seront réglés par modification du règlement grand-ducal du 19 octobre 1977 fixant l'organisation de l'Administration des Contributions Directes.

Ad article 19 (13)

Les raisons à la base de cette disposition conférant la qualité d'officier de police judiciaire à certains fonctionnaires fiscaux à détacher auprès de la Police Judiciaire, sont analogues à celles exposées au commentaire de l'article 12 du présent projet de loi. En effet, c'est par ce biais qu'une poursuite plus accélérée des infractions à la législation en matière d'impôts directs sera rendue possible.

Ad article 20

Les formalités pour arriver à la vente d'un immeuble au profit du Trésor sont extrêmement compliquées, et il ne faut pas oublier qu'au cas où l'une de ces formalités ne serait pas remplie, toute la procédure serait nulle et devrait être recommencée dès le début (art. 852 NCPC) même s'il s'agit parfois de formalités qui sont complètement superflues telle la sommation à faire à la femme du saisi en raison de l'existence de l'hypothèque légale de la femme mariée, qui a été abrogée il y a une trentaine d'années.

Toute cette procédure est extrêmement longue et coûteuse. Les receveurs hésitent parfois à la mettre en route parce qu'ils ne savent pas combien ils récupéreront et quand ils auront ce qui leur revient. Pour le débiteur, elle est catastrophique parce qu'en définitive c'est lui qui supportera tous les frais qu'elle aura entraînés.

Par contre, la procédure prévue par l'article 879 NCPC, appelée petite procédure de saisie immobilière ou procédure par voie parée, est extrêmement simple. Cette procédure autorise le créancier à faire vendre, par le ministère d'un notaire, sans suivre les formes légales pour la saisie immobilière, l'immeuble hypothéqué pour se faire payer en principal, intérêts et frais. La seule formalité exigée pour le créancier est la signification d'un commandement à la partie débitrice par voie d'huissier, commandement dans lequel est désigné un notaire qui lui procédera à la vente dans les formes ordinaires pour les ventes volontaires.

5757/01

N° 5757¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

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 et 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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

sur le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal concernant la coopération interadministrative de l'Administration des Contributions Directes et de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines

(15.10.2007)

Par dépêche du 27 août 2007, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, „dans les meilleurs délais“ bien évidemment, l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le but du projet de loi consiste à éliminer l'insécurité juridique qui existe actuellement au niveau de la coopération administrative entre les administrations dites „fiscales“ et d'améliorer et de compléter leur coopération en ce qui concerne la fixation et la collecte des impôts les plus importants du budget de l'Etat. Le projet constitue donc une mesure qui s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

*

REMARQUES PRELIMINAIRES

1) Dans son programme d'investiture du 4 août 2004, le gouvernement n'a pas retenu l'option avancée antérieurement d'une fusion de l'Administration des contributions directes et de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, mais l'option d'un renforcement de la coopération et de l'échange de données entre les administrations concernées. Au mois de mai 2007, le projet de loi sous avis a été annoncé et esquissé par le Premier Ministre dans son discours sur l'état de la nation à la Chambre des Députés.

2) Suite au règlement (CE) No 1798/2003 du Conseil du 7 octobre 2003 concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée et aux directives 2003/93/CE du 7 octobre 2003 et 2004/56/CE du 21 avril 2004 modifiant la directive 77/799/CEE concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs et indirects, il est devenu indispensable de faire la même percée au niveau national par la mise en oeuvre de la coopération entre les administrations fiscales. Le projet sous avis est censé combler le retard affiché au plan national en matière d'échange d'informations et de contrôles sur place simultanés, susceptibles de permettre l'établissement correct des impôts directs et indirects.

3) En tant que signataire de la convention OCDE en matière de lutte contre la corruption, le Grand-Duché de Luxembourg a été évalué par un groupe de travail instauré à cette fin. Le rapport d'évaluation approuvé par ce groupe en date du 28 mai 2004 a mis en évidence un certain nombre de carences au niveau de la prévention de la corruption. Ainsi, „*l'éparpillement des dispositions régissant la coopération interadministrations et ... l'interdiction de communications d'office ou spontanées posée par d'autres constituent des handicaps importants à la capacité de l'administration à échanger des données ...*“, et „*la dispersion des informations disponibles ne peut qu'alourdir sensiblement les procédures de recherche et entraver une exploitation des données à des fins d'analyse plus affinée par des administrations et organes dont les effectifs restent souvent sous-dimensionnés*“. Comme les phénomènes de la fraude fiscale et de la corruption sont étroitement liés, le projet de loi sous avis constitue une réponse mesurée mais appropriée aux exigences formulées par les examinateurs de l'OCDE.

4) Le projet s'inscrit également dans le cadre de la simplification administrative dans la mesure où il permet de ménager les frais administratifs des entreprises et des personnes physiques, tout en utilisant à plus grande échelle étatique les données disponibles auprès d'une administration de l'Etat. A moyen terme, une collecte encore plus ciblée des données issues de la coopération administrative devrait même ouvrir la perspective de la déclaration fiscale préremplie.

5) Lors de l'examen du projet de loi portant renforcement des structures de direction des administrations fiscales (loi du 25 août 2006), la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait constaté l'absence d'une stratégie globale de réorganisation et d'un engagement en faveur de la réalisation ultérieure de la coopération administrative en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale. Le présent projet est censé compléter le cadre légal afférent et devrait donc combler cette lacune.

*

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Afin d'éliminer tout risque d'insécurité juridique, l'intitulé devrait soit énumérer toutes les administrations et tous les services concernés par la future loi (Contributions, Enregistrement, Douane, Ministère des Transports, STATEC, IGSS, CCSS, CNPF, FNS, ITM, ...) soit aucune (en ayant recours à une formulation générale).

Articles 1er, 4, 7, 10, 11 et 12

Tous les articles sous rubrique parlent d'un „*accès sécurisé, limité et contrôlé*“ à des fichiers de données. Or, seuls les articles 1er et 4 disposent que „*les conditions, critères et modalités de l'échange (des données) sont déterminés par règlement grand-ducal*“! Le commentaire restant muet à ce sujet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ignore les raisons qui ont amené les auteurs du projet à faire de la sorte. Elle estime néanmoins que les mêmes règles devraient s'appliquer aux mêmes situations.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'article 1er, la Chambre constate que le commentaire est beaucoup plus précis que le texte puisqu'il énumère „*différents niveaux de coopération*“. La Chambre demande par conséquent d'intégrer ces précisions dans le projet de loi, sinon dans le futur règlement grand-ducal.

Enfin, elle regrette que le projet du règlement grand-ducal prévu à l'article 1er soit le seul qui accompagne le projet de loi.

Article 2

En ce qui concerne les contrôles de la situation fiscale des contribuables ou assujettis, le texte proposé semble exclure des contrôles de la part d'une seule administration. Par ailleurs, la formulation choisie n'est pas des plus heureuses („*en commun sur place*“). La Chambre propose en conséquence de libeller comme suit le début de l'article 2:

„L'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines peuvent procéder sur place à des contrôles séparés, simultanés ou en commun de la situation fiscale ...“.

Article 5

Même remarque que sub article 2 en ce qui concerne les „*contrôles simultanés ou en commun sur place*“.

Article 9

En dehors des données nécessaires à l'établissement des fiches de retenue d'impôt – sur lequel la Chambre reviendra sub article 10 ci-après – il est indispensable de prévoir un transfert de données du CCSS vers l'Administration des Contributions, sur demande de celle-ci, afin de mettre l'autorité fiscale en mesure de compléter les déclarations fiscales des contribuables de toutes les catégories de revenu dans le cadre de l'imposition par voie d'assiette.

Article 10

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que se féliciter de l'abandon du recensement fiscal annuel, aussi inefficace que désuet.

L'émission des fiches de retenue d'impôt par l'administration compétente constitue une avancée importante dans l'utilisation parallèle de données disponibles auprès d'autres administrations. Toutefois, si en Allemagne on s'apprête à remplacer (en 2008!) les fiches de retenue par une banque de données accessible à tous les patrons occupant du personnel, l'émission des fiches de retenue par la voie administrative ne constitue qu'une étape intermédiaire, mais importante.

Cependant, en l'absence de recensement, il faudrait prévoir un autre moyen de contrôle pour remplacer la fiche de logement couchée sur l'avant-dernière page du modèle du recensement fiscal.

Vu l'envergure de la tâche d'émettre les fiches de retenue par la voie administrative et les risques inhérents à cette opération de taille, il importe par ailleurs de prévoir une période transitoire d'une année avant l'abolition définitive du recensement fiscal.

Article 12

Il se recommanderait d'écrire „*les données suivantes des bénéficiaires:*“ au lieu de „*les données des bénéficiaires suivantes*“.

Article 13

Etant donné que le détenteur d'un véhicule automoteur n'en est pas nécessairement le propriétaire, la Chambre estime qu'il faut parler des „*informations relatives aux propriétaires et aux détenteurs des véhicules automoteurs*“.

Article 14

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voit aucune raison pour écarter l'Administration des Contributions Directes des contrôles sur place.

Pour ce qui est de la rédaction de cette disposition, il est renvoyé à la remarque relative aux articles 2 et 5 du présent avis.

Article 18

L'article 18 prévoit, pour les „*seules sociétés de capitaux*“ dans un premier temps, un nouveau système d'imposition „*suivant déclaration*“, dont l'objectif principal, aux termes de son commentaire, est „*l'accélération et la dynamisation de la procédure d'imposition*“.

En résumé, le bureau d'imposition fixera l'impôt „sur base de la seule déclaration du contribuable“, sans procéder à l'examen de celle-ci (avec toutefois la possibilité d'un contrôle ultérieur, mais dans un délai de cinq ans).

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut marquer son accord avec cette nouvelle procédure d'imposition, devenue nécessaire en raison de l'accroissement rapide du nombre des dossiers fiscaux (personnes physiques et sociétés, contribuables résidents et non résidents) face à des effectifs administratifs en stagnation.

Mais il faut surtout saluer la création d'une base légale qui évite aux fonctionnaires de s'exposer à des sanctions pour ne pas avoir instruit un surnombre de dossiers conformément aux lois fiscales actuellement en vigueur. Toutefois, l'effectif modeste risque de compromettre les bonnes intentions du législateur de multiplier les contrôles sur place et peut même constituer une incitation à la remise d'une déclaration minimaliste de revenus ou bénéfices, si les contrôles ne peuvent avoir lieu dans le délai prévu de cinq ans. Pour éviter ce risque, la nouvelle procédure d'imposition doit aller de pair avec l'introduction d'amendes administratives à l'encontre des contribuables peu scrupuleux. Les administrations étrangères travaillant selon cette procédure d'imposition fonctionnent en effet avec tout un arsenal de sanctions ou d'amendes proportionnelles encourues en cas de fraude.

Pour cette raison, il importe de prévoir à l'article 18 les mêmes amendes que celles figurant sous le No (5) de l'article 16 en matière de TVA. Il est en tout cas inconcevable que sous la nouvelle procédure d'imposition la fraude détectée continue à engendrer une cote d'impôt strictement identique à la cote fixée en cas de déclaration correcte et exacte.

Article 19

Le paragraphe (4) de l'article 19 comporte une référence erronée.

En effet, la lettre b) du paragraphe 1er de l'article 3 de la loi modifiée du 17 avril 1964, que l'article 19 (4) du projet sous avis se propose de remplacer par l'énumération des fonctions de la carrière de l'ingénieur technicien, concerne en fait la carrière moyenne du rédacteur. Cela est d'ailleurs corroboré par l'article 19 (3) qui modifie à son tour l'article 3 (1) b), mais qui concerne les fonctions des „receveurs de 2e classe“.

Par ailleurs, la Chambre se demande s'il ne faudrait pas parler de l'article 3 A plutôt que de l'article 3 de la loi précitée.

En l'absence d'un texte coordonné de la loi du 17 avril 1964, qui a été modifiée des dizaines de fois déjà depuis, il est impossible à la Chambre, malgré des recherches poussées, de fournir les références adéquates. Ce qui est toutefois certain, c'est que la référence à „l'article 3, paragraphe 1, sub b)“ n'est pas correcte en ce qui concerne la carrière de l'ingénieur technicien.

*

PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

Comme la Chambre l'a déjà écrit ci-avant, elle regrette que le projet de loi ne soit pas accompagné de tous les projets des règlements d'exécution qu'il prévoit.

Le seul projet qui était joint est celui qui règle la coopération „interadministrative“ des Contributions et de l'Enregistrement.

Si le texte dudit projet ne donne pas lieu à critique, son intitulé laisse à désirer.

Hormis le fait que le terme „interadministratif“ est une redite si l'on parle de coopération entre deux administrations, il se recommanderait d'être clair et précis afin d'éviter toute insécurité juridique.

Se référant à la disposition légale qui sert de base au projet, son intitulé devrait donc se lire comme suit:

„Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions, les critères et les modalités de l'échange de données entre l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines“

Quant au préambule du projet, il est à compléter par l'ajout „Vu l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics“ avant la mention de la consultation du Conseil d'Etat.

*

CONCLUSION

La coopération entre les administrations fiscales comprend la modernisation des procédures internes, l'instauration de nouveaux moyens de contrôle et le recouvrement efficace des créances fiscales. Une telle coopération peut libérer des ressources humaines dans tel ou tel service administratif, mais ces effectifs seront nécessaires dans d'autres services pour s'occuper des tâches nouvellement créées en vue de remplir des missions de coordination, de gestion et de contrôle prévues dans ce projet de loi. Il s'ensuit que la question des effectifs restera un sujet d'actualité, en présence de l'accroissement démographique soutenu et de l'extension continuelle des activités économiques et financières du pays.

Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut se déclarer d'accord avec le projet de loi sous avis, elle regrette toutefois qu'il n'ait pas été profité de l'occasion pour prévoir des instruments plus efficaces dans la lutte contre la fraude fiscale, à savoir des amendes administratives. En effet, en l'absence de sanctions dissuasives, l'imposition sur déclaration risque de provoquer une augmentation de la fraude fiscale au niveau des impôts directs.

Sous la réserve particulière de cette dernière remarque ainsi que des autres réflexions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec les projets lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 15 octobre 2007.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

Service Central des Imprimés de l'Etat

5757/02

N° 5757²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

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 et 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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(26.10.2007)

Par lettre en date du 27 août 2007, Monsieur le Ministre des Finances a saisi notre chambre professionnelle du

projet de loi 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 et 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,

ainsi que du

projet de règlement grand-ducal concernant la coopération interadministrative de l'Administration des contributions directes et de l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

Le projet de loi a pour objet de renforcer le dispositif légal permettant un échange d'informations efficace entre l'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines tout en y associant l'Administration des douanes et accises.

Le projet fait partie d'un ensemble de mesures visant à améliorer sur le plan national les capacités d'action des administrations dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

Le projet de loi crée également le cadre légal pour un échange de données entre les administrations fiscales, d'un côté, et l'Inspection générale de la sécurité sociale, le ministère des Transports, la Caisse nationale des prestations familiales, le Fonds national de solidarité et l'Inspection du travail et des mines de l'autre côté. Ces administrations détiennent des informations nécessaires à l'établissement correct et au recouvrement des différents impôts et des taxes relevant des compétences des administrations fiscales.

Le renforcement de la coopération entre administrations fiscales devient notamment plus important en présence de nouvelles formes de fraude fiscale comme la „fraude carrousel“ en matière de TVA.

C'est pourquoi le projet de loi vise à attribuer à certains fonctionnaires fiscaux la qualité d'officier de police judiciaire.

L'actualisation de la notion de libre accès aux locaux professionnels accordé aux agents chargés du contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée, la fixation d'une amende pécuniaire pour astreindre les assujettis à communiquer les documents demandés par l'administration, ainsi qu'une augmentation des amendes pour renforcer leur caractère dissuasif sont d'autres dispositions modificatives du projet de loi.

Le projet de règlement grand-ducal accompagnant le projet de loi détermine les services et fonctionnaires ayant accès aux informations stockées dans une base de données commune et règle la procédure des contrôles.

La protection des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel

Bien que l'exposé des motifs énonce que l'échange des données entre les administrations fiscales, tout comme celui avec les auteurs étatiques, se fait en conformité avec les dispositions de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel, le texte du projet de loi ne fait pas référence à la loi en question.

A toutes fins utiles, notre chambre rappelle ici l'article 16 de la loi du 2 août 2002 qui traite de l'interconnexion des données:

„Art. 16. Interconnexion de données

(1) L'interconnexion de données qui n'est pas expressément prévue par un texte légal doit faire l'objet d'une autorisation préalable de la Commission nationale sur demande conjointe présentée par les responsables des traitements en cause.

(2) L'interconnexion de données doit permettre d'atteindre des objectifs légaux ou statutaires présentant un intérêt légitime pour les responsables des traitements, ne pas entraîner de discrimination ou de réduction des droits, libertés et garanties pour les personnes concernées, être assortie de mesures de sécurité appropriées et tenir compte du type de données faisant l'objet de l'interconnexion.

(3) L'interconnexion n'est autorisée que dans le respect des finalités identiques ou liées de fichiers et du secret professionnel auquel les responsables du traitement sont le cas échéant astreints.“

Il convient d'assurer que les données ne sont utilisées que pour les fins prévues par l'interconnexion et de rendre attentif aux sanctions prévues en cas de non respect de la législation sur la protection des données.

Le renforcement des effectifs des administrations fiscales

Les projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis répondent partiellement à des revendications de la Chambre de travail. Celle-ci a en effet maintes fois demandé un renforcement des ressources matérielles et personnelles des administrations fiscales, afin d'assurer une vitesse de recouvrement constante dans le temps des recettes fiscales, garantissant ainsi plus d'équité fiscale au Luxembourg.

L'échange des données entre les administrations fiscales, tout comme celui entre les administrations fiscales et les autres administrations publiques, est par conséquent accueilli favorablement par notre chambre, pourvu que cet échange se fasse dans le respect de la législation en matière de protection des données. La Chambre de travail considère cependant que ceci ne peut être qu'un premier pas dans la

bonne direction et qu'un renforcement des effectifs s'impose toujours. Dans son avis du 25 novembre 2005 relatif au projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2006, notre chambre écrivait e.a. qu'un „renforcement des effectifs permettrait en outre de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale. A l'heure actuelle, 60 collaborateurs sont chargés du traitement de 40.000 assujettis, ce qui rend impossible un suivi convenable des dossiers“.

Force est cependant de constater que le projet de loi sous avis cherche à contourner la question de l'augmentation des effectifs des administrations fiscales. En effet, l'article 18 du projet de loi vise à introduire, dans un premier temps pour les sociétés de capitaux, le système de l'imposition suivant déclaration („Selbsteranlagung“), dont l'objectif principal est l'accélération et la dynamisation de la procédure d'imposition. D'après le commentaire relatif à l'article 18, le gouvernement ne désire pas réagir à la croissance continue du nombre des contribuables, par un renforcement des ressources humaines au sein de l'Administration des contributions directes. Il opte plutôt en faveur de ce nouveau système qui permet de réorganiser le travail du bureau d'imposition „de façon plus rationnelle, alors qu'un nombre important de fonctionnaires jusqu'à présent surchargés seront libérés afin de se concentrer davantage sur leur mission de contrôle indispensable des cas d'imposition“.

La Chambre de travail estime que cette procédure n'est acceptable qu'en présence d'un véritable contrôle fréquent des contribuables et de sanctions sévères et dissuasives en cas de fraude, ce qui nécessite évidemment des effectifs en nombre suffisant.

La simplification administrative

La Chambre de travail demande d'utiliser les moyens offerts par l'interconnexion des données pour procéder à une simplification administrative dans le domaine fiscal. Les formulaires de déclaration d'impôt envoyés aux contribuables pourraient ainsi déjà contenir les données relatives à des revenus, cotisations sociales et différents transferts. Ces données étant disponibles auprès des diverses administrations dont les fichiers seront interconnectés, le travail des contribuables serait grandement facilité.

Les contrôles au niveau international

Si la coopération interadministrative et judiciaire au niveau luxembourgeois est un pas dans la direction d'une meilleure lutte contre la fraude fiscale, notre chambre rappelle la nécessité d'une coopération efficace au niveau international dans le cadre de tous les moyens légaux et réglementaires disponibles. En effet, à cause de l'internationalisation de plus en plus poussée des grandes sociétés commerciales, un contrôle isolé, de surcroît dans un petit pays comme le Luxembourg, ne peut que dégager des résultats partiels, s'il n'est pas appuyé par des enquêtes dans les autres pays où la société a des activités.

Luxembourg, le 26 octobre 2007

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Nando PASQUALONI

Service Central des Imprimés de l'Etat

5757/03

N° 5757³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

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 et 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

* * *

AMENDEMENT GOUVERNEMENTAL**DEPECHE DE LA SECRETAIRE D'ETAT AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(31.12.2007)

TEXTE DE L'AMENDEMENT

Il est introduit un article 7bis, libellé comme suit:

„**Art. 7bis.**– En vue d'apprécier l'opportunité d'une assignation en faillite, le Centre Commun de la Sécurité Sociale, l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines échangent, à l'aide de procédés automatisés ou non, des informations relatives aux arriérés respectifs concernant les commerçants et sociétés commerciales dont la situation financière est compromise au moins envers l'une de ces administrations. Les procédés automatisés se font moyennant interconnexion de données et sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.“

*

MOTIVATION DE L'AMENDEMENT

L'article 7bis prévoit une coopération plus étroite entre le CCSS, l'ACD et l'AED par le biais d'une transmission réciproque et ciblée de renseignements portant sur une période limitée dans le temps et relatifs à l'endettement de certaines entreprises connaissant de sérieuses difficultés financières, afin de permettre à ces administrations d'apprécier si une assignation en faillite est opportune. Cet échange de renseignements, qui se limite au montant total des sommes exigibles, sans que pour autant la nature exacte des dettes respectives ne soit communiquée en détail, implique une concertation régulière entre ces trois administrations.

Outre son effet bénéfique pour le Trésor, la concertation proposée servira utilement d'instrument de prévention de faillites dans l'intérêt d'entreprises économiquement saines, mais confrontées à un besoin de liquidités temporaire.

5757/04

N° 5757⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

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 et 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

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(16.1.2008)

Par lettre en date du 27 décembre 2007, M. le Ministre des Finances a fait parvenir à notre chambre professionnelle un amendement gouvernemental au projet de loi 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 et 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.

L'avis de la Chambre de travail relatif au projet de loi faisant l'objet de l'amendement a été arrêté par notre assemblée plénière du 26 octobre 2007 et transmis au Gouvernement le 31 octobre 2007.

L'amendement vise à introduire un nouvel article 7bis qui prévoit une coopération plus étroite entre le Centre commun de la sécurité sociale, l'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines par le biais d'une transmission réciproque et plus ciblée de renseignements relatifs à l'endettement de certaines entreprises connaissant de sérieuses difficultés financières, afin de permettre à ces administrations d'apprécier si une assignation en faillite est opportune.

La Chambre de travail se déclare d'accord avec l'amendement sous avis, tout en insistant sur la nécessité du respect des dispositions de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel.

Luxembourg, le 16 janvier 2008

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Nando PASQUALONI

5757/05

N° 5757⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

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 et 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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES
sur le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal concernant la coopération interadministrative de l'Administration des Contributions Directes et de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines

(21.2.2008)

Par lettre du 27 août 2007, Monsieur Jean-Claude Juncker, ministre des Finances, a soumis le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Le **projet de loi** a pour objet de renforcer la coopération interadministrative entre administrations fiscales dans le but de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales.

2. Dans son programme de coalition du 4 août 2004, le Gouvernement avait annoncé un renforcement de la coopération entre l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines. C'est dans cette optique que le présent projet de loi fait partie d'un ensemble de mesures visant à améliorer, graduellement sur le plan national, les capacités d'action des deux administrations dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. L'Administration des Douanes et Accises doit aussi être associée à la coopération avec l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

3. Les auteurs du projet préconisent à cette fin un renforcement du dispositif légal, afin de permettre un échange d'informations efficace entre ces administrations en vue de la détermination surtout des impôts budgétairement les plus importants, à savoir:

- l'impôt sur le revenu,

- l'impôt sur le revenu des collectivités,
- la T.V.A. et les droits d'enregistrement.

4. Cet échange doit s'effectuer dans la mesure du possible de manière informatique. Les dispositions proposées doivent permettre d'éviter la demande des mêmes données par différentes administrations et, par là, de réduire les charges administratives des contribuables. Les conditions, modalités et pratiques de la coopération sont déterminées en détail par le projet de règlement grand-ducal.

5. Alors que la coopération entre les administrations fiscales doit garantir le principe de l'égalité des citoyens et des entreprises devant l'impôt, le champ d'application de l'échange d'informations est élargi à d'autres acteurs étatiques/personnes morales de droit public. Ainsi le projet de loi consacre le principe d'une coopération étroite et crée le cadre légal pour l'échange de données entre les administrations fiscales, de l'un côté, et l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale, le STATEC, le Centre Commun de la Sécurité Sociale, le Ministère des Transports, la Caisse Nationale des Prestations Familiales, le Fonds National de Solidarité et l'Inspection du Travail et des Mines de l'autre côté.

5.1. En ce qui concerne les salariés et pensionnés, le projet de loi prévoit que le Centre Commun de la Sécurité Sociale doit transmettre par voie informatique à l'Administration des Contributions Directes:

- les nom, prénom, état civil, adresse, matricule des salariés et de leur employeur ainsi que le type d'emploi, les dates de début et de fin d'emploi, le lieu de travail et le montant de la rémunération brute;
- les nom, prénom, état civil, adresse et matricule des pensionnés ainsi que le type de pension, les dates de début et de fin de la pension, le montant de la pension brute et le matricule de l'organisme débiteur,

cela afin de permettre à l'Administration des Contributions Directes d'émettre des fiches de retenue d'impôt, et en vue de lui permettre de déterminer la retenue d'impôt sur les traitements et salaires ainsi que sur les pensions et les autres revenus de remplacement.

L'Administration des Contributions Directes transmettra par voie informatique au Centre Commun de la Sécurité Sociale le matricule du salarié, le matricule de l'employeur, les dates de début et de fin du lieu de travail, le lieu de travail ainsi que le type du lieu de travail et cela à des fins statistiques.

Le projet de loi précise que l'interconnexion de données se fera sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.

Si la CEP•L ne peut bien évidemment que s'exprimer en faveur de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, elle ne voit néanmoins pas clairement l'utilité d'inclure le simple salarié dans les mesures strictes de contrôle et de détection d'irrégularités. Dans quelle mesure, les éléments déclarés auprès du Centre commun de la sécurité sociale pourraient-ils diverger des éléments déclarés par les salariés auprès de l'Administration des contributions directes, ces éléments étant à la base toujours ceux indiqués par les employeurs?

Au-delà de cette réflexion, la CEP•L insiste pour que dans la mise en oeuvre des nouvelles dispositions proposées, l'Etat veille particulièrement à une mise en oeuvre efficace des dispositions du paragraphe 3 de l'article 10 du projet de loi relatives à la garantie d'un échange sécurisé des données.

6. D'autres mesures destinées à rendre le système de contrôle plus efficace, sont proposées par le projet de loi:

- la qualité d'officier de police judiciaire est attribuée à certains fonctionnaires fiscaux;
- le libre accès aux locaux professionnels accordé aux agents chargés du contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée est actualisé;
- une amende pécuniaire est créée pour astreindre les personnes concernées à communiquer les livres et documents comptables permettant à l'administration, le cas échéant, de constater des irrégularités ou des infractions aux dispositions de la loi T.V.A. et d'établir des taxations d'office dont le but est de déterminer la valeur probable des transactions économiques analysées;
- le montant de l'amende fiscale décernée dans le cas où la T.V.A. est éludée, est relevé à un niveau plus dissuasif;

- l'introduction du système de l'imposition suivant déclaration en matière d'impôts directs est prévue.

6.1. En ce qui concerne le nouveau système de l'imposition suivant déclaration en matière d'impôts directs, le projet de loi propose en effet l'ajoute d'un paragraphe 100 a à la loi générale des impôts du 22 mai 1931, précisant que le bureau d'imposition peut, sous réserve d'un contrôle ultérieur, fixer l'impôt en tenant compte de la seule déclaration d'impôt, et ceci sans qu'il y ait lieu d'indiquer les motifs. Avec l'expiration d'un délai de prescription de cinq ans, la réserve du contrôle ultérieur devient caduque et la fixation de l'impôt devient définitive.

Sans vouloir s'exprimer en défaveur de la nouvelle mesure proposée, la CEP•L se demande si la mise en place d'un tel système de fixation de l'impôt n'est pas contraire à la finalité première du présent projet, à savoir la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale? Cela d'autant plus qu'il est écrit au commentaire des articles du projet de loi que „dans un premier temps, l'application du nouveau système de l'imposition suivant déclaration sera réservée et limitée aux seules sociétés de capitaux.“.

Suivant le projet de loi, la finalité de ce nouveau procédé est la simplification administrative devant mener à un traitement plus rapide des dossiers. Or la CEP•L se demande s'il ne serait pas mieux de doter l'administration fiscale du personnel nécessaire pour assumer correctement toutes les tâches lui incombant.

Cette solution présenterait l'avantage de lutter contre l'évasion fiscale, tout en traitant les dossiers dans des délais raisonnables.

7. Le **projet de règlement grand-ducal** a pour objet de mettre en place les conditions, les modalités et les pratiques de la coopération entre les différentes instances visées par le projet de loi.

Il reprend les techniques de coopération qui existent déjà au niveau européen en vertu de la directive 77/799/CEE du Conseil du 19 décembre 1977 concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs et des taxes sur les primes d'assurance telle qu'elle a été modifiée par la suite, et du règlement (CE) No 1798/2003 du Conseil du 7 octobre 2003 concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée et abrogeant le règlement (CEE) No 218/92 tel qu'il a été modifié par la suite.

8. Il fixe les règles relatives à:

- l'échange de données entre les deux administrations fiscales moyennant constitution d'une base de données commune,
- l'échange d'information sur demande,
- l'échange spontané,
- les contrôles simultanés.

*

9. En dehors des remarques formulées ci-dessus, la CEP•L marque son accord au projet de loi soumis pour avis.

Luxembourg, le 21 février 2008

Pour la Chambre des Employés privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

Service Central des Imprimés de l'Etat

5757/06

N° 5757⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

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 et 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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

sur le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal concernant la coopération interadministrative de l'Administration des Contributions Directes et de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines

(7.3.2008)

Par ses lettres du 27 août 2007 et du 27 décembre 2007, Monsieur le Ministre des Finances a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet des projets de loi et de règlement grand-ducal repris sous rubrique, ainsi que d'un amendement gouvernemental relatif audit projet de loi.

Le projet de loi poursuit selon ses auteurs un double objectif:

- la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales,
- la réduction des charges administratives des contribuables.

En vue d'atteindre ces objectifs le texte sous avis prévoit principalement les moyens suivants:

- l'échange d'informations sur la base informatique entre administrations. Cette interconnexion de données se fera sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé;
- l'émission des fiches de retenue d'impôt par l'Administration des Contributions Directes, une mission relevant actuellement encore des administrations communales du pays;
- la transmission, dans le cadre d'une action pénale, d'informations fiscales par l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines aux autorités judiciaires;
- le paiement de l'impôt suivant la déclaration du contribuable. Le bureau d'imposition peut, sous réserve d'un contrôle ultérieur, fixer l'impôt en tenant compte de la seule déclaration d'impôt. Cependant le délai de prescription s'élève à cinq ans. Passé ce délai la réserve du contrôle ultérieur devient caduque;

- le relèvement à un niveau plus dissuasif de l'amende fiscale prévue en matière de TVA.

Le présent projet ne soulevant pas d'observations particulières quant à la forme, la Chambre des Métiers se borne dans la suite de l'avis à commenter ses principaux axes.

1. Echange d'informations entre administrations

La Chambre des Métiers ne peut que soutenir les efforts entrepris par les administrations fiscales dans le cadre de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, en ce que ces phénomènes génèrent des préjudices à plusieurs niveaux. Ainsi:

- Ils réduisent les assiettes d'impôt, et partant les recettes fiscales. Dans ce contexte, il faut constater que l'endigement de ces abus pourrait donner lieu à une baisse de la charge fiscale à supporter par les contribuables.
- Ils engendrent une concurrence déloyale entre les contribuables diligents et les contribuables malhonnêtes, ces derniers se procurant un avantage qui ne leur est pas dû.

Concernant respectivement l'échange d'informations entre administrations et l'exploitation mutuelle de bases de données, il est évident pour la Chambre des Métiers, qu'en vue d'assurer la protection des données, l'accès des diverses administrations impliquées devra impérativement être limité aux informations qui sont indispensables pour l'accomplissement de leur mission.

Elle se réjouit de ce que l'échange de données entre administrations permet, en évitant la demande des mêmes données par différentes administrations, de réduire les charges administratives des contribuables. Dans ce contexte, elle se doit de souligner qu'elle suivra de près si l'objectif affiché est effectivement atteint.

La Chambre des Métiers salue également la coopération renforcée entre l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, l'Administration des Douanes et Accises et l'Inspection du Travail et des Mines, l'article 14 du présent projet prévoyant désormais la possibilité de contrôles communs, notamment de chantiers de construction. Dans l'état actuel des choses, la collaboration se limite à l'information des autorités fiscales et de sécurité sociale par les personnes chargées du contrôle. Il faut en effet rappeler que suivant les dispositions de l'article L.571-7 du Code du travail, les agents de contrôle visés à l'article L.571-6 de ce même Code, informent les administrations fiscales et les organismes de sécurité sociale des infractions qu'ils ont constatées en matière de travail clandestin.

2. Paiement de l'impôt suivant la déclaration du contribuable

La Chambre des Métiers accueille favorablement le paiement de l'impôt suivant la déclaration du contribuable. Elle prend acte que l'objectif principal de ce nouveau système est l'accélération et la dynamisation de la procédure d'imposition. D'après les auteurs du projet *„Le travail du bureau d'imposition pourra être réorganisé de façon plus rationnelle, alors qu'un nombre important de fonctionnaires jusqu'à présent surchargés seront libérés afin de se concentrer davantage sur leur mission de contrôle indispensable des cas d'imposition. De même, le nouveau système est également favorable au contribuable, qui voit sa situation fiscale réglée dans des délais plus raisonnables après la remise de sa déclaration d'impôt.“*

La Chambre des Métiers prend note de ce que *„dans un premier temps, l'application du nouveau système de l'imposition suivant déclaration sera réservée et limitée aux seules sociétés de capitaux“*. Dans le contexte d'une organisation plus efficace des services de l'Administration des Contributions Directes elle se demande toutefois s'il n'était pas opportun d'étendre ce système aux autres entreprises, à savoir les entreprises individuelles et les sociétés de personnes, ainsi que, le cas échéant, aux personnes physiques.

En ce qui concerne les délais de prescriptions, la Chambre des Métiers estime qu'il serait adéquat de les réduire de 5 à 3 ans. En effet, surtout dans les cas d'une transmission, d'une fusion ou d'une absorption d'entreprise, un délai de prescription de 5 ans pose problème, en ce que la valeur réelle de l'entreprise en cause reste incertaine. Le cas échéant un ajustement de prix de la transaction devra être négocié au moment de l'imposition définitive. Selon la Chambre des Métiers, la mise au point d'une procédure de contrôle accéléré pour les cas visés ci-dessus devrait être envisagée par le législateur.

Par ailleurs, elle est d'avis que le législateur devrait introduire le principe du „netting fiscal“, soutenu par une information régulière et détaillée des dettes, créances et paiements. Un tel système permet au

contribuable de compenser les dettes et les créances qu'il possède vis-à-vis d'une ou de plusieurs administrations fiscales.

3. Prévention et gestion des faillites

Un amendement gouvernemental prévoit qu'„*en vue d'apprécier l'opportunité d'une assignation en faillite, le Centre Commun de la Sécurité Sociale, l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines échangent, à l'aide de procédés automatisés ou non, des informations relatives aux arriérés respectifs concernant les commerçants et sociétés commerciales dont la situation financière est compromise au moins envers l'une de ces administrations. Les procédés automatisés se font moyennant interconnexion de données et sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.*“

La Chambre des Métiers se permet de rappeler que l'assignation en faillite est une matière très sensible d'un point de vue économique.

D'un côté, il serait opportun d'assigner en faillite des entreprises confrontées à de graves problèmes financiers, qui revêtent en plus un caractère durable, que de ne pas agir au risque que cette entreprise tombera en faillite à un moment donné et génère des problèmes financiers auprès d'autres entreprises, notamment ses fournisseurs. Le fait d'écarter du marché de telles entreprises peut, vu sous cet angle, avoir des effets bénéfiques, en ce qu'il contribue à son assainissement.

D'un autre côté, il s'agit d'éviter l'assignation en faillite d'entreprises qui rencontrent des difficultés financières passagères, sans que pour autant leur survie soit menacée.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il s'avèrera en pratique très délicat d'établir des critères permettant de décider si la procédure de l'assignation en faillite d'une entreprise donnée devra être déclenchée. Cette décision devra en fin de compte s'appuyer sur l'appréciation des personnes en charge du dossier.

Elle se demande s'il n'était pas préférable de moderniser le régime de la gestion contrôlée, telle que préconisée par le Conseil économique et social¹, pour éviter, dans la mesure du possible, la faillite de l'entreprise:

„Le CES se prononce en faveur d'un recours plus systématique au mécanisme de la gestion contrôlée, régie actuellement par l'arrêté grand-ducal du 24 mai 1935, et ceci au stade le plus précoce possible, c'est-à-dire lorsque l'entreprise est encore potentiellement viable.

Dans l'optique de rendre le mécanisme de gestion contrôlée plus efficace, le CES encourage la création d'une cellule de préalerte qui pourrait être saisie par les créanciers publics et privés dans des conditions déterminées. Cet organe non judiciaire aurait pour mission d'apprécier le bien-fondé de la demande des requérants quant à la pertinence des informations signalant un état ou un risque d'insolvabilité. La cellule de préalerte pourrait saisir le Tribunal de Commerce qui déciderait la gestion contrôlée d'une entreprise, même en l'absence d'accord du débiteur, sinon la faillite.

Ces mesures auraient pour objectif de simplifier les procédures et constitueraient des solutions de rechange à la seule faillite, notamment en favorisant le redressement ou la reprise de l'entreprise concernée, ou en augmentant davantage les chances d'indemnisation des créanciers ou des salariés concernés du fait du recours à la gestion contrôlée.“

Le projet de règlement grand-ducal ne soulève pas d'observation particulière.

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver les projets sous avis, sous réserve des remarques et considérations formulées ci-avant.

Luxembourg, le 7 mars 2008

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Roland KUHN

¹ CES; Avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays (2003); p. 67.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5757/07

N° 5757⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

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 et 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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

sur le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal concernant la coopération interadministrative de l'Administration des Contributions Directes et de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines

(15.4.2008)

Le projet de loi sous avis a essentiellement pour objet le renforcement du dispositif légal nécessaire à une intensification de la coopération entre les administrations fiscales et certains autres acteurs publics dans le but essentiel de permettre un meilleur recouvrement des impôts et une lutte plus efficace contre l'évasion fiscale.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis vise à déterminer les modalités et les pratiques de coopération entre administrations en exécution des dispositions prévues par le projet de loi élargé.

La Chambre de Commerce a par ailleurs été saisie pour avis d'un amendement gouvernemental au projet de loi sous avis qui entend introduire une coopération étroite entre le Centre Commun de la Sécurité Sociale, l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines par le biais d'une transmission ciblée et réciproque des renseignements concernant l'endettement de certaines entreprises connaissant des difficultés financières sérieuses, afin d'apprécier l'opportunité d'une assignation en faillite.

*

RESUME

Le projet de loi entend établir les bases légales en vue d'une coopération intensifiée entre les administrations fiscales et certaines autres administrations, établissements et personnes publiques. Cette

coopération interadministrative se traduirait notamment par un échange d'informations entre lesdites administrations, établissements et personnes publiques à des fins de lutte contre l'évasion et la fraude fiscale. La Chambre de Commerce relève plus particulièrement à ce titre que le projet de loi sous avis entend octroyer la qualité d'officier de police judiciaire à certains fonctionnaires des administrations fiscales.

La Chambre de Commerce constate que le projet de loi sous avis dresse le cadre adéquat à la mise en pratique des objectifs de simplification administrative concernant les données à fournir par les administrés dans leurs rapports avec les administrations, établissements et personnes publiques précitées. La Chambre de Commerce regrette à ce titre que le corps des articles du projet de loi sous avis n'établisse aucune base légale à cet effet, alors qu'aux termes de l'exposé des motifs du projet de loi sous avis „*les dispositions proposées permettront d'éviter la demande des mêmes données par différentes administrations et par là à réduire la charge administrative des contribuables*“.

La Chambre de Commerce, dans un souci du respect des libertés et des droits fondamentaux des imposables, souligne la nécessité d'identifier avec précision les données appelées à être échangées entre les administrations visées par le projet de loi sous avis en précisant par ailleurs la finalité de l'échange des données ainsi que le bénéficiaire du traitement des données. Le projet de loi sous avis se limite en effet à énumérer les administrations entre lesquelles un échange de données peut se produire. La Chambre de Commerce ne saurait accepter cette approche qu'elle estime être constitutive d'insécurité juridique. Les échanges de données envisagés par le projet de loi sous avis devront par ailleurs répondre aux conditions de légitimité et de licéité des traitements de données posées par la loi modifiée du 2 août 2002 concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Les données devront être échangées à des finalités déterminées. Tout traitement ultérieur des données qui ne serait pas conforme à cette finalité devra être proscrit. Les données devront être adéquates, pertinentes et non excessives au regard de la finalité déterminée pour laquelle elles sont échangées.

La Chambre de Commerce réitère par ailleurs deux mesures de lutte contre les faillites qu'elle avait proposées à l'occasion de son avis sur le projet de loi 5157 portant des mesures ponctuelles en matière de prévention de faillites et de lutte contre les faillites organisées. Elle propose ainsi de permettre au contribuable dans le cadre de ses relations qu'il entretient avec les administrations fiscales d'invoquer la compensation des dettes et des créances qu'il tient vis-à-vis de l'une ou de plusieurs administrations fiscales. Elle souligne d'autre part que le projet de loi offre le cadre approprié pour la mise en oeuvre d'un système d'alerte antifaillite, en vertu duquel les principaux créanciers publics, à savoir les organismes de sécurité sociale et les administrations fiscales seraient tenus d'informer les autorités judiciaires dans l'hypothèse d'une accumulation de dettes publiques échues restées impayées par des entreprises débitrices privées, dans le but d'éviter l'ouverture de faillites par la mise en oeuvre en temps utile des procédures susceptibles de sauver les entreprises concernées. La Chambre de Commerce approuve par ailleurs l'amendement gouvernemental qui propose l'introduction d'un échange d'informations entre les administrations fiscales et le Centre Commun de la Sécurité Sociale afin de mieux apprécier l'opportunité d'une assignation en faillite. La Chambre de Commerce souligne toutefois que cette concertation ne devra pas avoir pour effet de retarder l'assignation en faillite, ni la mise en oeuvre d'une procédure susceptible de sauver l'entreprise concernée, ni avoir pour effet d'empêcher la communication de l'état des dettes des débiteurs concernés dans l'hypothèse où un système d'alerte tel que proposé par la Chambre de Commerce serait institué. L'échange de données devra évidemment répondre aux conditions de légitimité et de licéité des traitements des données posées par la loi modifiée du 2 août 2002 précitée. Les données devront notamment être collectées et traitées qu'aux seules fins de lutte contre les faillites et elles devront être *adéquates, pertinentes et non excessives au regard de cette finalité*.

Le projet légal entend du reste établir les bases légales pour une coopération entre les administrations fiscales et les autorités judiciaires à des fins de poursuites et de répressions de crimes et de délits. La Chambre de Commerce souligne que cette coopération risque d'impliquer une sévère entorse aux droits de défense garantis par le code d'instruction criminelle et de manière générale au principe du procès équitable qui est posé par l'article 6-1 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Le projet de loi entend ainsi écarter en matière de crimes et de délits le recours aux procédures d'instruction pénales classiques en privilégiant le recours aux informations que les administrations fiscales acquièrent dans le cadre de leurs attributions. Elle souligne à cet égard que la dérogation aux procédures du code d'instruction criminelle doit être réservée à des enquêtes relatives à la commission d'infractions qui se caractérisent par une particulière gravité et être soumise à la condition que les informations de

l'Administration des Contributions Directes soient absolument déterminantes pour l'enquête en cause. Il faudra par ailleurs que les circonstances de l'enquête excluent le recours aux moyens d'investigation traditionnels du code de procédure d'instruction criminelle, ce qui implique que le recours à des informations de l'Administration des Contributions Directes ne devra être utilisé qu'à titre tout à fait subsidiaire. Elle insiste par ailleurs sur le fait que la transmission des informations ne devra être permise que dans le cadre de poursuites d'infractions limitativement énumérées dans la loi (par exemple en matière de blanchiment). A cela s'ajoute que l'adage „nemo tenetur se ipsum accusare“ devra absolument être respecté. Cet adage signifie qu'en matière pénale „nul ne peut être contraint de s'accuser ou de témoigner contre soi-même“. La communication des données ou des informations aux autorités judiciaires, auxquelles les administrations fiscales ont eu accès dans le cadre de la procédure d'imposition en raison de l'obligation de coopération dont les contribuables sont tenus sous peine de sanctions, doit ainsi devoir être exclue sous peine de porter atteinte audit principe. La Chambre de Commerce souligne par ailleurs que l'institution de la coopération entre administrations fiscales et autorités judiciaires telle qu'elle est envisagée dans le cadre du projet de loi sous avis risque d'avoir pour effet que ladite coopération soit mise en oeuvre dans le cadre d'une commission rogatoire qui serait exécutée sur le territoire national à la demande d'un Etat étranger. Ceci risque d'avoir des répercussions importantes qui n'ont pas été abordées par le projet de loi sous avis. La Chambre de Commerce se réserve le droit d'émettre des observations ultérieures concernant ce point précis dans le cadre d'un avis complémentaire sur le projet de loi sous avis.

Le projet de loi sous avis entend introduire le système de l'imposition suivant déclaration dans le but principal d'accélérer et de dynamiser la procédure d'imposition. Le bureau d'imposition pourra ainsi fixer l'impôt sur base de la déclaration du contribuable et en absence d'un examen intégral du cas d'imposition. L'impôt fixé sous réserve de contrôle ultérieur deviendra définitif à l'expiration d'un délai de prescription de cinq ans. Le système d'imposition proposé présente l'inconvénient majeur que le contribuable devra attendre un délai de 5 ans pour être certain que le montant d'impôts fixé provisoirement sera bien le montant définitif, ce qui est source d'insécurité juridique. La Chambre de Commerce, qui ne s'oppose d'ailleurs pas à l'introduction de ce nouveau système d'imposition, propose à ce titre de réduire à trois ans le délai de prescription de cinq ans à l'expiration duquel l'impôt fixé sous réserve de contrôle ultérieur devient automatiquement définitif et de faire courir ce délai à partir du jour de la remise de la déclaration d'impôts. Elle se prononce par ailleurs en faveur d'un système d'imposition qui permettra au contribuable d'opter pour la méthode d'imposition actuelle ou la méthode d'imposition nouvelle et cela dès la déclaration d'impôts. La Chambre de Commerce propose finalement d'obliger l'Administration des Contributions Directes d'émettre sur demande du contribuable ou de son ayant droit un bulletin d'imposition dans un délai de deux mois après remise des déclarations dans des cas de réalisation ou projets de réalisation confirmés (p. ex. due diligence à effectuer avant transaction) de fusion, de scission, d'absorption, de succession, de liquidation, d'achat de société ou d'entreprise. Il faut en effet pouvoir être sûr des valeurs mises en compte au moment de la réalisation desdites opérations ou du moins dans un avenir très proche, ce qui n'est pas le cas lorsque la dette fiscale risque de demeurer incertaine pendant un délai de 5, voire de 10 ans.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le présent projet de loi, son amendement gouvernemental et le projet de règlement grand-ducal que sous réserve de la prise en considération des remarques formulées dans le présent avis.

Appréciation du projet de loi

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+ *
Impact financier sur les entreprises	+ *
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	+
Impact sur les finances publiques	++

* à condition que soient prises en considération les propositions de la Chambre de Commerce émises dans le présent avis.

Légende

++	Très favorable
+	favorable
0	neutre
-	défavorable
- -	Très défavorable
n.a.	Non applicable

*

CONSIDERATIONS GENERALES**1. La mise en oeuvre du principe de la simplification administrative en faveur des administrés**

Le projet de loi établit les bases légales pour une coopération intensifiée entre les administrations fiscales, coopération qui se traduira essentiellement par un échange d'informations entre lesdites administrations à des fins de lutte contre l'évasion et la fraude fiscale et en vue d'une meilleure détermination des impôts budgétairement les plus importants. La Chambre de Commerce salue cette initiative qui constitue la mise en pratique d'une annonce faite par le Gouvernement dans son programme de coalition du 4 août 2004 et qui pourrait d'ailleurs constituer le fondement d'une simplification administrative concernant les données à fournir par les administrés en matière fiscale. L'exposé des motifs du projet de loi sous avis y fait d'ailleurs allusion. Il est toutefois regrettable que le corps des articles du projet de loi ne contienne aucune disposition ayant pour effet de dispenser le contribuable de l'obligation de fournir plusieurs fois les mêmes données, et cela notamment lorsque les données concernées sont appelées à alimenter une base de données communes permettant un usage mutuel des données collectées par les administrations concernées ou lorsque les données récoltées sont systématiquement appelées à être échangées, sans demande préalable au fur et à mesure de leur disponibilité.

2. L'exigence d'identification des données appelées à être échangées

La Chambre de Commerce dans un souci du respect des libertés et des droits fondamentaux des imposables souligne la nécessité d'identifier avec précision les données appelées à être échangées entre les administrations visées par le texte du projet de loi sous avis. Elle a le regret de constater que ni le projet de loi, ni le projet de règlement grand-ducal sous avis n'identifient les données appelées à être échangées. Le texte du projet de loi sous avis se limite en effet à énumérer les administrations entre lesquelles un échange de données peut se produire. La Chambre de Commerce ne saurait accepter cette approche qu'elle estime être constitutive d'insécurité juridique notamment eu égard aux principes généraux en matière de protection de données. Elle se demande d'ailleurs, si les dispositions du projet de loi sous avis sont à cet égard compatibles avec les dispositions concernant l'interconnexion des données prévues à l'article 16 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes qui ne s'applique qu'aux personnes physiques. Aux termes de ce texte, l'interconnexion des données doit en effet être expressément prévue par un texte légal ou réglementaire pour être dispensée de l'autorisation préalable de la Commission Nationale pour la Protection des Données.

3. Réitération de certaines des revendications faites à l'occasion de l'avis de la Chambre de Commerce du 5 novembre 2003 sur le projet de loi 5157 portant des mesures ponctuelles en matière de prévention des faillites et de lutte contre les faillites organisées (Document parlementaire No 5157⁵ du 5 novembre 2003)

La Chambre de Commerce propose de permettre au contribuable dans le cadre de ses relations qu'il entretient avec les administrations fiscales d'invoquer la compensation des dettes et des créances qu'il tient vis-à-vis de l'une ou de plusieurs administrations fiscales. Il s'agit là d'une mesure qui a déjà été

revendiquée à maintes occasions par la Chambre de Commerce et cela notamment dans le cadre de son avis du 5 novembre 2003 sur le projet de loi 5157 portant des mesures ponctuelles en matière de prévention des faillites et de lutte contre les faillites organisées. Elle réitère cette revendication à l'occasion dans le présent contexte.

La Chambre de Commerce se doit encore de relever que le projet de loi ouvre la voie à la „mise en oeuvre du système d'alerte antifaillite“ qui désigne une mesure de lutte contre les faillites qu'elle avait déjà proposée à l'occasion de son avis précité sur le projet de loi 5157 et en vertu duquel les principaux créanciers publics, à savoir les administrations fiscales et les organismes de sécurité sociale seraient tenus d'informer les autorités judiciaires en cas d'accumulation des dettes publiques échues restées impayées par des entreprises débitrices privées, afin d'éviter l'ouverture d'une procédure de faillite par la mise en oeuvre à temps des procédures susceptibles de sauver les entreprises concernées. Par ailleurs, la détection à un stade rapproché des situations financières désespérées évitera le gonflement des dettes vis-à-vis des créanciers privés. Le risque de voir ceux-ci tomber à leur tour en faillite s'en trouvera diminué d'autant.

Les échanges de données devront évidemment répondre aux conditions de légitimité et de licéité des traitements des données posées par la loi modifiée du 2 août 2002 précitée. Les données devront notamment être collectées et traitées qu'aux seules fins de lutte contre les faillites et elles devront être *adéquates, pertinentes et non excessives au regard de cette finalité*.

4. La coopération entre les administrations fiscales et les autorités judiciaires impliquant une dérogation au principe de l'inviolabilité du secret fiscal établi par le § 22 de la loi générale des impôts

Le § 22 de la loi générale des impôts consacre le principe de l'inviolabilité du secret fiscal qui interdit aux agents des administrations fiscales de divulguer à des tiers les données fiscales ainsi qu'en général toute autre information dont ils prennent connaissance dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. Le projet de loi prévoit une entrave au secret fiscal pour les besoins de coopération entre les autorités judiciaires et les administrations fiscales à des fins de poursuites et de répression des crimes et de délits.

Le projet de loi envisage deux hypothèses de coopération distinctes entre les administrations fiscales et les autorités judiciaires:

Scénario 1

Par dérogation au § 22 de la loi générale des impôts, le projet de loi prévoit que „*l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines transmettent aux autorités judiciaires, à leur demande, les informations susceptibles d'être utiles dans le cadre d'une action pénale engagée en matière correctionnelle ou criminelle*“.

Scénario 2

Le projet de loi envisage par ailleurs l'obligation dans le chef des administrations fiscales de dénoncer tout crime ou délit dont ils acquièrent connaissance dans le cadre de l'exercice de leurs attributions.

La Chambre de Commerce souligne que cette coopération risque d'impliquer une sévère entorse aux droits de défense garantis par le code d'instruction criminelle et de manière générale au principe du procès équitable qui est posé par l'article 6-1 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Scénario 1

L'article 15 paragraphe 1 du projet de loi sous avis dispose que „*l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines transmettent aux autorités judiciaires, à leur demande, les informations susceptibles d'être utiles dans le cadre d'une action pénale engagée en matière correctionnelle ou criminelle*“.

Le commentaire des articles précise que les renseignements requis peuvent être fournis sur simple demande et sans que l'ordonnance d'une mesure d'instruction ne soit nécessaire. Le recours à la procédure lourde et contraignante de la perquisition et de la saisie ordonnée pourrait ainsi être évité.

La Chambre de Commerce estime que la dérogation aux procédures du code de procédure criminelle doit être réservée à des enquêtes relatives à la commission d'infractions qui se caractérisent par une particulière gravité et être soumise à la condition que les informations de l'Administration des Contributions Directes soient absolument déterminantes pour l'enquête en cause. Il faudra par ailleurs que les circonstances de l'enquête excluent le recours aux moyens d'investigation traditionnels du code de procédure d'instruction criminelle, ce qui implique que le recours à des informations de l'Administration des Contributions Directes ne devra en conséquence être utilisé qu'à titre tout à fait subsidiaire.

Elle souligne par ailleurs que la transmission des informations ne devrait être permise que dans le cadre de poursuites d'infractions limitativement énumérées dans la loi (par exemple en matière de blanchiment). Elle estime en effet que la référence à la notion trop générale de crimes et délits est trop vague.

A cela s'ajoute que l'adage „*nemo tenetur se ipsum accusare*“ devra absolument être respecté. Cet adage signifie qu'en matière pénale „nul ne peut être contraint de s'accuser ou de témoigner contre soi-même“. La Cour Européenne des Droits de l'Homme a considéré que „*bien que ne faisant pas partie de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, le droit de ne pas contribuer à sa propre condamnation est une norme internationale généralement reconnue qui est au coeur de la notion du procès équitable*“. (Heaney et Mc Guinness c. Irlande, No 34720/97, décision du 21 décembre 2000) „*La raison de ce principe tient à la protection du suspect ou de l'inculpé contre une coercition abusive de la part des autorités, ce qui évite les erreurs des autorités judiciaires et permet d'appliquer le principe de l'égalité des armes.*“ (voir en ce sens le livre vert de la Commission européenne sur la présomption d'innocence du 26 avril 2006, COM (2006) 174, final, page 8 sous 2.4)

La Chambre de Commerce souligne à cet effet, que dans le cadre de la procédure d'imposition, le contribuable est obligé de coopérer avec l'Administration des Contributions Directes et peut même être contraint de ce faire sous peine de sanctions (et cela notamment par application des §§ 168 II, 202 et 203 de la loi générale des impôts). Cette obligation de coopération concerne tant les explications à fournir que la documentation à délivrer.

L'obligation de coopération du contribuable dans le cadre de la procédure d'imposition risque d'avoir pour effet d'obliger le contribuable de donner des informations susceptibles d'être utilisées plus tard à son encontre dans le cadre d'un procès pénal.

C'est d'ailleurs à ce titre que le § 30 de l'Abgabenordnung allemande point 4 (a) n'admet la transmission des données des administrations fiscales vers les autorités judiciaires à l'effet de poursuites et de répressions d'infractions pénales que lorsque les informations:

- a) *in einem Verfahren wegen einer Steuerstraftat oder Steuerordnungswidrigkeit erlangt worden sind; dies gilt jedoch nicht für solche Tatsachen, die der Steuerpflichtige in Unkenntnis der Einleitung des Strafverfahrens oder des Bußgeldverfahrens offenbart hat oder die er bereits*
- b) *vor Einleitung des Strafverfahrens oder des Bußgeldverfahrens im Besteuerungsverfahren bekannt geworden sind.*

Le point b) du point 4 de ce même § ne permet ladite transmission que lorsque les informations ont été acquises:

ohne Bestehen einer steuerlichen Verpflichtung oder unter Verzicht auf ein Auskunftsverweigerungsrecht.

Il résulte de ce qui précède que la communication des données ou des informations dont les administrations fiscales ont eu accès dans le cadre de la procédure d'imposition en raison de l'obligation de coopération dont les contribuables sont tenus sous peine de sanctions doit devoir être exclue sous peine de porter atteinte au principe „*nemo tenetur ipsum accusare*“.

Il importerait par ailleurs également de préciser que seuls le Directeur de l'Administration des Contributions Directes et le Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines seront autorisés à répondre à la demande de l'autorité judiciaire, de même qu'il faudrait préciser quelle est l'autorité judiciaire autorisée à formuler une demande aux administrations fiscales.

Il faudrait par ailleurs également garantir que les informations fiscales communiquées par les administrations à l'autorité judiciaire ne pourront pas être corrigées, suite à une comparaison desdites données fiscales et des données découvertes dans le cadre de l'enquête judiciaire. La demande d'information par l'autorité judiciaire ne doit en aucun cas pouvoir donner lieu à un échange d'information de l'autorité judiciaire vers les administrations fiscales.

La Chambre de Commerce souligne par ailleurs que l'institution de la coopération entre administrations fiscales et autorités judiciaires telle qu'elle est envisagée dans le cadre du projet de loi sous avis risque d'avoir pour effet que ladite coopération soit mise en oeuvre dans le cadre d'une commission rogatoire qui serait exécutée sur le territoire national à la demande d'un Etat étranger.

Scénario 2

La Chambre de Commerce réitère les remarques qu'elle vient de faire au point précédent relativement au nécessaire respect de l'adage „*nemo tenetur ipsum se accusare*“ pour dire que toutes informations et données dont les administrations obtiennent connaissance dans le cadre de la procédure d'imposition et qui laissent présumer ou conclure à la commission d'une infraction, ne peuvent être transmises aux autorités judiciaires sous peine de violer le principe „*nemo tenetur ipsum accusare*“.

Conformément à ce qu'elle a relevé à l'occasion du point précédent, la Chambre de Commerce souligne par ailleurs que la transmission des informations laissant conclure à la commission d'une infraction ne devrait être permise que dans le cadre d'enquêtes pénales relatives à des infractions limitativement énumérées dans la loi.

5. L'introduction du système de l'imposition suivant déclaration („*self-assessment*“) en matière d'impôts directs

Le projet de loi sous avis entend introduire le système de l'imposition suivant déclaration dans le but principal d'accélérer et de dynamiser la procédure d'imposition. Le bureau d'imposition pourra ainsi fixer l'impôt sur base de la déclaration du contribuable et en absence d'un examen intégral du cas d'imposition. L'Administration des Contributions Directes se réserve néanmoins le droit de procéder ultérieurement à un contrôle de la déclaration, mais sans y être pourtant obligée. L'impôt fixé sous réserve de contrôle ultérieur deviendra définitif à l'expiration d'un délai de prescription de cinq ans. Suivant le commentaire des articles, l'application du nouveau système de l'imposition suivant déclaration sera réservée dans un premier temps aux seules sociétés de capitaux. La Chambre de Commerce constate par ailleurs que le projet de loi sous avis envisage de laisser à l'Administration des Contributions Directes le choix entre la procédure actuelle et la procédure nouvelle, décrite à l'article 18 du texte sous avis, sans qu'elle ne doive par ailleurs justifier ce choix.

La procédure actuelle veut que le contribuable transmette sa déclaration au bureau d'imposition qui l'analyse en détail en demandant le cas échéant des renseignements ou des justifications complémentaires, sous menaces de sanctions ou non. A la fin de cette analyse l'Administration des Contributions Directes émettra un bulletin d'imposition fixant la cote d'impôts à payer ou à recevoir. A l'échéance d'un délai de trois mois suivant l'émission du bulletin d'imposition, le bulletin d'imposition, qui n'a pas été contesté par le contribuable endéans ce délai, devient définitif. Le contribuable est alors définitivement fixé. Le bulletin d'impôt ne pourra plus être modifié par l'administration sauf faits nouveaux. (Le délai de prescription est de cinq ans suivant l'année au cours de laquelle la créance d'impôts est née.)

La procédure d'imposition suivant déclaration que le projet de loi sous avis entend introduire, présente un désavantage majeur. En effet, le contribuable devra attendre un délai de 5 ans pour être certain que le montant d'impôts fixé provisoirement sera bien le montant définitif, ce qui est source d'insécurité juridique. Un contrôle ultérieur modifiant les données du bilan fiscal risque d'avoir un effet en cascade sur plusieurs années. Pour les SOPARFI, par exemple, qui ont souvent une base d'imposition négative, mais des dettes d'impôts potentielles futures, en raison des frais en relation avec les participations, il résultera une incertitude liée à la non-validation des charges reportées sur les plus-values. Cette incertitude en matière d'impôts différés pourrait subsister de nombreuses années jusqu'à la réalisation des plus-values. Pour les ressortissants de la Chambre de Commerce, issus du secteur financier, il est souhaitable que cette procédure ne soit pas suivie par les bureaux d'imposition. En effet, de nombreuses banques doivent produire des bilans fiscaux, retraiter leurs comptes de devises en euros, faire valoir des crédits d'impôts étrangers. Les impositions sont souvent différentes des bases de la déclaration, même si les différences ne sont souvent pas très importantes.

La Chambre de Commerce, qui ne s'oppose par ailleurs pas à l'introduction de ce nouveau système d'imposition, propose à ce titre de réduire à trois ans le délai de prescription actuel de cinq ans, à l'expiration duquel l'impôt fixé sous réserve de contrôle ultérieur devient automatiquement définitif et de faire courir ce délai à partir du jour de la remise de la déclaration d'impôts. Elle suggère d'autre

part de permettre au contribuable d'opter pour la méthode d'imposition actuelle ou la méthode nouvelle et cela dès la déclaration d'impôts.

Finalement, la Chambre de Commerce se demande par ailleurs si la mesure proposée permettra de résoudre la cause des retards d'imposition. Elle se réfère notamment au communiqué de presse de l'ABBL relatif au projet de loi sous avis qui a déjà soulevé la question. Elle se permet ainsi de se demander si la véritable cause du retard d'imposition ne serait pas liée au manque de personnel au sein de l'Administration des Contributions. La mesure proposée ne débouchera en effet à une décharge de travail pour les fonctionnaires que si les contrôleurs ne contrôlent pas ultérieurement.

Par ajoute au AO § 100a, la Chambre de Commerce propose par ailleurs que l'Administration des Contributions Directes soit tenue d'émettre sur demande du contribuable un bulletin d'imposition dans un délai de deux mois après remise des déclarations dans des cas de réalisation ou projets de réalisation confirmés (p. ex. due diligence à effectuer avant transaction) de fusion, de scission, d'absorption, de succession, de liquidation, d'achat de société ou d'entreprise. En effet, la prescription en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur le revenu des collectivités, et d'impôt sur la fortune est de 5 ans et de 10 ans en cas de défaut de déclaration, de déclaration supplémentaire pour déclaration incomplète ou inexacte. En considération de la masse des déclarations à traiter, les délais d'imposition sont devenus importants et laissent le contribuable dans une incertitude durant plusieurs exercices concernant cette dette d'impôts. Cet état de fait est source de problèmes en cas de fusion, scission, apport d'entreprise, absorption, succession, liquidation, achat de société ou d'entreprise ainsi que pendant les „due diligence“ précédant de telles transactions. Les valeurs mises en compte pour la transaction restent en effet incertaines et nécessiteront éventuellement un ajustement de prix de la transaction après 4 ou 5 ans. Par ailleurs la continuation ou la succession d'une entreprise risque d'être remise en cause par la dévolution de dettes non prévues initialement. Le paragraphe AO 100a sous avis permettra à l'Administration des Contributions Directes de fixer un impôt sur base de la déclaration remise sous réserve d'un contrôle ultérieur, possible mais pas obligatoire dans un délai de prescription de 5 ans. Le contribuable reste donc dans une incertitude durant le délai de prescription, sans que l'Administration des Contributions ne soit obligée de remettre un bulletin définitif avant cette échéance sur demande du contribuable. Le fait qu'en pratique le bureau d'imposition traite souvent sur demande justifiée d'un contribuable une imposition de façon prioritaire ne semble pas suffisamment sécurisant du fait que le bureau d'imposition n'est légalement pas tenu de répondre à une demande en ce sens du contribuable.

6. La proposition d'introduire un échange d'information réciproque entre les administrations fiscales et le Centre Commun de la Sécurité Sociale relativement à l'accumulation de dettes d'entreprises semblant connaître des difficultés financières sérieuses

L'amendement gouvernemental au projet de loi sous avis prévoit une coopération étroite entre le Centre Commun de la Sécurité Sociale, l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines par le biais d'une transmission ciblée et réciproque des renseignements concernant l'endettement de certaines entreprises connaissant des difficultés financières sérieuses, afin d'apprécier l'opportunité d'une assignation en faillite. L'échange de données devra évidemment répondre aux conditions de légitimité et de licéité des traitements des données posées par la loi modifiée du 2 août 2002 précitée.

La Chambre de Commerce approuve cet amendement qui s'inscrit dans les mesures de prévention des faillites. La concertation proposée entre le Centre Commun de la Sécurité Sociale et les administrations fiscales ne devrait néanmoins pas retarder l'information des autorités judiciaires par les administrations précitées dans le cadre du système d'alerte antifaillite que la Chambre de Commerce propose au gouvernement d'introduire. Les données devront par ailleurs être transmises qu'aux seules fins d'appréciation de l'opportunité d'une assignation en faillite et elles devront être *adéquates, pertinentes et non excessives au regard de cette finalité*.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le présent projet de loi, son amendement gouvernemental et le projet de règlement grand-ducal que sous réserve de la prise en considération des remarques formulées dans le présent avis.

5757/08

N° 5757⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

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 et 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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(1.7.2008)

Par dépêche du 29 août 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi repris sous rubrique. Au texte du projet, élaboré par le ministre des Finances, étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles. Par dépêche du 31 décembre 2007, le Conseil d'Etat a encore été saisi d'un amendement gouvernemental complétant le projet par un article *7bis*.

Les avis des chambres professionnelles ont été communiqués comme suit:

- par dépêche du 13 novembre 2007, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics;
- par dépêches du 20 novembre 2007 et du 28 janvier 2008, l'avis et un avis complémentaire de la Chambre de travail;
- par dépêche du 12 mars 2008, l'avis de la Chambre des employés privés;
- par dépêche du 21 mars 2008, l'avis de la Chambre des métiers;
- par dépêche du 23 avril 2008, l'avis de la Chambre de commerce.

Comme le Conseil d'Etat aura encore l'occasion de le signaler par la suite, l'avis de la Commission nationale pour la protection des données, demandé aux termes de l'article 32 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, n'a pas été versé au dossier. Le Conseil d'Etat exige qu'à l'avenir tous les avis obligatoires lui soient communiqués d'office du moment qu'ils sont disponibles, à l'instar de ceux des chambres professionnelles.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Echange de données entre administrations publiques

Le projet de loi prévoit l'échange de données suivant des procédés automatisés moyennant interconnexion et sous garantie d'accès sécurisés, limités et contrôlés entre les administrations fiscales: Administration des contributions directes, Administration de l'enregistrement et des domaines et Administration des douanes et accises, d'un côté, et lesdites administrations et le ministère des Transports, le Service central de la statistique et des études économiques (STATEC), l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), le Centre commun de la sécurité sociale, l'Inspection du travail et des mines (ITM) ainsi que d'autres établissements publics, d'un autre côté.

Coopération entre les administrations fiscales

En l'absence de velléités politiques d'envisager la fusion des trois administrations fiscales, le présent projet tente de renforcer la coopération entre celles-ci en prévoyant

- l'échange de données suivant des procédés automatisés moyennant interconnexion et sous garantie d'accès sécurisés, limités et contrôlés entre les administrations fiscales;
- l'échange tant systématique que ponctuel, spontané ou sur demande, de certaines informations entre administrations fiscales;
- la possibilité de contrôles conjoints sur place de la situation fiscale des contribuables;
- l'utilisation par une des administrations fiscales des informations obtenues par l'une des deux autres.

Le Conseil d'Etat encourage en principe la coopération entre administrations dans un souci d'efficacité. Il est en effet dans l'intérêt général que les administrations fiscales soient en mesure de faire un bon usage de leurs ressources et puissent assurer une juste et exacte perception de l'impôt. Dans la mesure où cette coopération permet un meilleur recouvrement de l'impôt et une lutte plus efficace contre la fraude fiscale, cette coopération contribue de façon significative à l'application correcte des lois fiscales. L'intérêt général exige que les contribuables respectant la loi soient confortés dans leur attitude civique par la correction des erreurs faites par des contribuables mal informés ou négligents et par la répression systématique des fraudes fiscales commises par d'autres contribuables.

Autant le Conseil d'Etat souscrit donc au principe d'une coopération renforcée entre administrations fiscales, autant il partage le souci du Gouvernement d'organiser cet échange d'informations dans des conditions compatibles avec le secret fiscal ancré dans l'article 22 de la loi générale des impôts (AO). L'article 22 AO pose le principe de l'inviolabilité du secret fiscal et sanctionne pénalement toute communication d'informations qui n'est pas autorisée par l'accord du contribuable ou par une disposition légale spécifique.¹ Les exceptions à un principe de droit sanctionné pénalement étant d'interprétation stricte, il convient de préciser et de limiter la portée de l'échange d'informations entre administrations tel que prévu par le présent projet de loi. A ce sujet, le Conseil d'Etat note d'abord que l'article 22 n'est pas limité aux fonctionnaires de l'Administration des contributions directes: le secret fiscal s'applique aux informations relevant des dossiers constitués par l'Administration des contributions directes et le secret est donc également applicable aux fonctionnaires d'autres administrations qui reçoivent des informations dans le cadre de la procédure instituée par le projet de loi. L'article 22 AO couvre toutes les informations que l'Administration des contributions directes obtient tant dans le cadre de la procédure d'imposition, que dans le cadre de poursuites qu'elle engage. L'article 22 AO s'étend également à toute communication adressée à l'Administration des contributions directes dans le cadre d'une autre procédure. L'article 22 protège donc aussi les informations que celle-ci obtient sur base de l'échange d'informations entre administrations.

Le Conseil d'Etat note que la coopération entre l'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines ne porte que sur les informations susceptibles de permettre l'établissement correct et le recouvrement des impôts, droits, taxes et cotisations dont la perception est attribuée à ces administrations, l'échange pouvant se faire à l'aide de procédés automatisés ou non. Tant l'Administration des contributions directes que l'Administration de l'enregistrement et des domaines opèrent également des échanges d'informations avec les autorités fiscales d'autres

¹ Le texte original de l'article 22 AO est formulé comme suit: „wer (Verhältnisse eines Steuerpflichtigen) unbefugt offenbart“. Le Code fiscal interprète le terme „unbefugt“ dans une note infrapaginale comme suit: „sans y être autorisé ni par l'accord préalable du contribuable, ni par le vœu de la loi, ni par une raison d'ordre public“.

Etats dans le cadre des procédures organisées par les lois spécifiques, notamment à l'intérieur de l'Union européenne. En ce qui concerne l'Administration des contributions directes, les traités fiscaux établissent un échange d'informations dont la portée et les limites sont interprétées de façon variable, en fonction des traditions juridiques des Etats signataires. Il convient donc de déterminer l'interaction éventuelle entre l'échange d'informations entre l'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines, d'une part, et l'échange d'informations entre l'Administration des contributions directes et les administrations fiscales d'autres Etats, d'autre part.

Le modèle de convention fiscale de l'OCDE, dans sa version de 2003, organise l'échange de renseignements à l'article 26. Il conviendra donc de vérifier à l'avenir si les renseignements obtenus par l'Administration des contributions directes dans le cadre de cette procédure peuvent être communiqués à l'Administration de l'enregistrement et des domaines dans le cadre de la procédure instituée par la loi en projet. Réciproquement, il conviendra également de déterminer si l'Administration des contributions directes est soit autorisée, soit obligée, à communiquer aux administrations étrangères des informations qu'elle aurait obtenues ou qu'elle pourrait obtenir d'une autre administration, et en particulier de l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Cette appréciation devra se faire pour chaque convention fiscale spécifique, étant donné que les textes des conventions s'écartent régulièrement du modèle de convention de l'OCDE dans sa version de 2003. Le Conseil d'Etat note d'ailleurs avec intérêt que les conventions récentes signées par le Luxembourg s'écartent de l'article 26 du modèle de convention actuel de l'OCDE en ce sens que le Luxembourg limite l'échange aux impôts visés par la convention, alors que l'OCDE, depuis la mise à jour antérieure de l'an 2000 du modèle de convention, recommande que l'échange porte sur les impôts de toute nature, perçus par l'Etat ou par une collectivité locale ou une subdivision politique, y compris les impôts qui ne sont pas visés par le modèle de convention. Le Conseil d'Etat s'interroge également sur la portée juridique du commentaire des articles du modèle de convention. A titre d'exemple, le commentaire relève en son paragraphe 14 que l'administration de l'Etat requis ne sera certes pas obligée d'aller au-delà des limites que lui imposent sa propre législation et sa pratique administrative en communiquant des renseignements, mais en sens inverse, l'administration de l'Etat requis devra utiliser les mesures administratives autorisées en ce qui concerne les impôts de l'Etat requis même si les informations spécifiques ne sont collectées qu'en vue de fournir des renseignements à l'autre Etat. Il convient d'interpréter ce commentaire en respectant la portée de l'échange d'informations telle que définie par le libellé explicite de l'article 1er du projet de loi, qui limite l'échange aux informations susceptibles de permettre à l'Administration des contributions directes et à l'Administration de l'enregistrement et des domaines l'établissement correct et le recouvrement des impôts. En interprétant l'article 27 du modèle de convention, y compris le commentaire afférent, sur l'arrière-fond de l'article 1er du projet de loi, le Conseil d'Etat est donc d'avis que l'Administration des contributions directes n'est ni autorisée ni *a fortiori* obligée à communiquer à l'administration de l'Etat requérant des informations qu'elle aurait obtenues ou qu'elle pourrait obtenir d'une autre administration.

Coopération avec d'autres administrations

Le projet de loi instaure une coopération et un échange d'informations entre les administrations fiscales, d'une part, l'IGSS, le STATEC, le Fonds national de solidarité et le ministère des Transports, d'autre part. En outre, le projet renforce la coopération entre les administrations fiscales et l'ITM en créant la base légale pour des contrôles communs.

Cette démarche rationalise l'activité des différentes administrations et permet d'augmenter l'efficacité de l'action administrative tout en réduisant les coûts administratifs. Elle s'intègre également dans la politique du Gouvernement visant la simplification des formalités administratives. Le Conseil d'Etat approuve le principe de cet échange d'informations. Il est évident que cet échange doit se faire dans des conditions conformes à la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Le commentaire des articles précise en effet que la Commission nationale pour la protection des données a avisé positivement les procédures prévues. Par dépêche du 16 avril 2008, le Conseil d'Etat avait demandé au Premier Ministre, Ministre d'Etat, la communication dudit avis. Suivant dépêche du 5 mai 2008, le Gouvernement renvoie le Conseil d'Etat au site internet de la Commission nationale pour la protection des données². En se reportant audit site, le Conseil d'Etat a dû constater que lesdits avis n'étaient guère aussi positifs que

2 Les avis de la Commission nationale datés du 23 mai 2007 (projet de loi) et du 23 novembre 2007 (amendement à l'article 8 du projet de loi) sont également reproduits aux pages 37 à 42 du rapport annuel 2007 de la Commission nationale pour la protection des données.

l'affirmaient les auteurs du projet de loi sous examen. Au contraire, la Commission pour la protection des données a soulevé un certain nombre de points sensibles au regard de l'article 16 de la loi précitée du 2 août 2002:

„Il en va cependant autrement en ce qui concerne l'échange de données entre les administrations fiscales et toutes les autres administrations dont les finalités primaires des traitements de données respectifs sont d'une toute autre nature que l'établissement, la perception et le recouvrement d'impôts, droits et taxes. En effet, au regard de l'article 16 de la loi du 2 août 2002, ces échanges de données posent, entre autres, le problème de la compatibilité entre les finalités découlant de la mission des administrations fiscales et de celles des autres administrations.

L'article 16 pose en ses paragraphes 2 et 3 un certain nombre de conditions supplémentaires auxquelles l'interconnexion doit répondre pour être licite:

- permettre d'atteindre des objectifs légaux présentant un intérêt légitime pour les responsables des traitements
- ne pas entraîner de discrimination ou de réduction des droits, libertés et garanties pour les personnes concernées
- être assortie de mesures de sécurité appropriées
- tenir compte du type de données faisant l'objet de l'interconnexion
- ne pas aboutir à vider de sa substance le secret professionnel auquel les responsables des traitements sont le cas échéant soumis.

Dans les cas où le législateur entend – comme en l'espèce – autoriser une interconnexion de données par une loi, il résulte des travaux parlementaires relatifs au projet de loi ayant mené à la loi du 2 août 2002 que „l'élaboration de textes législatifs ou réglementaires autorisant une interconnexion de données devraient s'inspirer de la ratio des dispositions de l'article 16“ (document parlementaire 4735¹³, p. 30).

Or, à la lecture de l'avant-projet de loi, il y a lieu de constater que ce dernier se limite à instaurer le principe de l'interconnexion des données, respectivement de la coopération administrative à plusieurs niveaux par un échange de données, sans pour autant arrêter ou préciser les critères de délimitation, les conditions et les restrictions que devra respecter l'interconnexion de données envisagée.

La Commission nationale est cependant d'avis que l'avant-projet de loi sous examen devrait prévoir et fixer des critères et conditions au sens de l'article 16 de la loi du 2 août 2002. Ceci nous semble en particulier indispensable pour voir précisée la portée des articles 4, 7 et 8 de l'avant-projet de loi. Notons que le Conseil d'Etat, dans son avis du 30 janvier 2007 relatif au projet de loi No 5554 portant modification de la loi du 2 août 2002, reste lui aussi „convaincu que l'interconnexion de données constitue une opération délicate devant être entourée d'un maximum de garanties“.

Les auteurs de l'avant-projet de loi laissent le soin au pouvoir réglementaire de déterminer les conditions, modalités et pratiques dans lesquelles les échanges de données pourront avoir lieu.

Au stade actuel, la Commission nationale se trouve dès lors dans l'impossibilité d'apprécier dans le présent avis si les échanges de données envisagés dans l'avant-projet sont susceptibles de respecter à chaque fois la „ratio“ des dispositions de l'article 16 de la loi du 2 août 2002.

En effet, plusieurs questions restent ouvertes:

- Quels fichiers et catégories de données feront l'objet des échanges de données?
- Quelles sont les garanties en termes de confidentialité et sécurité des données?
- Les données protégées par un secret prévu par la loi seront-elles exclues ou bénéficieront-elles d'une protection particulière?

Le législateur ne pourra ni mesurer toute la portée des interconnexions ni vérifier leur proportionnalité, si le futur texte de loi n'intègre pas d'ores et déjà les conditions et garanties auxquelles elles devront répondre.

Il devra s'assurer du respect de l'article 8.2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui prévoit qu'il ne peut y avoir d'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée que pour autant que

cette ingérence est prévue par la loi et constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la défense d'un certain nombre d'intérêts publics légitimes.

Il aura à cœur d'éviter d'autoriser la mise en place successive d'interconnexions généralisées de fichiers publics, aussi importantes et nobles les finalités soient-elles. Il faut en effet garder à l'esprit qu'à la fin des années soixante-dix, l'adoption des législations européennes de protection des données procédait notamment de la volonté de protéger le citoyen contre des projets consistant à interconnecter l'ensemble des fichiers publics.

Il convient donc de rechercher un équilibre satisfaisant entre simplification administrative, efficacité et respect du droit à la vie privée dans la société de l'information.

En ce sens, la Commission nationale préconise notamment:

1. de prévoir une nomenclature précise des données échangées par les différents organismes publics en procédant à une énumération limitative par fichier public, étant donné que les catégories de données recensées seront différentes d'une administration à l'autre;
2. de prévoir des garanties spécifiques pour les catégories particulières de données visées aux articles 6 et 8 de la loi du 2 août 2002;
3. de définir pour chaque type de coopération administrative la nature exacte de l'échange de données (p.ex. fichiers communs moyennant interconnexion entre deux ou plusieurs administrations ou communication „one way“ par transmission, le cas échéant, systématique, sur demande ou spontanée); il faut en effet garder à l'esprit que dans l'optique de responsabilisation empruntée par la loi du 2 août 2002, les différentes administrations ne seront plus „maîtres“ de leurs fichiers, dans la mesure où d'autres organismes auront accès aux données;
4. de prévoir des garanties au niveau de la confidentialité des données et de la sécurité des traitements au sens des articles 21, 22, 23 et 25 de la loi du 2 août 2002.“

Dans la mesure où la procédure législative n'apporterait pas de réponses satisfaisantes à ces questions, le Conseil d'Etat se verrait dans l'impossibilité de dispenser le projet de loi du second vote constitutionnel.

En ce qui concerne les articles 10 à 12 (11 à 13 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat est d'avis que les objectifs des articles visés peuvent être atteints sans l'établissement d'une interconnexion de données. On est en l'occurrence en présence d'une transmission de données régie par les dispositions de la loi afférente du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Coopération des administrations fiscales avec les autorités judiciaires

Dans sa recommandation No 2-50-2004 datée du 5 octobre 2004, le Médiateur propose de réformer l'article 22 AO précité, traitant du secret fiscal, afin de préciser les infractions dont la poursuite justifie la communication aux autorités judiciaires d'informations couvertes par le secret fiscal. Le Médiateur relève que le juge d'instruction et la Direction des contributions directes ont des opinions divergentes sur la portée du secret fiscal, et il recommande de préciser la portée du paragraphe 22 AO. L'article 15 du projet de loi donne suite à cette recommandation par deux dispositions complémentaires:

- d'une part, l'Administration des contributions directes est autorisée à transmettre certaines informations sur demande respectivement du juge d'instruction ou du Procureur général, et
- d'autre part, l'obligation de dénonciation des crimes et délits est précisée quant à sa portée et quant à sa compatibilité avec l'article 22 AO précité.

Le Conseil d'Etat partage le souci du Gouvernement d'assurer une bonne administration de la justice dans l'intérêt général, tout en limitant les entorses au secret fiscal ancré dans l'article 22 AO dans l'intérêt personnel du contribuable. En ce sens, le Conseil d'Etat approuve le choix fait par le Gouvernement qui propose, à l'article 15 du projet, d'autoriser l'Administration des contributions directes à communiquer aux autorités judiciaires des informations recueillies lors de la procédure d'établissement et de recouvrement des impôts lorsque les autorités judiciaires considèrent ces informations comme indispensables à la poursuite et à la sanction de crimes et de délits de droit commun. La transmission d'informations ne sera donc pas admise pour des informations portant sur des contraventions ou des affaires civiles ou commerciales.

En ce qui concerne la répression de la fraude fiscale, l'Administration des contributions directes est déjà habilitée en vertu de la loi générale des impôts à enquêter sur le dossier et à transmettre le dossier au procureur d'Etat en vue de l'engagement de poursuites pénales: les informations recueillies par l'Administration des contributions directes peuvent donc être transmises au procureur d'Etat en vue de la répression de la fraude fiscale, et le projet de loi ne change pas ce dispositif de la loi existante.

Soucieux de favoriser le dialogue et la communication entre l'Administration des contributions directes, d'une part, et la Police grand-ducale, d'autre part, le projet de loi prévoit la possibilité d'un détachement de fonctionnaires de l'Administration des contributions directes vers les services de police judiciaire.

Le Conseil d'Etat approuve pleinement l'idée de base, visant à assurer une meilleure coopération entre les autorités judiciaires et l'Administration des contributions directes. Cette disposition se situe dans le prolongement d'autres initiatives légales visant à réprimer la fraude fiscale, notamment par l'introduction de la notion d'escroquerie fiscale par la loi du 22 décembre 1993 sur l'escroquerie en matière d'impôts.

Toutefois, le Conseil d'Etat s'interroge sur la protection des droits du contribuable et sur l'interaction de ces dispositions nouvelles avec les obligations que la loi générale des impôts impose au contribuable. En effet, la loi générale des impôts oblige le contribuable à coopérer avec l'Administration des contributions directes en soumettant sa déclaration fiscale, en remettant entre les mains de l'administration des documents complémentaires, et en fournissant à l'administration toutes les explications qu'elle juge nécessaires pour procéder à l'imposition du contribuable. L'administration peut sanctionner le manque de coopération du contribuable par des amendes aux termes des articles 168 et 202 AO.^{3 4} En droit, l'Administration des contributions directes peut donc demander au contribuable de soumettre au bureau d'imposition certaines informations dans le cadre de la procédure d'imposition en exerçant, le cas échéant, une certaine pression afin d'inciter le contribuable récalcitrant à donner suite à la demande. Ensuite, ces informations pourraient être transmises par l'Administration des contributions directes aux autorités judiciaires. En définitive, les informations que l'Administration des contributions directes obtiendrait du contribuable sous une certaine pression pourraient donc être utilisées contre le contribuable dans une procédure pénale devant les autorités judiciaires. Le Conseil d'Etat voudrait éviter que l'agencement de ces diverses dispositions ne crée une situation contraire à l'adage suivant lequel nul ne peut être contraint de déposer ou de témoigner contre lui-même, alors que ce principe relève des droits de l'homme et qu'une entorse à ce principe risquerait de remettre en cause la valeur juridique de la procédure pénale.

Ce risque augmente naturellement lorsque des fonctionnaires de l'Administration des contributions directes sont détachés vers les autorités judiciaires suivant la procédure prévue par l'article 19, point 13 du projet, qui confère à des fonctionnaires de l'Administration des contributions directes la qualité d'officiers de police judiciaire. Une telle situation favorise certes la coopération entre l'Administration des contributions directes et les autorités judiciaires, mais elle risque également de créer une confusion des rôles, et le justiciable risque de ne pas être à même de déterminer ses droits et obligations dans chaque cas de procédure ni de saisir la portée de ses déclarations et dépositions.

Si la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) ne consacre pas directement le droit de tout citoyen de ne pas contribuer à sa propre incrimination, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a néanmoins clairement établi ce principe en s'appuyant sur les articles 6 (droit à un procès équitable) et 10 (liberté d'expression) de la Convention. La Cour a également admis que la loi peut prévoir, en ce qui concerne le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination, certaines limites, à condition que ces restrictions soient nécessaires dans une société démocratique et proportionnées au but légitime poursuivi par le législateur.⁵

3 L'article 168 AO permet à l'Administration des contributions directes d'imposer une amende égale à 10% de la cote d'impôt définitive à charge des contribuables qui ne déposeraient pas leur déclaration dans les délais.

4 L'article 202 AO permet à l'Administration des contributions directes d'imposer des amendes plafonnées à l'équivalent en € de 50.000 francs, soit 1.239,47 € au contribuable récalcitrant qui ne s'acquitte pas de ses obligations envers le bureau d'imposition.

5 Voir notamment les arrêts CEDH, *Funke c. France* (exception préliminaire), No 10828/84, 25 février 1993; *Serves c. France*, No 20225/92, 20 octobre 1992; CEDH 1997-VI et CEDH, *K c. Autriche* No 16002/90, 2 juin 1993. Voir également „Le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination“, par M. Patrick Kinsch, in Bulletin des droits de l'homme No 1, décembre 1993, pp. 48 à 61.

Il est dans la nature des choses que le contribuable puisse faire l'objet de trois procédures à la fois complémentaires et indépendantes, visant d'abord l'imposition du contribuable, ensuite le recouvrement de l'impôt face à des contribuables qui sont en retard de paiement, enfin l'engagement de contrôles fiscaux, voire de poursuites, contre les contribuables suspectés de fraude fiscale. Le principe de l'égalité des contribuables devant la loi ne permet pas à l'Administration des contributions directes de surseoir à toute procédure d'imposition du contribuable faisant l'objet de poursuites judiciaires. Si les procédures d'imposition doivent donc nécessairement pouvoir se faire en parallèle à des procédures de poursuite judiciaire, le Conseil d'Etat voudrait cependant rappeler que le droit du contribuable de ne pas contribuer à sa propre incrimination prévaut sur les dispositions de la loi générale des impôts, texte introduit par l'occupant pendant la Guerre, donc avant la CEDH, et maintenu en vigueur par la suite. Au demeurant, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme comporte plusieurs arrêts récents traitant spécifiquement du droit fiscal, qui ont un impact direct sur le projet de loi:

Dans l'arrêt *Funke c. France*⁶, la Cour européenne des droits de l'homme trace certaines limites à l'obligation de coopération du contribuable. En effet, cet arrêt confirme que l'accusé peut refuser toute contribution à sa propre incrimination, et précise que la notion d'accusé s'entend au sens autonome que l'article 6 de la Convention attribue à ce terme, que l'accusé peut refuser, dans les circonstances données, non seulement son témoignage personnel, mais également la communication de documents incriminateurs, et qu'enfin qu'il n'y a pas lieu de tenir compte d'un quelconque „particularisme“ des matières économiques et financières.

Dans l'arrêt *Shannon c. Royaume-Uni*⁷, la Cour distingue entre deux types de situations:

- d'une part, l'utilisation de la contrainte en vue de l'obtention de renseignements dans le cadre d'une procédure pénale déjà pendante ou envisagée contre le contribuable, et
- d'autre part, l'utilisation dans le cadre de poursuites pénales subséquentes d'informations incriminantes obtenues par la contrainte en dehors de contexte d'une procédure pénale.

L'arrêt *J.B. c. Suisse*⁸ vise une situation où le fisc a infligé une amende au contribuable pour refus de fournir certains renseignements dans une procédure visant une infraction fiscale assez comparable à la *Steuerordnungswidrigkeit* régie par l'article 413 AO. La Cour a estimé que cette amende était contraire à l'article 6 de la CEDH et que par conséquent la procédure violait le droit du contribuable de ne pas s'accuser lui-même.

Il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que l'article 6 de la CEDH limite significativement la possibilité d'utiliser à l'égard du justiciable, sur le plan pénal, les documents qu'il a dû remettre à l'administration fiscale sous la contrainte. Le juge pénal ne pourra en effet prendre en considération de tels documents que dans les limites tracées par la CEDH:

- l'Administration des contributions directes doit limiter ses enquêtes au niveau de l'imposition à des actes qui sont effectivement nécessaires à l'imposition, et en aucun cas l'Administration des contributions directes ne peut collecter, sous la contrainte, sous le couvert de la procédure d'imposition, des informations qui sont en fait destinées à alimenter un dossier de poursuite à caractère pénal;
- l'administration ne peut faire usage des informations recueillies lors de l'imposition que dans les limites permises par l'article 6, par. 1er CEDH; ces limites visent notamment les informations que le contribuable a communiquées à l'administration lors de la phase d'imposition sur base de son obligation de coopérer;
- l'Administration des contributions directes doit clairement informer le contribuable à chaque stade de la procédure engagée sur ses droits et obligations spécifiques en fonction de la procédure spécifique;
- le contribuable n'est pas obligé de coopérer dans le cadre d'une procédure ayant un caractère pénal au sens de l'article 6 de la CEDH. La doctrine luxembourgeoise considère que le droit pénal spécial, inscrit à la partie 3 AO, a un caractère pénal au sens de l'article 6 de la CEDH⁹;
- si l'Administration des contributions directes est confrontée dans le cadre de la procédure d'imposition à une situation où le contribuable ne documente pas son dossier fiscal conformément aux

6 CEDH, *Funke c. France*, précité.

7 CEDH, *Shannon c. Royaume-Uni*, No 6563/03, 4 octobre 2005.

8 CEDH, *J.B. c. Suisse*, No 3127/96, 3 mai 2001.

9 Ce principe est notamment confirmé par le Code fiscal. Voir remarque préliminaire à la partie 3 AO.

obligations que la loi générale des impôts lui impose, l'Administration des contributions directes peut certes appliquer les sanctions prévues par l'AO, mais dans ce cas l'utilisation des informations obtenues sous la menace de sanctions à caractère pénal ne pourra pas être effectuée en vertu du principe de l'interdiction de l'auto-incrimination.

En définitive, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme tend donc à établir une nette distinction entre la procédure d'imposition, qui repose sur une coopération du contribuable avec l'administration, et la sanction de la fraude ou de l'escroquerie fiscale, et dans cette dernière procédure le contribuable est protégé par l'article 6 de la CEDH.

Renforcement des moyens de contrôle de l'Administration de l'enregistrement et des domaines

Le projet de loi élargit les moyens d'investigation et de contrôle de l'Administration de l'enregistrement et des domaines en matière de TVA. Le Conseil d'Etat note que ces dispositions ne créent pas une obligation de coopération à charge du contribuable aussi large que les dispositions afférentes de la loi générale des impôts applicable aux impôts relevant de la compétence de l'Administration des contributions directes. En matière d'impôts directs, le contribuable doit en effet, à la demande de l'Administration des contributions directes, soumettre à l'administration toutes les informations utiles pour documenter, rendre crédibles, voire prouver les indications reprises dans la déclaration fiscale, alors qu'en matière de TVA, les obligations de l'assujéti se limitent pour l'essentiel à la communication de toutes les pièces comptables, y compris les documents annexes et les contrats relatifs à l'activité professionnelle. Cette divergence d'approche s'explique essentiellement par le fait que les assujétis à la TVA sont des entreprises qui sont obligées à la tenue de livres comptables alors que cette obligation ne s'applique pas à tous les contribuables en matière d'impôts directs. En revanche, le projet de loi élargit les moyens de contrôle de l'Administration de l'enregistrement et des domaines de façon significative. Le Conseil d'Etat s'interroge toutefois sur le bien-fondé de la disposition donnant aux agents chargés d'un contrôle de la TVA, sous certaines conditions, un droit d'accès illimité aux locaux professionnels de l'assujéti. A ce sujet, le Conseil d'Etat doit renvoyer aux considérations afférentes qu'il a émises dans son avis du 3 mai 2005 relatif au projet de loi portant réforme de l'Inspection du travail et des mines (doc. parl. No 5239⁵) ainsi que dans son avis du 16 mars 2004 sur le projet de loi relatif à la concurrence (doc. parl. No 5229⁵). Dans ces avis, le Conseil d'Etat s'était exprimé de la manière suivante:

„Tant le domicile que les bureaux de l'entreprise, que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme assimile au domicile, sont protégés tant par l'article 15 de notre Constitution que par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

S'il est vrai que l'inviolabilité du domicile n'est pas un droit absolu et que la loi peut prévoir les cas où il peut être passé outre, la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales cadre cependant très étroitement ces cas.“

Le Conseil d'Etat renvoie aux réserves exprimées dans ces deux avis sur l'inviolabilité du domicile. Il insiste dès lors à ce que ces pouvoirs d'investigation ne soient exercés qu'avec beaucoup de doigté et en suivant toutes les mesures requises afin de protéger les personnes contre les atteintes arbitraires des pouvoirs publics aux droits garantis aussi bien par l'article 8 de la Convention que par l'article 15 de la Constitution. Le Conseil d'Etat reviendra sur ce point dans l'examen des articles.

Bien entendu, l'Administration de l'enregistrement et des domaines ne pourra faire usage de ces moyens de contrôle que dans les limites tracées par l'article 6 de la CEDH précité. A cet égard, les observations émises par le Conseil d'Etat en rapport avec l'Administration des contributions directes sont également applicables.

Sous réserve de ces considérations générales, le Conseil d'Etat ne saurait qu'approuver les mesures proposées. En effet, ces mesures visent à assurer un meilleur contrôle en matière de TVA, elles améliorent l'efficacité de l'action de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, et elles contribuent donc à une perception plus juste et exacte de la TVA sans mettre à charge des assujétis des obligations déclaratives exagérées.

Etablissement des fiches de retenue d'impôt

Alors que les communes sont traditionnellement responsables de l'émission des fiches de retenue d'impôt, l'Administration des contributions directes envisage de décharger les communes de cette fonction administrative et de l'assumer elle-même. Cette initiative contribue de façon très concrète et réelle à la simplification des formalités administratives. Elle permet également d'aligner les procédures applicables aux contribuables résidents sur celles applicables déjà actuellement aux contribuables non résidents, qui ne relèvent par définition d'aucune commune au Luxembourg et dont les fiches de retenue d'impôt sont d'ores et déjà émises par l'Administration des contributions directes.

Simplification de l'imposition des sociétés anonymes

Le projet introduit la possibilité pour le bureau d'imposition de fixer la cote d'impôt sur base de la seule déclaration sous réserve de contrôle ultérieur, sans procéder à ce stade à un examen de la déclaration. Le bulletin d'imposition provisoire émis sur base de la nouvelle procédure devient définitif après expiration du délai de prescription normal de cinq ans, à moins que l'Administration des contributions directes n'émette un bulletin d'imposition après examen du dossier et avant expiration du délai de prescription. Suivant les auteurs du projet de loi, cette mesure devrait d'abord être appliquée aux seules sociétés de capitaux.

Le Conseil d'Etat apprécie que cette nouvelle procédure permette d'accélérer la perception de l'impôt. Elle devrait aussi conduire à un redéploiement des fonctionnaires, qui pourront concentrer leur temps de travail sur les dossiers les plus sensibles. Le système d'imposition suivant déclaration pré-suppose qu'un grand nombre de déclarations sont conformes à la loi et pourront ainsi être traitées de façon moins approfondie sans donner lieu à des déchets fiscaux significatifs ni encourager les contribuables à un laisser-aller inacceptable.

Le Conseil d'Etat note toutefois avec étonnement que, aux vues des auteurs du projet de loi, „il ne saurait être paré indéfiniment (à la croissance continue du nombre de sociétés de participation financière immatriculées au bureau d'imposition Sociétés 6) par un renforcement des ressources humaines au sein de l'Administration des contributions directes“. Autant le Conseil d'Etat soutient l'Administration des contributions directes dans sa démarche visant à rationaliser son activité, autant il est sensible au besoin de doter l'Administration des contributions directes de ressources en personnel qualifié et en équipements informatiques suffisants pour garantir un suivi régulier des dossiers, une perception de l'impôt en conformité avec le droit fiscal applicable, et une fonction de contrôle crédible, encourageant les contribuables sérieux et sanctionnant les contribuables fraudeurs.

La procédure proposée générera nécessairement des situations où le contribuable fera l'objet d'une imposition provisoire et que l'imposition définitive sera soit plus lourde soit plus légère. Dans le premier cas, le contribuable recevra un bulletin d'imposition définitif, émargeant un solde à payer par le contribuable, et dans le second cas, le bulletin d'imposition définitif indiquera un solde à rembourser par l'Administration des contributions directes. Dans le second cas, le solde sera remboursé par l'Administration des contributions directes sans bonifier d'intérêts au contribuable. Dans le premier cas, le solde à payer par le contribuable ne représente pas un défaut de paiement de l'impôt à son échéance au sens de l'article 155 LIR de sorte que l'administration n'impose pas d'intérêts de retard à charge du contribuable. Un tel état de fait n'est pas de nature à inciter les contribuables à la prudence lors de la préparation de leur déclaration fiscale. Le Conseil d'Etat constate que d'autres Etats mettent en compte des intérêts débiteurs ou créditeurs selon la situation, au motif qu'il convient d'encourager les contribuables à estimer leur cote d'impôt de façon correcte et, surtout, à ne pas sous-estimer leur revenu imposable. Le Conseil d'Etat marque également une préférence pour une telle approche. Il reviendra sur ce point lors de l'examen des articles.

En matière d'impôt sur le revenu, le bulletin d'imposition relatif aux contribuables ayant un bénéfice commercial comporte non seulement la détermination du revenu imposable de l'année, mais également la fixation des bonifications d'impôt pour investissement reportées. Les bonifications d'impôt pour investissement reportées ont une valeur économique certaine, et l'article 215a AO engage effectivement l'Administration des contributions directes à fixer ces montants dans le cadre de l'imposition. A défaut de disposition explicite dans la loi, l'Administration des contributions directes n'est pas obligée de fixer le montant des pertes reportées dans le bulletin d'imposition. Il est vrai que la pratique administrative détermine régulièrement le montant des pertes reportées dans le bulletin d'imposition. En droit, cette

formalité n'a qu'une valeur purement indicative, et n'engage pas directement l'Administration des contributions directes tant que les pertes reportables restent sans impact sur la cote d'impôt du contribuable. Tout au plus, le contribuable pourrait-il invoquer son attente légitime („Grundsatz von Treu und Glauben“) et argumenter que l'administration est liée par ses propres calculs, à moins qu'elle ne se réserve explicitement le droit de revenir sur les chiffres provisoires repris sur un bulletin d'imposition.

La nouvelle procédure introduite par l'article 100a AO permettra donc à l'Administration des contributions directes d'imposer provisoirement un nombre significatif de déclarations fiscales émergeant un résultat imposable proche de zéro, voire négatif, sans léser les intérêts légitimes du Trésor.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Observation préliminaire

L'emploi de lettres majuscules pour la désignation des administrations et services publics devrait se faire suivant les usages de la légistique formelle en écrivant dans l'intitulé et dans le dispositif: Administration des contributions directes, Administration de l'enregistrement et des domaines et Administration des douanes et accises, d'un côté, et lesdites administrations et le ministère des Transports, l'Inspection générale de la sécurité sociale, le Centre commun de la sécurité sociale, l'Inspection du travail et des mines.

Article 1er

Sans observation.

Article 2

L'article 2 dispose certes que les contrôles simultanés ou en commun sur place devront se faire suivant les procédures propres à chacune des deux administrations. Si le Conseil d'Etat souscrit à ce principe, il craint toutefois que la mise en œuvre pratique de contrôles simultanés ou en commun ne soulève des problèmes qui ne sont pas réglés dans l'état actuel du droit. En effet, les procédures propres à chacune des deux administrations n'obéissent pas toujours à la même logique: les droits et les devoirs tant des fonctionnaires que des contribuables divergent suivant les procédures propres à chacune des administrations, et leur mise en œuvre créera des situations qui ne sont pas traitées par les textes actuels. Le contribuable risque également de ne pas comprendre ses droits et devoirs face à ces deux procédures mises en œuvre simultanément. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il d'ajouter un alinéa nouveau libellé comme suit:

„Un règlement grand-ducal introduit des procédures spécifiques afin de respecter les droits et les devoirs des fonctionnaires de l'Administration des contributions directes et de l'Administration de l'enregistrement et des domaines dans le cadre de ces contrôles simultanés ou en commun. Le même règlement introduit également des procédures spécifiques afin de garantir le respect des droits et devoirs des contribuables dans le cadre de ces contrôles simultanés ou en commun.“

Articles 3 et 4

Sans observation.

Article 5

L'article 5, visant les contrôles simultanés ou en commun de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises, est le pendant de l'article 2 qui concerne ces mêmes contrôles simultanés ou en commun entre l'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Pour les mêmes raisons, le Conseil d'Etat propose d'ajouter également à l'article 5 un deuxième alinéa libellé comme suit:

„Un règlement grand-ducal introduit des procédures spécifiques afin de respecter les droits et les devoirs des fonctionnaires de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises dans le cadre de ces contrôles simultanés ou en commun. Le même règlement introduit également des procédures spécifiques afin de garantir le respect des droits et devoirs des contribuables dans le cadre de ces contrôles simultanés ou en commun.“

Article 6

Sans observation.

Article 7

En ce qui concerne l'article 7, le Conseil d'Etat renvoie à l'avis de la Commission nationale pour la protection des données et à ses observations générales. Pour les raisons expliquées ci-avant, le Conseil d'Etat se voit dans l'obligation de rappeler les réserves exprimées sur cette disposition dans la formulation proposée. Le Conseil d'Etat partage en effet la crainte exprimée par la Commission nationale pour la protection des données que le législateur ne soit en mesure ni d'évaluer toute la portée des interconnexions prévues ni de vérifier leur proportionnalité, si le futur texte n'intègre pas d'ores et déjà certaines conditions et garanties auxquelles ces interconnexions devront répondre.

Article 7bis (Amendement gouvernemental du 31 octobre 2007)

Le Conseil d'Etat soutient l'approche des auteurs, qui vise à autoriser un échange d'informations entre le Centre commun de la sécurité sociale, l'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines portant sur les arriérés d'impôt des entreprises.

Le Conseil d'Etat renvoie aux observations formulées par la Commission nationale pour la protection des données dans son avis du 16 novembre 2007, qui demande de limiter l'échange aux seules entreprises dont la situation financière est compromise, et au seul montant des arriérés d'impôt ou de cotisations, sans indication de la nature exacte de ces arriérés.

Le Conseil d'Etat se permet de signaler pour le surplus que, dans la loi définitive, les articles devront être renumérotés étant donné que des articles „bis“ intercalés sont à éviter dans une nouvelle loi.

Article 8

Une disposition de loi devrait avoir un caractère normatif, et l'objectif poursuivi par la disposition devrait être documenté dans l'exposé des motifs, voire dans le commentaire des articles. En ce sens, le Conseil d'Etat propose la formulation suivante:

„En vue du recouvrement des impôts, droits, taxes, loyers et cotisations dont la perception leur est attribuée, le Centre commun de la sécurité sociale transmet sur demande à l'Administration des contributions directes et à l'Administration de l'enregistrement et des domaines les nom, prénom, adresse, matricule de l'employeur du débiteur des créances respectives ou de l'organisme débiteur de sa pension ou de sa rente.“

Article 9

Pour les motifs indiqués à l'article 8, le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article sous examen comme suit:

„En vue de l'établissement correct des impôts directs relatifs à des revenus provenant de l'exercice d'une profession agricole, libérale, industrielle, artisanale ou commerciale, le Centre commun de la sécurité sociale transmet par voie informatique à l'Administration des contributions directes le relevé des travailleurs indépendants affiliés avec leurs nom, prénom, adresse, matricule, genre et lieu d'exercice de l'activité.“

Article 10

En vertu du paragraphe 2, l'Administration des contributions directes transmet certaines données au Centre commun de la sécurité sociale en vue de leur exploitation statistique. Le Conseil d'Etat souhaite encourager une exploitation statistique aussi large que possible, bien entendu dans le respect des règles de sécurité informatique et de protection de la vie privée qui s'imposent. De l'avis du Conseil d'Etat, l'exploitation statistique ne devrait pas être limitée à la gestion des besoins spécifiques de l'Administration des contributions directes ou du Centre commun de la sécurité sociale. A titre d'exemple, la base de données pourrait fournir des informations précieuses pour évaluer les besoins de mobilité professionnelle, car elle inclura, pour chaque personne ayant une activité professionnelle au Luxembourg, son adresse de travail et son domicile.

Afin de marquer cette ouverture à une exploitation statistique large, le Conseil d'Etat propose de substituer à l'expression „à des fins statistiques“ les termes „à des fins d'exploitation statistique“.

En ce qui concerne le paragraphe 3, pour les raisons analysées dans les considérations générales du présent avis, le Conseil d'Etat propose de supprimer toute référence à une interconnexion des données, tant à l'article 10 qu'aux articles 11 et 12 (11, 12 et 13 selon le Conseil d'Etat).

Article 11

Une disposition de loi devrait avoir un caractère normatif, et l'objectif poursuivi par la disposition devrait être documenté dans l'exposé des motifs, voire dans le commentaire des articles. En ce sens, le Conseil d'Etat propose la formulation suivante:

„En vue de l'émission et de la détermination de la nature de l'impôt par l'Administration des contributions directes, la Caisse nationale des prestations familiales transmet par voie informatique à l'Administration des contributions directes les nom, prénom, adresse, matricule des enfants et allocataires, type d'études, revenus touchés en cas de stage et la date présumée de la fin de l'allocation.“

Article 12

Pour les motifs indiqués aux articles 8 et 11, le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article sous examen comme suit:

„En vue de l'émission des fiches de retenue d'impôt, et en vue de la détermination de la retenue d'impôt à opérer sur le forfait d'éducation, le Fonds national de solidarité transmet par voie informatique à l'Administration des contributions directes les données des bénéficiaires suivantes: nom, prénom, état civil, adresse, matricule, classe d'impôt, taux de retenue, date du début et montant du forfait d'éducation.“

Articles 13 et 14

Sans observation.

Article 15

Le Conseil d'Etat relève que l'article 23 du Code d'instruction criminelle s'impose aux fonctionnaires de l'Administration des contributions directes et de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et que le secret fiscal de l'article 22 AO n'est pas opposable au procureur d'Etat. Dans cette logique, l'article 15, paragraphe 2, ne constitue pas une base juridique autonome nouvelle de l'obligation de l'administration de dénoncer les infractions, mais tout au plus une clarification de cette obligation. A la limite, la disposition sous rubrique est superfétatoire. En tout cas, une modification ultérieure du texte sous rubrique ne saurait changer la portée de l'obligation de „droit commun“ prévue par le Code d'instruction criminelle pour tout fonctionnaire.

L'article 15, paragraphe 1er, constitue une application de l'article 47 du Code d'instruction criminelle relatif à ce qu'il est convenu de qualifier de perquisition et de saisie volontaires. Le Conseil d'Etat relève encore une fois que cette disposition n'introduit pas de procédure nouvelle dans notre ordre juridique. Il renvoie également aux observations générales émises en rapport avec le droit garanti par la CEDH à tout justiciable de ne pas s'accuser lui-même en matière pénale. Le juge pénal sera dès lors confronté au problème de la prise en considération de documents obtenus auprès des administrations fiscales dans le cadre de toute procédure pénale.

Article 16

L'article 16 met fin à un certain flottement au niveau des textes actuels, en précisant l'obligation de l'assujetti à communiquer un ensemble de documents décrits à l'alinéa 1. L'alinéa 2 rend obligatoire la communication, sur demande de l'administration, desdits documents dans une forme lisible et directement intelligible, certifiée conforme à l'original, lorsque ces documents existent sous forme électronique. Constatant que les livres de commerce se tiennent toujours sous forme électronique de nos jours, et que la correspondance commerciale passe également par la voie électronique, le Conseil d'Etat regrette que le projet de loi oblige les assujettis à soumettre cette documentation soit sur papier, soit suivant toutes les autres modalités techniques que l'administration détermine. Dans les grandes entreprises, les systèmes comptables ne sont pas nécessairement conçus en vue d'une impression sur papier, de sorte qu'une telle hypothèse n'est pas toujours réaliste. Quant à la correspondance commerciale, la messagerie électronique a pris une telle importance qu'il n'est plus guère possible d'imprimer tous „les bons de commande, les documents d'expédition et de transport“, et tous les „contrats relatifs à l'activité

professionnelle“. Comme cette tendance se renforcera encore à l’avenir, le Conseil d’Etat se demande si l’approche envisagée par les auteurs du projet de loi est cohérente avec l’ambition de e-Luxembourg. En sens inverse, le Conseil d’Etat relève que les administrations fiscales d’autres Etats européens imposent à leurs entreprises l’obligation de soumettre leurs informations sous forme électronique, voire même autorisent l’interconnexion du système informatique du contribuable avec un ordinateur de l’administration fiscale. Dans ces pays, les administrations effectuent leurs contrôles fiscaux sur une base électronique et ne permettent pas aux contribuables de soumettre leurs documents uniquement sur une base de papier. Ne faudrait-il pas reformuler l’alinéa 2 pour clairement marquer que l’Administration de l’enregistrement et des domaines a le droit d’effectuer ses contrôles en ayant accès aux systèmes électroniques de l’entreprise, et que ce n’est qu’exceptionnellement que l’administration demande à l’assujetti d’imprimer ses documents comptables sur papier?

En ce qui concerne l’alinéa 3, le Conseil d’Etat renvoie aux observations générales émises ci-avant en relation avec l’inviolabilité du domicile privé. Le Conseil d’Etat propose dès lors de remplacer l’alinéa 3 comme suit:

„Pendant les heures de leur activité professionnelle, les assujettis sont tenus d’accorder aux agents chargés d’un contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée le libre accès à leurs locaux professionnels tels que siège social, sièges d’exploitation, bureaux, fabriques, usines, ateliers, magasins, halls de stockage, chantiers, remises, garages et moyens de transport, à leurs terrains servant d’usine, d’atelier ou de dépôt de marchandises, ainsi qu’aux livres et documents qui s’y trouvent et dont l’obligation de communication incombe aux assujettis en vertu de l’article 70, pour leur permettre de constater l’activité qui s’y exerce et de vérifier l’existence, la nature et la quantité de marchandises et objets de toute espèce qui s’y trouvent, y compris les moyens de production et de transport.

S’il existe des indices graves suffisants ou des motifs légitimes permettant de considérer qu’un contrôle du respect des dispositions légales applicables en matière de taxe sur la valeur ajoutée s’impose, cette même obligation s’impose aux assujettis, à toute heure du jour et de la nuit. Les actions de contrôle entreprises sur base de cette disposition, en dehors des heures de l’activité professionnelle de l’assujetti, doivent respecter le principe de proportionnalité par rapport aux motifs invoqués. Cette disposition n’est pas applicable aux locaux qui servent à l’habitation de l’assujetti.“

Le Conseil d’Etat note que les agents de l’Administration de l’enregistrement et des domaines ont le droit de retenir et d’emporter certains documents. Il note que ce droit se limite aux seuls documents qui prouvent les infractions, ce qui exclut la saisie d’une multitude de documents dans le cadre d’une enquête en cours. Dans le souci de ne pas perturber inutilement le fonctionnement de l’entreprise, le Conseil d’Etat propose de préciser que l’assujetti est autorisé à faire une copie des documents retenus.

En ce qui concerne l’alinéa 5 (6 selon le Conseil d’Etat), le projet de loi prévoit qu’en plus des sanctions pénales prévues à l’article 80, les personnes commettant certains actes sont passibles d’une amende fiscale de 10% de la TVA éludée. Cette disposition soulève deux problèmes de droit:

- d’une part, la sanction prévue à l’alinéa en question sera applicable sans préjudice des sanctions pénales prévues à l’article 80 de la loi relative à la TVA: ces deux sanctions ne pourront être appliquées que dans les limites autorisées par le principe „non bis in idem“;
- d’autre part, le fait d’appliquer une sanction fiscale calculée en fonction des impôts éludés oblige l’administration à obtenir l’information requise pour déterminer l’impôt éludé en accédant aux sources d’information que la loi prévoit. A cet égard, le Conseil d’Etat renvoie à ses considérations générales relatives au présent projet, et en particulier à ses observations relatives à la CEDH¹⁰.

Article 17

L’article sous revue envisage différents aménagements à l’endroit de la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l’Administration de l’enregistrement et des domaines.

D’après le point 3, l’article 9 de la loi organique serait complété par un paragraphe 5 suivant lequel des agents de l’Administration de l’enregistrement et des domaines pourraient être détachés auprès du Service de police judiciaire de la Police grand-ducale. Si le détachement d’agents d’une administration

¹⁰ Cf. CEDH, *J. B. c. Suisse*, précité.

vers une autre administration, envisagé par le droit général de la fonction publique, ne donne en soi pas lieu à critique et peut même s'avérer utile, le Conseil d'Etat doit cependant s'opposer formellement au dispositif envisagé par les auteurs du projet, d'après lequel les agents de l'Administration de l'enregistrement et des domaines détachés auprès du Service de police judiciaire y sont chargés „de constater les infractions à la législation en matière de la taxe sur la valeur ajoutée et de droits d'enregistrement, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs ...“. Le Conseil d'Etat opine que chaque administration devrait exécuter de son côté les missions lui dévolues, sous le contrôle des instances prévues par la loi.

Comme il l'a relevé dans ses considérations générales, le Conseil d'Etat éprouve de sérieuses appréhensions en matière de sécurité juridique, face aux approches divergentes du droit fiscal et du droit pénal. Aussi y a-t-il lieu de suivre en matière de détachement les règles énoncées à l'article 7, paragraphe 2, de la loi du 17 avril 1979 sur le statut général des fonctionnaires de l'Etat qui dispose que „L'autorité compétente peut, dans l'intérêt du bon fonctionnement des services et sans préjudice de l'affectation du fonctionnaire, procéder à des détachements. Par détachement, on entend l'assignation au fonctionnaire d'un autre emploi correspondant à sa carrière et à son grade dans une autre administration, dans un établissement public ou auprès d'un organisme international. En cas de détachement dans une autre administration, un établissement public ou un organisme international, le fonctionnaire relève de l'autorité hiérarchique de l'administration, respectivement de l'établissement ou de l'organisme auquel il est détaché. Le fonctionnaire détaché est placé hors cadre dans son administration d'origine. Au terme du détachement, le fonctionnaire est de nouveau intégré dans le cadre de son administration d'origine.“

Dès lors, les alinéas 2 et 3 du paragraphe 5 envisagés à l'endroit du point 3 de l'article sous revue sont-ils à supprimer.

Article 18

Le Conseil d'Etat propose d'ajouter deux paragraphes supplémentaires afin de clarifier le sort de la différence entre la cote d'impôt provisoire, fixée sur base de l'article 100a AO, et l'imposition définitive, au sens de l'article 210 AO. Pour les raisons exposées sous les considérations générales, le Conseil d'Etat propose que cette différence porte intérêt, respectivement en faveur du contribuable ou en faveur de l'administration:

„(5) Lorsque la fixation provisoire au sens de l'article 100a est suivie d'une imposition définitive au sens de l'article 210, la différence positive ou négative entre les cotes d'impôt déterminées sur base de ces deux procédures porte intérêt. Cet intérêt suit le même sort fiscal que l'impôt sous-jacent.

(6) Un règlement grand-ducal fixe les modalités de détermination, respectivement de perception et de remboursement, de l'intérêt déterminé conformément à l'alinéa précédent.“

Article 19

L'article sous revue envisage différents aménagements à l'endroit de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes.

Si le Conseil d'Etat peut se rallier aux mesures prévues en matière d'organisation interne de l'administration et de renforcement du cadre par la carrière de l'ingénieur technicien, il se demande toutefois pourquoi la direction des bureaux d'imposition est réservée aux seuls fonctionnaires de la carrière moyenne du rédacteur, alors qu'il serait certainement opportun que certains bureaux confrontés à un grand nombre de dossiers particulièrement complexes, tels ceux des sociétés, disposent d'agents ayant une formation universitaire.

D'après le point 13, l'article 13 de la loi organique serait complété par un paragraphe *2bis* suivant lequel des agents de l'Administration des contributions directes pourraient être détachés auprès du Service de police judiciaire de la Police grand-ducale. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat renvoie à son développement fait ci-dessus à l'endroit du point 3 de l'article 17 et il s'oppose pour les mêmes raisons formellement au dispositif envisagé par les auteurs du projet, d'après lequel les agents de l'Administration des contributions directes détachés auprès du Service de police judiciaire y sont chargés „de constater les infractions à la législation en matière d'impôts directs, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs ...“.

Dès lors, les alinéas 2 et 3 du paragraphe *2bis* envisagé à l'endroit du point 13 de l'article sous revue sont à supprimer.

Article 20

Sans observation.

*

Si, pour des raisons découlant du calendrier législatif, le projet sous avis ne peut pas être évacué en temps utile, le Conseil d'Etat pourrait dès à présent marquer son accord à scinder le projet en deux pour prévoir un projet à part qui reprendrait le texte des articles 10, 11 et 12 (11, 12 et 13 selon le Conseil d'Etat), tel qu'il l'a proposé.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 1er juillet 2008.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5757/09

N° 5757⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

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 et 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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (23.9.2008).....	1
2) Texte coordonné.....	4

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(23.9.2008)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 19 (2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat et à la demande de la Commission des Finances et du Budget, j'ai l'honneur de vous soumettre ci-joint le texte coordonné du projet de loi mentionné sous rubrique tel que la Commission des Finances et du Budget l'a adopté dans sa réunion de ce jour.

Bien que ce texte ne comporte pas d'amendement au sens strict, la Commission estime indispensable de présenter au Conseil d'Etat un argumentaire cohérent et détaillé concernant les propositions de texte du Conseil d'Etat qu'elle a fait siennes respectivement celles qu'elle n'a pu reprendre. Ensuite et surtout, la commission tient à exposer au Conseil d'Etat la façon dont laquelle elle a tenu compte des oppositions formelles émises à l'endroit des articles 17 et 19 ainsi que les explications à la lumière desquelles elle demande au Conseil d'Etat de reconsidérer son opposition formelle visant l'article 7.

Opposition formelle concernant les articles 17 et 19

Suite aux oppositions formelles exprimées par le Conseil d'Etat à l'égard de l'article 17, point 3 paragraphe 5 alinéas 2 et 3 ainsi que de l'article 19, point 13 paragraphe 2bis alinéas 2 et 3, la

Commission parlementaire propose de supprimer l'intégralité des points 3 et 13 respectivement des articles 17 et 19.

En effet, l'argument principal plaidant en faveur d'un tel détachement était de voir les fonctionnaires détachés s'occuper en premier lieu, pour ne pas dire exclusivement, d'affaires de fraudes fiscales afin d'apporter une contribution efficace à l'amélioration de la lutte contre la fraude et d'accélérer les poursuites aux infractions à la législation fiscale. Il aurait été insensé de détacher des fonctionnaires spécialisés en matière fiscale au prix d'une formation ardue et d'une expérience de longue haleine pour les occuper de dossiers qui n'ont aucun rapport avec leur administration d'origine. C'est aux fins de garantir à ces fonctionnaires une occupation qui justifierait leur détachement que les auteurs du projet ont voulu ajouter cette précision au texte.

Comme le Conseil d'Etat est cependant d'avis que le texte proposé risque de créer une confusion des rôles des fonctionnaires détachés empêchant le justiciable de déterminer ses droits et obligations ni de saisir exactement la portée de ses déclarations et dépositions dans chaque cas de procédure (fiscale et pénale), la Commission des Finances et du Budget se rallie à l'avis du Gouvernement que dans ce contexte un détachement des fonctionnaires des administrations fiscales ne se justifie plus.

Modifications de textes proposées par le Conseil d'Etat

La Commission des Finances et du Budget a suivi le Conseil d'Etat dans ses observations relatives aux articles 8, 9, 10 paragraphe 2, 11, 12, et 16 alinéa 3 et adopté les modifications de textes proposées. Par contre, la Commission n'a pas pu suivre le Conseil d'Etat dans ses propositions de modification des articles 2, 5, 16 alinéa 5, et 18, ceci pour les raisons suivantes:

Articles 2 et 5

Le projet de loi ne met pas en question l'autonomie des deux administrations fiscales. Il s'ensuit que les fonctionnaires resteront soumis à des droits et devoirs spécifiques, régissant l'exercice de leurs fonctions. Etant donné que chaque agent agit dans le cadre des limites et pouvoirs de son administration, un code de procédure commun ne s'impose pas. Pour le contribuable, la situation est transparente également. Ses droits seront ceux garantis par l'AO à l'égard des fonctionnaires des Contributions, respectivement par la loi sur la TVA à l'égard des fonctionnaires de l'Enregistrement. La situation ne diffère pas par rapport à un contrôle séparé des deux administrations qui serait décalé dans le temps.

Article 16, alinéa 5

L'application de sanctions administratives et pénales en cas d'infraction à la loi, se trouve déjà ancrée dans les dispositions de l'article 77, paragraphe 2, de la loi TVA actuelle. Il ne s'agit donc pas d'élément nouveau. Quant à la deuxième observation du Conseil d'Etat, il y a lieu de souligner que la fixation de la cote d'impôt peut intervenir également à la suite d'une taxation du bureau effectuée en cas de non-dépôt de la déclaration par l'assujéti. La fixation de l'amende au prorata de l'impôt élué est un principe qui a été repris notamment de l'article 5 de la loi du 22 décembre 1993 sur l'escroquerie en matière d'impôts.

Article 18

D'après l'avis du Conseil d'Etat, l'introduction de l'imposition suivant déclaration devra être accompagnée par la mise en compte d'intérêts débiteurs ou créditeurs selon que la différence entre les cotes d'impôt définitive et provisoire est positive ou négative. Toutefois, la même problématique se pose déjà à l'heure actuelle au cas où les avances d'impôt ne sont pas ajustées à la situation réelle des revenus. Les avances peuvent être fixées à un niveau trop bas ou bien à un montant supérieur à la cote définitive. Il est donc nécessaire d'examiner les modalités de détermination d'un intérêt dans un contexte global.

Opposition formelle concernant l'article 7

Le Conseil d'Etat justifie son opposition formelle en se référant à l'avis du 23 mai 2007 que la Commission nationale de la protection des données („CNPĐ“) a émis au sujet de l'avant-projet de loi en question. Dans cet avis la CNPD avait critiqué que le texte se limitait „à instaurer le principe de l'interconnexion des données, respectivement de la coopération administrative à plusieurs niveaux par

un échange de données, sans pour autant arrêter ou préciser les critères de délimitation, les conditions et les restrictions que devra respecter l'interconnexion de données envisagées". Suite à cet avis un groupe de travail réunissant des fonctionnaires des administrations fiscales et du CNPD a reformulé les textes incriminés afin de les conformer à la ratio des dispositions de l'article 16 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

C'est ainsi que sur proposition du groupe de travail

- il a été précisé aux articles 1er, 4, 7, 10, 11 et 12 que l'interconnexion de données se fait sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé;
- à l'article 7 une ajoute stipule que les échanges d'informations à des fins de statistiques doivent être rendus anonymes;
- aux articles 8, 9, 10, 11, 12 et 13 les informations pouvant faire l'objet d'un échange sont clairement définies.

Ces modifications ont d'ailleurs amené la CNPD à remarquer dans son avis relatif à l'amendement que le Gouvernement a proposé au projet de loi en question „qu'elle a été suivie dans ses recommandations par les auteurs du projet de loi No 5757“ (avis du 16 novembre 2007). L'accord de la CNPD pour le texte du projet de loi semble donc bien être donné. Il faut remarquer par ailleurs que c'est également sur demande du CNPD que le Gouvernement a déposé un projet de règlement grand-ducal régissant l'interaction entre l'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines, projet qui a trouvé l'aval du CNPD.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget prie le Conseil d'Etat de reconsidérer son opposition formelle à l'égard de l'article 7.

*

Je vous saurais gré, Monsieur le Président, de bien vouloir me faire parvenir la réponse du Conseil d'Etat dans les meilleurs délais.

Copie de la présente est envoyée pour information à Monsieur Jean-Claude Juncker, Ministre des Finances, et à Madame Octavie Modert, Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,

Lucien WEILER

*

TEXTE COORDONNE

(Les propositions du Conseil d'Etat que la Commission des Finances et du Budget a faites siennes sont soulignées.)

PROJET DE LOI 5757

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 et 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

Chapitre I. – Coopération entre l'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines

Art. 1er.– L'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines échangent les informations susceptibles de leur permettre l'établissement correct et le recouvrement des impôts, droits, taxes et cotisations dont la perception leur est attribuée, à l'aide de procédés automatisés ou non. Les procédés automatisés se font moyennant interconnexion de données et sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé. Les conditions, critères et modalités de l'échange sont déterminés par règlement grand-ducal.

Art. 2.– L'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines peuvent procéder à des contrôles simultanés ou en commun sur place de la situation fiscale d'un ou de plusieurs contribuables ou assujettis, et ceci suivant les procédures propres à chacune des deux administrations.

Art. 3.– En vue de l'établissement et du recouvrement des impôts, droits, taxes et cotisations dont la perception leur est attribuée, tout renseignement, pièce, procès-verbal ou acte découvert ou obtenu par l'Administration des contributions directes ou par l'Administration de l'enregistrement et des domaines, peut être invoqué par l'autre administration à laquelle la transmission en a été faite.

Chapitre II. – Coopération entre l'Administration de l'enregistrement et des domaines et l'Administration des douanes et accises

Art. 4.– L'Administration des douanes et accises et l'Administration de l'enregistrement et des domaines échangent les informations susceptibles de leur permettre l'établissement correct et le recouvrement des droits à l'importation et à l'exportation, des droits d'accises, de la taxe sur les véhicules routiers et de la taxe sur la valeur ajoutée, à l'aide de procédés automatisés ou non. Les procédés automatisés se font moyennant interconnexion ou consultation de données à travers un accès direct à des fichiers de données à caractère personnel et sous garantie que l'accès soit sécurisé, limité et contrôlé. Les conditions, critères et modalités de l'échange sont déterminés par règlement grand-ducal.

Art. 5.– L'Administration des douanes et accises et l'Administration de l'enregistrement et des domaines peuvent procéder à des contrôles simultanés ou en commun sur place de la situation fiscale d'un ou de plusieurs contribuables, opérateurs économiques ou assujettis, et ceci suivant les procédures propres à chacune des deux administrations.

Art. 6.– En vue de l'établissement et du recouvrement des droits à l'importation et à l'exportation, des droits d'accises, de la taxe sur les véhicules routiers et de la taxe sur la valeur ajoutée, tout renseignement, pièce, procès-verbal ou acte découvert ou obtenu par l'Administration des douanes et accises ou par l'Administration de l'enregistrement et des domaines, peut être invoqué par l'administration à laquelle la transmission en a été faite.

Chapitre III. – Coopération entre l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement et des domaines, l'Administration des douanes et accises, le ministère des Transports, le STATEC, l'Inspection générale de la sécurité sociale, le Centre commun de la sécurité sociale, l'Inspection du travail et des mines ainsi que d'autres établissements publics

Art. 7.– L'Inspection générale de la sécurité sociale ou le STATEC, d'une part, et l'Administration des contributions directes ou l'Administration de l'enregistrement et des domaines, d'autre part, échangent à l'aide de procédés automatisés ou non des informations rendues anonymes à des fins statistiques. Les procédés automatisés se font moyennant interconnexion de données et sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.

Art. 8 7bis.– En vue d'apprécier l'opportunité d'une assignation en faillite, le Centre commun de la sécurité sociale, l'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines échangent, à l'aide de procédés automatisés ou non, des informations relatives aux arriérés respectifs concernant les commerçants et sociétés commerciales dont la situation financière est compromise au moins envers l'une de ces administrations. Les procédés automatisés se font moyennant interconnexion de données et sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.

Art. 9 8.– Afin de leur permettre le recouvrement des impôts, droits, taxes, loyers et cotisations dont la perception leur est attribuée, le Centre Commun de la Sécurité Sociale transmet sur demande à l'Administration des Contributions Directes et à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines les nom, prénom, adresse, matricule de l'employeur du débiteur des créances respectives ou de l'organisme débiteur de sa pension ou de sa rente.

En vue du recouvrement des impôts, droits, taxes, loyers et cotisations dont la perception leur est attribuée, le Centre commun de la sécurité sociale transmet sur demande à l'Administration des contributions directes et à l'Administration de l'enregistrement et des domaines les nom, prénom, adresse, matricule de l'employeur du débiteur des créances respectives ou de l'organisme débiteur de sa pension ou de sa rente.

Art. 10 9.– Afin de leur permettre l'établissement correct des impôts directs relatifs à des revenus provenant de l'exercice d'une profession agricole, libérale, industrielle, artisanale ou commerciale, le Centre Commun de la Sécurité Sociale transmet par voie informatique à l'Administration des Contributions Directes le relevé des travailleurs indépendants affiliés avec leurs nom, prénom, adresse, matricule, genre et lieu d'exercice de l'activité.

En vue de l'établissement correct des impôts directs relatifs à des revenus provenant de l'exercice d'une profession agricole, libérale, industrielle, artisanale ou commerciale, le Centre commun de la sécurité sociale transmet par voie informatique à l'Administration des contributions directes le relevé des travailleurs indépendants affiliés avec leurs nom, prénom, adresse, matricule, genre et lieu d'exercice de l'activité.

Art. 11 10.– (1) Afin de permettre à l'Administration des contributions directes d'émettre les fiches de retenue d'impôt, et en vue de la détermination de la retenue d'impôt sur les traitements et salaires ainsi que sur les pensions et les autres revenus de remplacement, le Centre commun de la sécurité sociale transmet par voie informatique à l'Administration des contributions directes:

- les nom, prénom, état civil, adresse, matricule des salariés et de leur employeur ainsi que le type d'emploi, les dates de début et de fin d'emploi, le lieu de travail et le montant de la rémunération brute;
- les nom, prénom, état civil, adresse et matricule des pensionnés ainsi que le type de pension, les dates de début et de fin de la pension, le montant de la pension brute et le matricule de l'organisme débiteur.

(2) L'Administration des contributions directes transmet par voie informatique au Centre commun de la sécurité sociale les données suivantes à des fins statistiques à des fins d'exploitation statistique: le matricule du salarié, le matricule de l'employeur, les dates de début et de fin du lieu de travail, le lieu de travail ainsi que le type du lieu de travail.

(3) L'interconnexion de données se fait sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.

Art. 12 11.– Afin de permettre à l'Administration des Contributions Directes d'émettre les fiches de retenue d'impôt, et en vue de la détermination de la retenue d'impôt sur les traitements et salaires ainsi que sur les pensions et les autres revenus de remplacement, la Caisse Nationale des Prestations Familiales transmet par voie informatique à l'Administration des Contributions Directes les nom, prénom, adresse, matricule des enfants et allocataires, type d'études, revenus touchés en cas de stage et la date présumée de la fin de l'allocation.

En vue de l'émission et de la détermination de la nature de l'impôt par l'Administration des contributions directes, la Caisse nationale des prestations familiales transmet par voie informatique à l'Administration des contributions directes les nom, prénom, adresse, matricule des enfants et allocataires, type d'études, revenus touchés en cas de stage et la date présumée de la fin de l'allocation.

L'interconnexion de données se fait sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.

Art. 13 12.– Afin de permettre à l'Administration des Contributions Directes d'émettre les fiches de retenue d'impôt, et en vue de la détermination de la retenue d'impôt à opérer sur le forfait d'éducation, le Fonds National de Solidarité transmet par voie informatique à l'Administration des Contributions Directes les données des bénéficiaires suivantes: nom, prénom, état civil, adresse, matricule, classe d'impôt, taux de retenue, date du début et montant du forfait d'éducation.

En vue de l'émission des fiches de retenue d'impôt, et en vue de la détermination de la retenue d'impôt à opérer sur le forfait d'éducation, le Fonds national de solidarité transmet par voie informatique à l'Administration des contributions directes les données des bénéficiaires suivantes: nom, prénom, état civil, adresse, matricule, classe d'impôt, taux de retenue, date du début et montant du forfait d'éducation.

L'interconnexion de données se fait sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.

Art. 14 13.– Le ministère des Transports transmet les informations relatives à la détention des véhicules automoteurs à l'Administration de l'enregistrement et des domaines, à l'Administration des douanes et accises ainsi qu'à l'Administration des contributions directes, à la demande de cette dernière au cas par cas, afin de leur permettre l'établissement correct et le recouvrement des impôts, droits et taxes dont la perception leur est attribuée, à l'aide de procédés automatisés ou non.

Art. 15 14.– L'Administration des douanes et accises, l'Administration de l'enregistrement et des domaines et l'Inspection du travail et des mines peuvent procéder à des contrôles simultanés ou en commun sur place de l'activité économique exercée et de la situation fiscale d'un ou de plusieurs contribuables, opérateurs économiques ou assujettis, et ceci suivant les procédures propres à chacune des trois administrations.

Chapitre IV. – Coopération entre l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement et des domaines et les autorités judiciaires

Art. 16 15.– (1) L'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines transmettent aux autorités judiciaires, à leur demande, les informations susceptibles d'être utiles dans le cadre d'une action pénale engagée en matière correctionnelle ou criminelle.

(2) L'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines qui, dans l'exercice de leurs attributions, acquièrent la connaissance d'un crime ou d'un délit, sont tenues d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

Chapitre V. – Dispositions spécifiques à l'Administration de l'enregistrement et des domaines

Art. 17 16.– (1) A l'article 70 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle a été modifiée par la suite, le deuxième alinéa du paragraphe 1 est modifié de manière à lui donner la teneur suivante:

„La même obligation de communication incombe aux assujettis en ce qui concerne tous les livres, journaux et pièces comptables, les quittances, les extraits bancaires, les bons de commande et les documents d'expédition et de transport. Il en va de même des contrats relatifs à leur activité professionnelle.“

(2) A l'article 70 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle a été modifiée par la suite, le deuxième alinéa du paragraphe 3 est modifié de manière à lui donner la teneur suivante:

„Lorsque les livres, documents et, généralement, toutes données, qui doivent être communiqués sur requête à l'administration, existent sous forme électronique, ils doivent être, sur demande de l'administration, communiqués, dans une forme lisible et directement intelligible, certifiée conforme à l'original, sur papier, ou suivant toutes autres modalités techniques que l'administration détermine.“

(3) L'article 71 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est remplacé comme suit:

~~„Pendant les heures de leur activité professionnelle ou lorsqu'il existe des indices graves faisant présumer une infraction aux dispositions de la présente loi ou des règlements grand-ducaux pris pour son exécution, les assujettis sont tenus d'accorder aux agents chargés d'un contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée, le libre accès à leurs locaux professionnels tels que siège social, sièges d'exploitation, bureaux, fabriques, usines, ateliers, magasins, halls de stockage, chantiers, remises, garages et moyens de transport, ou à leurs terrains servant d'usine, d'atelier ou de dépôt de marchandises, ainsi qu'aux livres et documents qui s'y trouvent et dont l'obligation de communication incombe aux assujettis en vertu de l'article 70, pour leur permettre de constater l'activité qui s'y exerce et de vérifier l'existence, la nature et la quantité de marchandises et objets de toute espèce qui s'y trouvent, y compris les moyens de production et de transport.~~

~~Les agents de l'administration ont le droit de retenir, pour les joindre à leurs procès-verbaux, les factures et autres documents qui prouvent les infractions aux dispositions de la présente loi ou des règlements grand-ducaux pris pour son exécution respectivement qui établissent ou qui concourent à établir l'exigibilité d'une taxe ou d'une amende. Ce droit ne s'étend pas aux livres commerciaux.“~~

Pendant les heures de leur activité professionnelle, les assujettis sont tenus d'accorder aux agents chargés d'un contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée le libre accès à leurs locaux professionnels tels que siège social, sièges d'exploitation, bureaux, fabriques, usines, ateliers, magasins, halls de stockage, chantiers, remises, garages et moyens de transport, à leurs terrains servant d'usine, d'atelier ou de dépôt de marchandises, ainsi qu'aux livres et documents qui s'y trouvent et dont l'obligation de communication incombe aux assujettis en vertu de l'article 70, pour leur permettre de constater l'activité qui s'y exerce et de vérifier l'existence, la nature et la quantité de marchandises et objets de toute espèce qui s'y trouvent, y compris les moyens de production et de transport.

S'il existe des indices graves suffisants ou des motifs légitimes permettant de considérer qu'un contrôle du respect des dispositions légales applicables en matière de taxe sur la valeur ajoutée s'impose, cette même obligation s'impose aux assujettis, à toute heure du jour et de la nuit. Les actions de contrôle entreprises sur base de cette disposition, en dehors des heures de l'activité professionnelle de l'assujetti, doivent respecter le principe de proportionnalité par rapport aux motifs invoqués. Cette disposition n'est pas applicable aux locaux qui servent à l'habitation à l'assujetti.

(4) A l'article 77 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle a été modifiée par la suite, le paragraphe 2 actuel devient le paragraphe 3 et il est inséré un nouveau paragraphe 2 ayant la teneur suivante:

„2. Les infractions à l'article 70, paragraphes 1 et 3, peuvent également être réprimées par une ou plusieurs amendes consécutives imposant le paiement d'une somme d'argent calculée en fonction

du nombre de jours de retard dans l'exécution de l'obligation enfreinte et sans que ces amendes puissent se cumuler avec les amendes visées au paragraphe 1, pour une même infraction. Les amendes peuvent être fixées en prenant en considération un montant de cinquante à mille euros par jour de retard.

Ces amendes ne peuvent être prononcées que si le directeur de l'administration ou son délégué a antérieurement averti l'assujetti de ce que celui-ci doit avoir exécuté l'obligation concernée à la date limite indiquée dans l'avertissement, faute de quoi il s'expose à la prononciation d'amendes qui seront calculées en multipliant le nombre de jours de retard par une somme déterminée figurant dans l'avertissement et comprise entre le minimum et le maximum fixés à l'alinéa précédent. L'avertissement est valablement notifié s'il est adressé à l'assujetti par envoi recommandé soit au lieu de son domicile, de sa résidence ou de son siège, soit à l'adresse que l'assujetti a lui-même fait connaître à l'Administration de l'enregistrement et des domaines, et si le dépôt a été effectué à la poste au moins quinze jours avant la date limite indiquée dans l'avertissement.“

(5) A l'article 77 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle a été modifiée par la suite, le paragraphe 2 actuel qui devient le paragraphe 3, est modifié de manière à lui donner la teneur suivante:

„Sans préjudice des sanctions pénales prévues à l'article 80, sera passible d'une amende fiscale de dix pour cent de la taxe sur la valeur ajoutée éludée, sans qu'elle puisse être inférieure à cent vingt-cinq euros, toute personne qui aura effectué, d'une manière quelconque, des manœuvres destinées à éluder le paiement de l'impôt ou à obtenir d'une manière frauduleuse ou irrégulière le remboursement de taxes.“

(6) A l'article 87 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle a été modifiée par la suite, l'alinéa 3 est remplacé comme suit:

„L'Administration de l'enregistrement est autorisée à faire vendre, conformément à l'article 879 du Nouveau Code de Procédure Civile, les immeubles assujettis tant à l'hypothèque prévue par l'article 83, point 4°, qu'aux hypothèques prévues par l'article 84, paragraphe 2, alinéa 1, ainsi que par les articles 83, point 2° et 84, paragraphe 2, alinéa 2 de la présente loi, et cela même lorsqu'elle n'est pas le créancier premier inscrit sur lesdits biens.“

Art. 18 17.- La loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines est modifiée comme suit:

(1) A l'article 2, le paragraphe 2 est remplacé comme suit:

„(2) Elle comprend la direction, le service d'inspection, le service d'enregistrement et de recette, le service d'imposition et de contrôle de l'impôt sur le chiffre d'affaires, de l'impôt sur les assurances et de l'impôt sur les transports, le service de la conservation des hypothèques, le magasin du timbre et l'administration des domaines.“

(2) Le libellé du titre III „Du service d'inspection des bureaux d'enregistrement et de recette“ est remplacé comme suit: „Du service d'inspection“.

(3) A l'article 9, sous l'intitulé „Titre V — Du service d'imposition et de contrôle de l'impôt sur le chiffre d'affaires, de l'impôt sur les assurances et de l'impôt sur les transports“, il est inséré un nouveau paragraphe 5 ayant la teneur suivante:

„(5) Des fonctionnaires de l'administration, ayant au moins le grade de contrôleur, peuvent être détachés temporairement au Service de la Police judiciaire de la Police grand-ducale. Ces fonctionnaires ont la qualité d'officier de police judiciaire. Pendant la durée du détachement, ils continuent à bénéficier de la prime de formation fiscale et ont droit à l'indemnité de quinze points indiciaires, prévue à l'article 80 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection Générale de la Police.“

Ils sont chargés de constater les infractions à la législation en matière de la taxe sur la valeur ajoutée et de droits d'enregistrement, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte.

Lorsqu'une information pour infraction à la législation en matière de taxe sur la valeur ajoutée ou de droits d'enregistrement est ouverte, ils sont habilités à exécuter les délégations des juridictions d'instruction et à déférer à leurs réquisitions.

~~Ces fonctionnaires sont placés hors cadre et sont remplacés dans leur administration d'origine. A la fin de leur détachement, les fonctionnaires assument de nouveau leurs fonctions dans leur administration d'origine. Ils ont le droit de réintégrer leur administration d'origine et leur carrière d'origine, par dépassement des effectifs, et ils y sont placés hors cadre jusqu'à la survenance de la première vacance de poste.~~

Chapitre VI. – Dispositions spécifiques à l'Administration des contributions directes

Art. 19 18.– La loi générale des impôts du 22 mai 1931 (Abgabenordnung) est complétée par un nouveau paragraphe 100a libellé comme suit:

„§100a

(1) Le bureau d'imposition peut, sous réserve d'un contrôle ultérieur, fixer l'impôt en tenant compte de la seule déclaration d'impôt, et ceci sans qu'il y ait lieu d'indiquer les motifs.

(2) L'émission d'un bulletin d'impôt au sens du § 210 comporte la levée de la réserve du contrôle ultérieur.

(3) Avec l'expiration du délai de prescription de cinq ans, la réserve du contrôle ultérieur devient caduque et la fixation de l'impôt devient définitive.

(4) Les dispositions du présent paragraphe s'appliquent par analogie à d'autres bulletins émis en matière d'impôts directs, notamment ceux visés aux §§ 212a al. 1er, 214, 215, 215a, 386 et 390.“

Art. 20 19.– La loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes est modifiée comme suit:

(1) Dans la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes, l'expression „règlement d'administration publique“ est remplacée par l'expression „règlement grand-ducal“.

(2) A l'article 2, le paragraphe 2 est remplacé comme suit:

„Elle comprend la direction, le service d'imposition, le service de révision et le service de recette.“

(3) A l'article 3, paragraphe 1, sub b), l'expression „receveurs de 2e classe“ est à supprimer.

(4) A l'article 3, le paragraphe 1, sub b) est remplacé comme suit:

„dans la carrière moyenne de l'ingénieur technicien:

- un ingénieur inspecteur principal 1er en rang
- un ingénieur inspecteur principal
- des ingénieurs techniciens inspecteurs
- des ingénieurs techniciens principaux
- des ingénieurs techniciens“

(5) A l'article 3, paragraphe 4, les alinéas 3 et 4 sont à supprimer.

(6) L'article 5 est modifié comme suit:

„Le service d'imposition comprend les sections suivantes:

- la section des personnes physiques et des sociétés,
- la section de la retenue d'impôt sur les traitements et salaires,
- la section des évaluations immobilières,
- la section de la retenue d'impôt sur les intérêts.“

(7) A l'article 6, le paragraphe 2 est remplacé comme suit:

„A la tête de chaque bureau est placé un fonctionnaire ayant le grade d'inspecteur principal 1er en rang, d'inspecteur principal ou d'inspecteur.“

(8) L'article 7 est modifié comme suit:

„Le service de révision, qui est compétent pour toute l'étendue du pays, comprend des inspecteurs principaux 1er en rang, des inspecteurs principaux, des inspecteurs, des contrôleurs, des contrôleurs adjoints et des vérificateurs dont le nombre est déterminé par règlement grand-ducal.“

(9) L'article 8 est modifié comme suit:

„(1) Le service de recette se compose de plusieurs bureaux dont le nombre et le siège sont fixés par règlement grand-ducal.

(2) A la tête de chaque bureau est placé un fonctionnaire ayant le grade d'inspecteur principal en rang, d'inspecteur principal ou de receveur principal.“

(10) Le Titre VA „Du service des poursuites“ est à supprimer.

(11) A l'article 9, le paragraphe 2 est à supprimer.

(12) A l'article 13, le paragraphe 2 est remplacé comme suit:

„Les fonctionnaires de la carrière du rédacteur et les fonctionnaires de la carrière de l'expéditionnaire pourront exercer sur tout le territoire du Grand-Duché les poursuites en matière d'impôts, taxes, cotisations et autres droits y assimilés quant au recouvrement.“

(13) A l'article 13, il est ajouté un paragraphe 2bis libellé comme suit:

„(2bis) Des fonctionnaires de l'administration, ayant au moins le grade de contrôleur, peuvent être détachés temporairement au Service de la Police judiciaire de la Police grand-ducale. Ces fonctionnaires ont la qualité d'officier de police judiciaire. Pendant la durée du détachement, ils continuent à bénéficier de la prime de formation fiscale et ont droit à l'indemnité de quinze points judiciaires, prévue à l'article 80 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection Générale de la Police.

Ils sont chargés de constater les infractions à la législation en matière d'impôts directs, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte.

Lorsqu'une information pour infraction à la législation en matière d'impôts directs est ouverte, ils sont habilités à exécuter les délégations des juridictions d'instruction et à déférer à leurs réquisitions.

Ces fonctionnaires sont placés hors cadre et sont remplacés dans leur administration d'origine.

A la fin de leur détachement, les fonctionnaires assument de nouveau leurs fonctions dans leur administration d'origine. Ils ont le droit de réintégrer leur administration d'origine et leur carrière d'origine, par dépassement des effectifs, et ils y sont placés hors cadre jusqu'à la survenance de la première vacance de poste.“

(14) A l'article 13, paragraphe 3, l'expression „et auxiliaires de l'administration des contributions“ est à supprimer.

(15) L'article 14 est remplacé comme suit:

„Les nominations des fonctionnaires à un grade supérieur au grade 7 ont lieu par arrêté grand-ducal, à l'exception des nominations des fonctionnaires de la carrière de l'expéditionnaire administratif et de l'expéditionnaire-informaticien qui ont toujours lieu par arrêté ministériel.“

(16) A l'article 15, paragraphe 2, le numéro 1 et la lettre a) du numéro 2 sont à supprimer.

(17) Les articles 16 et 18 sont à supprimer.

(18) A l'article 21, le paragraphe 3 est à supprimer.

Art. 21 20.– La loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale est modifiée comme suit:

A l'article 12, le paragraphe 3 est remplacé comme suit:

„Le receveur est autorisé à faire vendre, conformément à l'article 879 du Nouveau Code de Procédure Civile, les immeubles assujettis tant à l'hypothèque prévue par l'article 1er, paragraphe 1er No 3, qu'aux hypothèques prévues par l'article 2, paragraphes 1 et 2 de la présente loi, et cela même dans les hypothèses où le Trésor n'est pas premier inscrit sur lesdits biens.“

Service Central des Imprimés de l'Etat

5757/10

N° 5757¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

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 et 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

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(25.11.2008)

Par dépêche du 23 septembre 2008, le Président de la Chambre des députés a informé le Conseil d'Etat que la Commission des finances et du budget a accepté les propositions de texte formulées dans l'avis du Conseil d'Etat du 1er juillet 2008 et a joint un texte coordonné relatif au projet de loi sous rubrique. Ce texte n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat note que son opposition formelle relative à l'article 5 n'a plus lieu d'être, alors que l'article en question a été retiré du projet de loi.

En ce qui concerne l'article 7 du projet de loi, la Chambre des députés informe le Conseil d'Etat que l'avis négatif de la Commission nationale de la protection des données (CNPD) était basé sur un avant-projet de loi et que le projet de loi soumis à la procédure législative diffère de cet avant-projet sur plusieurs points significatifs. La dépêche énumère ces points, qui visaient apparemment à mettre le texte en conformité avec les attentes de la CNPD. Le Conseil d'Etat n'avait pas connaissance de ces éléments lors de la rédaction de son avis. Si tel est le cas, il regrette que le Gouvernement ne lui ait pas communiqué en temps utile les informations pertinentes suite à la demande soumise au Premier Ministre par dépêche du 16 avril 2008.

Compte tenu de ces faits nouveaux, le Conseil d'Etat se voit en mesure de lever ces oppositions formelles.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 novembre 2008.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5757/11

N° 5757¹¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

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 et 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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(9.12.2008)

La Commission se compose de: M. Laurent MOSAR, Président; M. Norbert HAUPERT, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Ben FAYOT, Gaston GIBERYEN, Charles GOERENS, Claude MEISCH, Mme Lydia MUTSCH, MM. Roger NEGRI, Lucien THIEL et Michel WOLTER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

En date du 23 août 2007, M. le Ministre des Finances a déposé le projet de loi sous rubrique à la Chambre des Députés. Au texte étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles. S'y ajoute un amendement gouvernemental en date du 31 décembre 2007.

Le projet de loi a été avisé par la Chambres des Fonctionnaires et Employés Publics le 15 octobre 2007, la Chambre de Travail le 26 octobre 2007, la Chambre des Employés Privés le 21 février 2008, la Chambre des Métiers le 7 mars 2008 et la Chambre de Commerce le 15 avril 2008.

La Chambre de Travail a émis un avis complémentaire en date du 16 janvier 2008.

Le 2 octobre 2007, le projet de loi sous rubrique a été présenté à la Commission des Finances et du Budget. Au cours de cette même réunion, la Commission a désigné le rapporteur en la personne de Monsieur Norbert Hauptert.

L'avis du Conseil d'Etat, intervenu le 1er juillet 2008, a été examiné lors de la réunion du 16 septembre 2008.

A la lumière de l'avis de la Haute Corporation, la Commission a adopté une série d'amendements en date du 23 septembre 2008.

Le 9 décembre 2008, la Commission a examiné l'avis complémentaire de la Haute Corporation, intervenu le 25 novembre 2008.

Au cours de cette même réunion, le présent rapport fut analysé et adopté.

*

2. OBJET ET POINTS SAILLANTS DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique a pour objet d'établir les bases légales pour une coopération intensifiée entre l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Il fait partie d'un ensemble de mesures visant à améliorer sur le plan national les capacités d'action des deux administrations dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. Il s'agit de renforcer le dispositif légal afin de permettre un échange d'informations efficace entre ces administrations en vue de la détermination surtout des impôts budgétairement les plus importants, à savoir l'impôt sur le revenu, l'impôt sur le revenu des collectivités, la TVA et les droits d'enregistrement. A noter que l'Administration des Douanes et Accises est également pleinement associée à la coopération avec l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

L'interconnexion de données se fera sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé et ceci conformément aux dispositions de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Les dispositions proposées, en assurant l'interconnexion de données, permettent ainsi d'éviter la demande de ces mêmes données par différentes administrations et, par là, de réduire les charges administratives des contribuables. En outre, l'échange d'informations doit s'effectuer dans la mesure du possible de manière informatique.

Concernant l'usage mutuel des données collectées par l'une des administrations fiscales, il y a lieu de renvoyer aux effets de l'article 31 de la loi du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession. Cet article dispose d'une manière générale que „*tout renseignement, pièce, procès-verbal ou acte découvert ou obtenu, dans l'exercice de ses fonctions, par un agent d'une administration fiscale de l'Etat, ..., peut être invoqué par l'Etat pour la recherche de toute somme due en vertu des lois d'impôt ...*“. Face à certaines incertitudes d'interprétation de cette disposition quant à sa compatibilité avec les exigences du § 22 de la loi générale des impôts („*Abgabenordnung*“) relatif au secret fiscal, un article spécifique mettra fin, une fois pour toutes, à ces discussions et aux hésitations doctrinales mettant en cause un échange d'informations efficace en vue de la détermination et de la perception des impôts, droits, taxes et cotisations dont la perception est attribuée soit à l'Administration des Contributions Directes, soit à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Notons que l'une des finalités primaires de la coopération entre les administrations fiscales consiste à garantir le principe de l'égalité des citoyens et des entreprises devant l'impôt. A cet effet le champ d'application de l'échange d'informations est élargi à d'autres acteurs étatiques/personnes morales de droit public. Ainsi, le projet de loi crée également le cadre légal pour un échange de données entre les administrations fiscales, d'un côté, et l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale, le STATEC, le Centre Commun de la Sécurité Sociale, le Ministère des Transports, la Caisse Nationale des Prestations Familiales, le Fonds National de Solidarité et l'Inspection du Travail et des Mines de l'autre côté. En fait, ces administrations détiennent des informations nécessaires à l'établissement correct et au recouvrement des différents impôts et taxes relevant des compétences des administrations fiscales. A noter encore que cet échange de données se fait également dans des conditions conformes à la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Une coopération plus étroite entre administrations fiscales s'impose également en présence de nouvelles formes de fraude fiscale comme la „*fraude carrousel*“ en matière de TVA. C'est pourquoi le projet de loi vise à attribuer à certains fonctionnaires fiscaux la qualité d'officier de police judiciaire.

Le projet de loi sous avis prévoit en outre une coopération étroite entre le Centre Commun de la Sécurité Sociale, l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines par le biais d'une transmission réciproque et plus ciblée de renseignements relatifs à

l'endettement des entreprises à l'égard des administrations, afin de permettre à ces administrations d'apprécier en connaissance de cause de tous les éléments nécessaires si une assignation en faillite est opportune.

Une nouveauté importante prévue par le projet de loi est, qu'à côté du renforcement de la coopération interadministrative, il entend introduire en matière d'impôts directs le système de l'imposition suivant déclaration, ceci dans le but principal d'accélérer et de dynamiser la procédure d'imposition. Il est précisé que le bureau d'imposition peut, sous réserve d'un contrôle ultérieur, fixer l'impôt en tenant compte de la seule déclaration d'impôt sans procéder à un contrôle intensif et sans qu'il y ait lieu d'indiquer les motifs. Avec l'expiration d'un délai de prescription de cinq ans, la réserve du contrôle ultérieur devient caduque, et la fixation de l'impôt devient définitive. L'application du nouveau système de l'imposition suivant déclaration sera réservée dans un premier temps aux seules sociétés de capitaux.

L'émission des fiches de retenue d'impôt par l'Administration des Contributions Directes, l'actualisation de la notion de libre accès aux locaux professionnels accordé aux agents chargés du contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée, la fixation d'une amende pécuniaire pour astreindre les assujettis à communiquer les livres et documents comptables demandés par l'administration ainsi que le relèvement à un niveau plus dissuasif de l'amende fiscale prévue en matière de TVA sont d'autres dispositions modificatives du projet de loi.

*

3. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

L'avis de la Haute Corporation porte principalement sur les 5 points suivants:

a) Coopération entre les administrations fiscales

Le Conseil d'Etat approuve la coopération entre les administrations fiscales qui à son avis devrait contribuer de façon significative à l'application correcte des lois fiscales. Il estime que cette coopération permet un meilleur recouvrement de l'impôt et une lutte plus efficace contre la fraude fiscale.

Il partage également le souci du Gouvernement d'organiser cet échange d'informations dans des conditions compatibles avec le secret fiscal ancré dans l'article 22 de la loi générale des impôts.

b) Coopération avec d'autres administrations

Le Conseil d'Etat estime que la coopération et l'échange d'informations entre les administrations fiscales, d'une part, l'IGSS, le STATEC, le Fonds national de solidarité et le Ministère des Transports, d'autre part, permet de rationaliser l'activité des différentes administrations et d'augmenter l'efficacité de l'action administrative tout en réduisant les coûts administratifs. Selon la Haute Corporation, cette démarche s'intègre également dans la politique du Gouvernement visant la simplification des formalités administratives.

Dans ses considérations générales, le Conseil d'Etat revient sur l'avis de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) qui, en date du 23 mai 2007, a avisé les procédures prévues par l'avant-projet de loi sous rubrique. Cet avis soulève un certain nombre de points sensibles au regard de l'article 16¹ de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel qui ne s'applique qu'aux personnes physiques.

La CNPD constate entre autres que le texte se limite à instaurer le principe de l'interconnexion des données, respectivement de la coopération administrative à plusieurs niveaux par un échange de données, sans pour autant arrêter ou préciser les critères de délimitation, les conditions et les restrictions que devra respecter l'interconnexion de données envisagée. Elle est cependant d'avis que le texte devrait prévoir et fixer des critères et conditions au sens de l'article 16 de la loi précitée.

¹ Aux termes de l'article 16 de la loi modifiée du 2 août 2002, l'interconnexion des données doit être expressément prévue par un texte légal ou réglementaire pour être dispensée de l'autorisation préalable de la Commission nationale pour la protection des données.

Le Conseil d'Etat note dans ce contexte qu'il se verrait dans l'impossibilité de dispenser le projet de loi du second vote constitutionnel si la procédure législative n'apportait pas de réponses satisfaisantes aux remarques et questions soulevées par la Commission nationale pour la protection des données.

Au sujet des articles 10 à 12, le Conseil d'Etat estime que les objectifs des articles visés peuvent être atteints sans l'établissement d'une interconnexion de données.

Selon la Haute Corporation, on est en l'occurrence en présence d'une transmission de données régie par les dispositions de la loi afférente du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

c) Coopération des administrations fiscales avec les autorités judiciaires

Le Conseil d'Etat partage le souci du Gouvernement d'assurer dans l'intérêt général un bon fonctionnement de la justice, tout en limitant les dangers d'entorses au secret fiscal ancré dans l'article 22 AO dans l'intérêt personnel du contribuable.

Le Conseil d'Etat approuve ainsi le choix fait par le Gouvernement qui propose, à l'article 15 du projet, d'autoriser l'Administration des contributions directes à communiquer aux autorités judiciaires des informations recueillies lors de la procédure d'établissement et de recouvrement des impôts lorsque les autorités judiciaires considèrent ces informations comme indispensables à la poursuite et à la sanction de crimes et de délits de droit commun. Selon le Conseil d'Etat, la transmission d'informations ne sera pas admise pour des informations portant sur des contraventions ou des affaires civiles ou commerciales.

Afin de pouvoir traiter les affaires d'escroquerie fiscale de façon plus efficace, le projet de loi prévoit la possibilité d'un détachement de fonctionnaires de l'Administration des contributions directes vers les services de police judiciaire. En effet, la procédure prévue par l'article 19, point 13 du projet, confère à des fonctionnaires de l'Administration des contributions directes la qualité d'officiers de police judiciaire.

Le Conseil d'Etat approuve pleinement l'idée de base, visant à assurer une meilleure coopération entre les autorités judiciaires et l'Administration des contributions directes. Toutefois, il estime que le texte proposé risque de créer une confusion des rôles des fonctionnaires détachés où le justiciable risque de ne pas être à même de déterminer ses droits et obligations dans chaque cas de procédure ni de saisir la portée de ses déclarations et dépositions.

d) Renforcement des moyens de contrôle de l'Administration de l'enregistrement et des domaines

Le projet de loi élargit les moyens d'investigation et de contrôle de l'Administration de l'enregistrement et des domaines en matière de TVA. Le Conseil d'Etat note que ces dispositions ne créent pas une obligation de coopération à charge du contribuable aussi large que ne le prévoient les dispositions afférentes de la loi générale des impôts applicable aux impôts relevant de la compétence de l'Administration des contributions directes.

Le Conseil d'Etat s'interroge toutefois sur le bien-fondé de la disposition donnant aux agents chargés d'un contrôle de la TVA, sous certaines conditions, un droit d'accès illimité aux locaux professionnels de l'assujéti. Il renvoie dans ce contexte aux considérations afférentes qu'il a émises dans son avis du 3 mai 2005 relatif au projet de loi portant réforme de l'Inspection du travail et des mines ainsi que dans son avis du 16 mars 2004 sur le projet de loi relatif à la concurrence. Dans ces avis, la Haute Corporation s'était exprimée de la manière suivante:

„Tant le domicile que les bureaux de l'entreprise, que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme assimile au domicile, sont protégés tant par l'article 15 de notre Constitution que par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. S'il est vrai que l'inviolabilité du domicile n'est pas un droit absolu et que la loi peut prévoir les cas où il peut être passé outre, la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales cadre cependant très étroitement ces cas.“

Il insiste dès lors à ce que ces pouvoirs d'investigation ne soient exercés qu'avec beaucoup de doigté et en suivant toutes les mesures requises afin de protéger les personnes contre les atteintes arbitraires des pouvoirs publics aux droits garantis aussi bien par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales que par l'article 15 de la Constitution.

e) Simplification de l'imposition des sociétés anonymes

Le projet introduit la possibilité pour le bureau d'imposition de fixer la cote d'impôt sur base de la seule déclaration sous réserve de contrôle ultérieur, sans procéder à ce stade à un examen de la déclaration. Le bulletin d'imposition provisoire émis sur base de la nouvelle procédure devient définitif après expiration du délai de prescription normal de cinq ans, à moins que l'Administration des contributions directes n'émette un bulletin d'imposition après examen du dossier et avant expiration du délai de prescription.

Le Conseil d'Etat apprécie cette nouvelle procédure qui, à son avis, va permettre d'accélérer la perception de l'impôt.

*

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Le commentaire des articles tient compte des observations faites par le Conseil d'Etat ainsi que des modifications apportées au texte par la commission parlementaire suite à ces observations. Les propositions d'ordre rédactionnel formulées par la Haute Corporation trouvent l'accord de la commission parlementaire.

Article 1er

L'article 1er crée le cadre légal de la coopération entre l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines en vue de l'établissement correct et le recouvrement des impôts, droits, taxes et cotisations dont la perception leur est attribuée. L'interconnexion de données se fait sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé. Les conditions, critères et modalités de l'échange sont déterminés par règlement grand-ducal.

Article 2

L'article 2 prévoit la possibilité de contrôles conjoints des deux administrations fiscales suivant les procédures propres à chacune d'elles.

Si le Conseil d'Etat souscrit à ce principe, il craint toutefois que la mise en oeuvre pratique de contrôles simultanés ou en commun ne soulève des problèmes qui ne sont pas réglés dans l'état actuel du droit. Selon la Haute Corporation, les procédures propres à chacune des deux administrations n'obéissent pas toujours à la même logique: les droits et les devoirs tant des fonctionnaires que des contribuables divergent suivant les procédures propres à chacune des administrations, et leur mise en oeuvre créera des situations qui ne sont pas traitées par les textes actuels. Le Conseil d'Etat estime en plus que le contribuable risque de ne pas comprendre ses droits et devoirs face à ces deux procédures mises en oeuvre simultanément. Le Conseil d'Etat propose aussi d'ajouter un alinéa nouveau à l'article 2 libellé comme suit:

„Un règlement grand-ducal introduit des procédures spécifiques afin de respecter les droits et les devoirs des fonctionnaires de l'Administration des contributions directes et de l'Administration de l'enregistrement et des domaines dans le cadre de ces contrôles simultanés ou en commun. Le même règlement introduit également des procédures spécifiques afin de garantir le respect des droits et devoirs des contribuables dans le cadre de ces contrôles simultanés ou en commun.“

La Commission ne peut pas suivre le Conseil d'Etat dans ses observations. Elle estime que le projet de loi ne met pas en question l'autonomie des deux administrations fiscales. Il s'ensuit que les fonctionnaires resteront soumis à des droits et devoirs spécifiques, régissant l'exercice de leurs fonctions. Etant donné que chaque agent agit dans le cadre des limites et pouvoirs de son administration, un code de procédure commun ne s'impose pas. Selon la Commission, la situation est également transparente pour le contribuable. La situation pour ce dernier ne diffère pas par rapport à des contrôles séparés des deux administrations qui seraient décalés dans le temps.

Article 3

L'article 3 permet l'utilisation réciproque des enquêtes et des renseignements, pièces, procès-verbaux ou autres actes en vue de l'établissement et du recouvrement des impôts directs, de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits d'enregistrement.

Article 4

L'article 4 crée le cadre légal de la coopération entre l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et l'Administration des Douanes et Accises en vue de l'établissement correct et le recouvrement des droits à l'importation et à l'exportation, des droits d'accises, de la taxe sur les véhicules routiers et de la taxe sur la valeur ajoutée. L'échange de données automatisé s'effectue, soit par interconnexion, soit par accès aux fichiers de l'autre administration. Les conditions, critères et modalités de l'échange sont déterminés par règlement grand-ducal.

Article 5

L'article 5 prévoit la possibilité de contrôles simultanés ou en commun entre l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et l'Administration des Douanes et Accises et ceci suivant les procédures propres à chacune des deux administrations.

Pour les mêmes raisons telles qu'évoquées à l'égard de l'article 2, le Conseil d'Etat propose d'ajouter également à l'article 5 un alinéa nouveau.

La Commission n'a pas suivi la proposition du Conseil d'Etat. (Motifs indiqués au commentaire de l'article 2).

Article 6

L'article 6 permet l'utilisation réciproque des enquêtes et des renseignements, pièces, procès-verbaux ou autres actes en vue de l'établissement et du recouvrement des droits à l'importation et à l'exportation, des droits d'accises, de la taxe sur les véhicules routiers et de la taxe sur la valeur ajoutée.

Article 7

L'article 7 vise à autoriser à des fins d'exploitation statistique (simulation de modèles statistiques) un échange de données entre l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale et le STATEC d'un côté, et l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, de l'autre côté.

En ce qui concerne l'article 7, le Conseil d'Etat renvoie à l'avis de la Commission nationale pour la protection des données. La Haute Corporation partage la crainte exprimée par cette Commission que le législateur ne soit en mesure ni d'évaluer toute la portée des interconnexions prévues ni de vérifier leur proportionnalité, si le futur texte n'intègre pas d'ores et déjà certaines conditions et garanties auxquelles ces interconnexions devront répondre.

La Commission parlementaire note que la Haute Corporation justifie son opposition formelle à l'égard de l'article 7 en se référant à l'avis du 23 mai 2007 de la Commission nationale pour la protection des données émis au sujet de l'avant-projet de loi.

Dans cet avis la CNPD avait critiqué que le texte se limitait „à instaurer le principe de l'interconnexion des données, respectivement de la coopération administrative à plusieurs niveaux par un échange de données, sans pour autant arrêter ou préciser les critères de délimitation, les conditions et les restrictions que devra respecter l'interconnexion de données envisagée“.

Suite à cet avis et en coopération avec la CNPD, les textes incriminés ont été reformulés afin de les conformer à la ratio des dispositions de l'article 16 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Sur demande du CNPD, le Gouvernement a par ailleurs déposé un projet de règlement grand-ducal régissant l'interaction entre l'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines, projet qui a trouvé l'aval du CNPD.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat prend note que l'avis négatif de la CNPD, sur lequel il s'est référé à maintes reprises dans son avis du 1er juillet 2008, était basé sur un avant-projet de loi et que le projet de loi soumis à la procédure législative diffère de cet avant-projet de loi sur plusieurs points significatifs. En fait, le texte du projet de loi sous rubrique a été mis en conformité avec les attentes de la CNPD telles que formulées dans son avis du 23 mai 2007 sur l'avant-projet de loi. Le Conseil d'Etat regrette dans ce contexte de ne pas avoir eu connaissance de ces éléments lors de la rédaction de son avis. Compte tenu des différentes explications énumérées dans la dépêche du 23 septembre 2008, le Conseil d'Etat se voit en mesure de lever les différentes oppositions formelles.

Article 7bis (nouvel article 8)

Cet article vise à autoriser un échange d'informations entre le Centre commun de la sécurité sociale, l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des domaines portant sur les arriérés d'impôt des entreprises.

En ce qui concerne l'article 7bis, le Conseil d'Etat renvoie aux observations formulées par la Commission nationale pour la protection des données dans son avis du 16 novembre 2007, qui demande de limiter l'échange aux seules entreprises dont la situation financière est compromise, et au seul montant des arriérés d'impôt ou de cotisations, sans indication de la nature exacte de ces arriérés.

Etant donné que le texte définitif de l'amendement gouvernemental a tenu compte des observations de la CNPD, la Commission décide de garder le texte.

Le Conseil d'Etat signale en outre que, dans la loi définitive, les articles devront être renumérotés étant donné que des articles „bis“ intercalés sont à éviter dans une nouvelle loi.

Article 8 (nouvel article 9)

Dans le cadre du recouvrement d'arriérés d'impôts, droits, loyers, taxes et cotisations, les bureaux de recette de l'Administration des Contributions Directes et de l'Administration de l'Enregistrement doivent faire appel au Centre commun de la Sécurité Sociale pour obtenir certaines informations et données relatives à l'employeur du débiteur indispensables aux fins de recouvrement de leurs créances, et notamment au lancement des procédures de saisies et cessions spéciales sur les salaires, les pensions et les autres rentes dérivant de la législation sur la sécurité sociale.

Selon le Conseil d'Etat, une disposition de loi devrait avoir un caractère normatif, et l'objectif poursuivi par la disposition devrait être documenté dans l'exposé des motifs, voire dans le commentaire des articles. En ce sens, le Conseil d'Etat propose la formulation de texte suivante:

„En vue du recouvrement des impôts, droits, taxes, loyers et cotisations dont la perception leur est attribuée, le Centre commun de la sécurité sociale transmet sur demande à l'Administration des contributions directes et à l'Administration de l'enregistrement et des domaines les nom, prénom, adresse, matricule de l'employeur du débiteur des créances respectives ou de l'organisme débiteur de sa pension ou de sa rente.“

La Commission des Finances et du Budget suit le Conseil d'Etat dans ses observations et approuve la nouvelle formulation de l'article 8.

Article 9 (nouvel article 10)

L'article 9 autorise le Centre commun de la sécurité sociale à transmettre par voie informatique à l'Administration des Contributions Directes le relevé des travailleurs indépendants qui exercent une activité au Luxembourg.

Pour les motifs indiqués à l'article 8, le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article 9 comme suit:

„En vue de l'établissement correct des impôts directs relatifs à des revenus provenant de l'exercice d'une profession agricole, libérale, industrielle, artisanale ou commerciale, le Centre commun de la sécurité sociale transmet par voie informatique à l'Administration des contributions directes le relevé des travailleurs indépendants affiliés avec leurs nom, prénom, adresse, matricule, genre et lieu d'exercice de l'activité.“

La Commission décide de retenir la nouvelle formulation avancée par le Conseil d'Etat.

Articles 10 et 11 (nouveaux articles 11 et 12)

Les articles 10 et 11 visent à mettre en place la communication par transmission électronique d'une catégorie déterminée de données entre le Centre Commun de la Sécurité Sociale, la Caisse Nationale des Prestations Familiales et l'Administration des Contributions Directes. Cette coopération est indispensable afin de permettre à l'Administration des Contributions Directes d'émettre dans un proche futur les fiches de retenue d'impôts. L'interconnexion de données se fait sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer au paragraphe 2 de l'article 10 les mots „à des fins statistiques“ par „à des fins d'exploitation statistique“. La Commission accepte la modification proposée par la Haute Corporation.

Au sujet de l'article 11, le Conseil d'Etat note qu'une disposition de loi devrait avoir un caractère normatif, et l'objectif poursuivi par la disposition devrait être documenté dans l'exposé des motifs, voire dans le commentaire des articles.

La Haute Corporation propose ainsi la formulation suivante:

„En vue de l'émission et de la détermination de la nature de l'impôt par l'Administration des contributions directes, la Caisse nationale des prestations familiales transmet par voie informatique à l'Administration des contributions directes les nom, prénom, adresse, matricule des enfants et allocataires, type d'études, revenus touchés en cas de stage et la date présumée de la fin de l'allocation.“

La Commission décide de retenir la nouvelle formulation proposée par le Conseil d'Etat.

Quant au paragraphe 3 de l'article 10 et le deuxième alinéa de l'article 11, le Conseil d'Etat propose de supprimer toute référence à une interconnexion des données. Etant donnée que ladite formulation de texte découle de l'avis de la CNPD, la Commission décide de maintenir ces dispositions.

Article 12 (nouvel article 13)

Cet article vise à autoriser un échange d'informations entre l'Administration des Contributions Directes et le Fonds National de Solidarité en vue de l'émission des fiches de retenue d'impôts et de la détermination de la retenue d'impôt à opérer sur le forfait d'éducation. L'interconnexion de données se fait sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.

Pour les motifs indiqués aux articles 8 et 11, le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article 12 comme suit:

„En vue de l'émission des fiches de retenue d'impôt, et en vue de la détermination de la retenue d'impôt à opérer sur le forfait d'éducation, le Fonds national de solidarité transmet par voie informatique à l'Administration des contributions directes les données des bénéficiaires suivantes: nom, prénom, état civil, adresse, matricule, classe d'impôt, taux de retenue, date du début et montant du forfait d'éducation.“

La Commission adopte la nouvelle formulation proposée par la Haute Corporation.

Pour les motifs indiqués dans ses considérations générales, le Conseil d'Etat propose de supprimer la référence à une interconnexion des données.

La Commission décide de garder le texte original pour les raisons exposées ci-dessus.

Article 13 (nouvel article 14)

L'article 13 vise à autoriser le transfert des informations relatives à la détention des véhicules automoteurs par le Ministère des Transports à l'Administration des Contributions Directes, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et à l'Administration des Douanes et Accises.

Article 14 (nouvel article 15)

L'article 14 renforce la coopération entre l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, l'Administration des Douanes et Accises et l'Inspection du Travail et des Mines en prévoyant la possibilité de contrôles communs.

Article 15 (nouvel article 16)

Le premier paragraphe du présent article vise à mettre en oeuvre une recommandation faite par le Médiateur relative à une proposition de réforme du secret fiscal consistant à préciser les infractions dont la poursuite justifie une communication aux autorités judiciaires d'informations couvertes jusqu'à présent par ledit secret.

Par dérogation au § 22 de la loi générale des impôts relatif au secret fiscal, il sera dorénavant possible à l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines de transmettre des éléments recueillis lors de la procédure d'établissement et de recouvrement des impôts directs et indirects aux autorités judiciaires que ces dernières considèrent comme indispensables à la poursuite et à la condamnation de crimes et délits de droit commun qui ne constituent pas en même temps des infractions à la législation fiscale.

Restent donc exclues des informations relatives à des contraventions ou à des affaires civiles ou commerciales pour lesquelles la transmission d'informations n'est pas admise.

Les renseignements requis peuvent être fournis aux autorités judiciaires sur simple demande à adresser au directeur des Contributions Directes ou de l'Enregistrement et des Domaines et sans que l'ordonnance formelle d'une mesure d'instruction ne soit nécessaire.

L'objet du paragraphe 2 consiste dans l'adaptation aux besoins de l'Administration des Contributions Directes et de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines de l'obligation de dénonciation des crimes et délits par tout fonctionnaire, telle qu'elle résulte de l'article 23(2) du Code d'instruction criminelle.

Article 16 (nouvel article 17)

Afin d'assurer la correcte perception et le contrôle en matière de la taxe sur la valeur ajoutée et de constater, le cas échéant, des infractions ou des irrégularités aux dispositions de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, l'administration doit avoir la possibilité de vérifier tous les livres et pièces comptables, y compris les documents relatifs au flux financier.

Ce n'est que sur base de l'ensemble des documents que l'administration peut déterminer la véritable nature de la transaction, le fait générateur, le lieu, la base d'imposition, les taux applicables ou l'application d'une exonération ou d'un autre régime dérogatoire.

Les paragraphes 1 et 2 mettent fin, tant à des contestations régulières de la part des assujettis, qu'à une certaine insécurité juridique quant à l'étendue de l'obligation de communication actuelle, régie par l'article 70 de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, en précisant que tous les livres, journaux et pièces comptables sont à présenter aux agents de l'administration. L'assujetti est dorénavant obligé de communiquer un ensemble de documents tel que décrit au paragraphe 1. Le paragraphe 2 rend obligatoire la communication, sur demande de l'administration, desdits documents dans une forme lisible et directement intelligible, certifiée conforme à l'original, lorsque ces documents existent sous forme électronique.

Le paragraphe 3 actualise la notion de „locaux professionnels“. Quant aux moyens de contrôle établis à l'article 71, il y a lieu de préciser que l'ancien texte dudit article a été complété pour répondre mieux aux besoins des agents chargés du contrôle de la T.V.A.

Vu les observations générales émises en relation avec l'inviolabilité du domicile privé, le Conseil d'Etat propose de remplacer l'alinéa 3 comme suit:

„Pendant les heures de leur activité professionnelle, les assujettis sont tenus d'accorder aux agents chargés d'un contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée le libre accès à leurs locaux professionnels tels que siège social, sièges d'exploitation, bureaux, fabriques, usines, ateliers, magasins, halls de stockage, chantiers, remises, garages et moyens de transport, à leurs terrains servant d'usine, d'atelier ou de dépôt de marchandises, ainsi qu'aux livres et documents qui s'y trouvent et dont l'obligation de communication incombe aux assujettis en vertu de l'article 70, pour leur permettre de constater l'activité qui s'y exerce et de vérifier l'existence, la nature et la quantité de marchandises et objets de toute espèce qui s'y trouvent, y compris les moyens de production et de transport.

S'il existe des indices graves suffisants ou des motifs légitimes permettant de considérer qu'un contrôle du respect des dispositions légales applicables en matière de taxe sur la valeur ajoutée s'impose, cette même obligation s'impose aux assujettis, à toute heure du jour et de la nuit. Les actions de contrôle entreprises sur base de cette disposition, en dehors des heures de l'activité professionnelle de l'assujetti, doivent respecter le principe de proportionnalité par rapport aux motifs invoqués. Cette disposition n'est pas applicable aux locaux qui servent à l'habitation de l'assujetti.“

La Commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat.

Le paragraphe 4 renforce les mesures coercitives pour amener les personnes récalcitrantes à s'acquitter de leurs obligations dans le délai fixé par le directeur ou son délégué.

En ce qui concerne l'alinéa 5 le projet de loi prévoit qu'en plus des sanctions pénales prévues à l'article 80, les personnes commettant certains actes sont passibles d'une amende fiscale de 10% de la TVA éludée.

Selon le Conseil d'Etat, cette disposition soulève deux problèmes de droit:

- d'une part, la sanction prévue à l'alinéa en question sera applicable sans préjudice des sanctions pénales prévues à l'article 80 de la loi relative à la TVA: ces deux sanctions ne pourront être appliquées que dans les limites autorisées par le principe „non bis in idem“;

- d'autre part, le fait d'appliquer une sanction fiscale calculée en fonction des impôts éludés oblige l'administration à obtenir l'information requise pour déterminer l'impôt éludé en accédant aux sources d'information que la loi prévoit. A cet égard, le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations générales et en particulier à ses observations relatives à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

La Commission des Finances et du Budget précise que l'application de sanctions administratives et pénales en cas d'infraction à la loi se trouve déjà ancrée dans les dispositions de l'article 77, paragraphe 2, de la loi TVA actuelle. Il ne s'agit donc pas d'élément nouveau. Quant à la deuxième observation du Conseil d'Etat, la Commission souligne que la fixation de la cote d'impôt peut intervenir également à la suite d'une taxation du bureau effectuée en cas de non-dépôt de la déclaration par l'assujéti. La fixation de l'amende au prorata de l'impôt éludé est un principe qui a été repris notamment de l'article 5 de la loi du 22 décembre 1993 sur l'escroquerie en matière d'impôts. La Commission propose donc de maintenir le texte du projet.

Article 17 (nouvel article 18)

L'article 17 envisage différents aménagements à l'endroit de la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

Le point 3 vise à compléter l'article 9 de la loi organique de l'Administration de l'enregistrement et des domaines par un paragraphe 5 suivant lequel des agents de l'Administration de l'Enregistrement et des domaines peuvent être détachés auprès du Service de police judiciaire de la Police grand-ducale. Ils sont chargés de constater les infractions à la législation en matière de la taxe sur la valeur ajoutée et de droits d'enregistrement, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs.

Suite à l'opposition formelle exprimée par la Haute Corporation à l'égard de l'article 17 point 3, paragraphe 5 alinéas 2 et 3, la Commission propose de supprimer l'intégralité du point 3 de l'article 17.

En effet, l'argument principal plaidant en faveur d'un tel détachement était de voir les fonctionnaires détachés s'occuper en premier lieu, pour ne pas dire exclusivement, d'affaires de fraude fiscale afin d'apporter une contribution efficace à l'amélioration de la lutte contre la fraude et d'accélérer les poursuites aux infractions à la législation fiscale. Il aurait été insensé de détacher des fonctionnaires spécialisés en matière fiscale au prix d'une formation ardue et d'une expérience de longue haleine pour les occuper de dossiers qui n'ont aucun rapport avec leur administration d'origine. C'est aux fins de garantir à ces fonctionnaires une occupation qui justifierait leur détachement que les auteurs du projet ont voulu ajouter cette précision de texte.

Comme le Conseil d'Etat est cependant d'avis que le texte proposé risque de créer une confusion des rôles des fonctionnaires détachés empêchant le justiciable de déterminer ses droits et obligations et de saisir exactement la portée de ses déclarations et dépositions dans chaque cas de procédure (fiscale et pénale), la Commission des Finances et du Budget estime que dans ce contexte un détachement des fonctionnaires des administrations fiscales ne se justifie plus.

Article 18 (nouvel article 19)

L'article 18 complète la loi générale des impôts du 22 mai 1931 par un nouveau paragraphe 100a qui introduit le système de l'imposition suivant déclaration, dont l'objectif principal est l'accélération et la dynamisation de la procédure d'imposition. Dans un premier temps, l'application du nouveau système de l'imposition suivant déclaration sera réservée et limitée aux seules sociétés de capitaux.

D'après l'avis du Conseil d'Etat, l'introduction de l'imposition suivant déclaration devra être accompagnée par la mise en compte d'intérêts débiteurs ou créditeurs selon que la différence entre les cotes d'impôts définitive et provisoire est positive ou négative.

La Commission estime que la même problématique se pose déjà à l'heure actuelle au cas où les avances d'impôts ne sont pas ajustées à la situation réelle des revenus. Les avances peuvent être fixées à un niveau trop bas ou bien à un montant supérieur à la cote définitive. Il est donc nécessaire d'examiner les modalités de détermination d'un intérêt dans un contexte global. C'est ainsi que la Commission ne peut pas suivre le Conseil d'Etat dans ses observations et propositions de texte.

Article 19 (nouvel article 20)

L'article sous revue envisage différents aménagements à l'endroit de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes.

D'après le point 13, l'article 13 de la loi organique est complété par un paragraphe 2bis suivant lequel des agents de l'Administration des contributions directes pourraient être détachés auprès du Service de police judiciaire de la Police grand-ducale.

Le Conseil d'Etat renvoie à son développement fait à l'endroit du point 3 de l'article 17 et s'oppose pour les mêmes raisons formellement au dispositif envisagé par les auteurs du projet de loi.

La Commission tient compte de l'opposition formelle exprimée par le Conseil d'Etat et décide pour les raisons déjà formulées à l'égard des remarques de la Haute Corporation relatives à l'article 17 ci-avant, de supprimer le texte incriminé, à savoir l'intégralité du point 13 de l'article 19.

Article 20 (nouvel article 21)

L'article 20 remplace le paragraphe 3 de l'article 12 de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI 5757

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 et 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

Chapitre I. – *Coopération entre l'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines*

Art. 1er.– L'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines échangent les informations susceptibles de leur permettre l'établissement correct et le recouvrement des impôts, droits, taxes et cotisations dont la perception leur est attribuée, à l'aide de procédés automatisés ou non. Les procédés automatisés se font moyennant interconnexion de données et sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé. Les conditions, critères et modalités de l'échange sont déterminés par règlement grand-ducal.

Art. 2.– L'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines peuvent procéder à des contrôles simultanés ou en commun sur place de la situation fiscale d'un ou de plusieurs contribuables ou assujettis, et ceci suivant les procédures propres à chacune des deux administrations.

Art. 3.– En vue de l'établissement et du recouvrement des impôts, droits, taxes et cotisations dont la perception leur est attribuée, tout renseignement, pièce, procès-verbal ou acte découvert ou obtenu

par l'Administration des contributions directes ou par l'Administration de l'enregistrement et des domaines, peut être invoqué par l'autre administration à laquelle la transmission en a été faite.

Chapitre II. – *Coopération entre l'Administration de l'enregistrement et des domaines et l'Administration des douanes et accises*

Art. 4.– L'Administration des douanes et accises et l'Administration de l'enregistrement et des domaines échangent les informations susceptibles de leur permettre l'établissement correct et le recouvrement des droits à l'importation et à l'exportation, des droits d'accises, de la taxe sur les véhicules routiers et de la taxe sur la valeur ajoutée, à l'aide de procédés automatisés ou non. Les procédés automatisés se font moyennant interconnexion ou consultation de données à travers un accès direct à des fichiers de données à caractère personnel et sous garantie que l'accès soit sécurisé, limité et contrôlé. Les conditions, critères et modalités de l'échange sont déterminés par règlement grand-ducal.

Art. 5.– L'Administration des douanes et accises et l'Administration de l'enregistrement et des domaines peuvent procéder à des contrôles simultanés ou en commun sur place de la situation fiscale d'un ou de plusieurs contribuables, opérateurs économiques ou assujettis, et ceci suivant les procédures propres à chacune des deux administrations.

Art. 6.– En vue de l'établissement et du recouvrement des droits à l'importation et à l'exportation, des droits d'accises, de la taxe sur les véhicules routiers et de la taxe sur la valeur ajoutée, tout renseignement, pièce, procès-verbal ou acte découvert ou obtenu par l'Administration des douanes et accises ou par l'Administration de l'enregistrement et des domaines, peut être invoqué par l'administration à laquelle la transmission en a été faite.

Chapitre III. – *Coopération entre l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement et des domaines, l'Administration des douanes et accises, le ministère des Transports, le STATEC, l'Inspection générale de la sécurité sociale, le Centre commun de la sécurité sociale, l'Inspection du travail et des mines ainsi que d'autres établissements publics*

Art. 7.– L'Inspection générale de la sécurité sociale ou le STATEC, d'une part, et l'Administration des contributions directes ou l'Administration de l'enregistrement et des domaines, d'autre part, échangent à l'aide de procédés automatisés ou non des informations rendues anonymes à des fins statistiques. Les procédés automatisés se font moyennant interconnexion de données et sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.

Art. 8.– En vue d'apprécier l'opportunité d'une assignation en faillite, le Centre commun de la sécurité sociale, l'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines échangent, à l'aide de procédés automatisés ou non, des informations relatives aux arriérés respectifs concernant les commerçants et sociétés commerciales dont la situation financière est compromise au moins envers l'une de ces administrations. Les procédés automatisés se font moyennant interconnexion de données et sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.

Art. 9.– En vue du recouvrement des impôts, droits, taxes, loyers et cotisations dont la perception leur est attribuée, le Centre commun de la sécurité sociale transmet sur demande à l'Administration des contributions directes et à l'Administration de l'enregistrement et des domaines les nom, prénom, adresse, matricule de l'employeur du débiteur des créances respectives ou de l'organisme débiteur de sa pension ou de sa rente.

Art. 10.– En vue de l'établissement correct des impôts directs relatifs à des revenus provenant de l'exercice d'une profession agricole, libérale, industrielle, artisanale ou commerciale, le Centre commun de la sécurité sociale transmet par voie informatique à l'Administration des contributions directes le relevé des travailleurs indépendants affiliés avec leurs nom, prénom, adresse, matricule, genre et lieu d'exercice de l'activité.

Art. 11.– (1) Afin de permettre à l'Administration des contributions directes d'émettre les fiches de retenue d'impôt, et en vue de la détermination de la retenue d'impôt sur les traitements et salaires ainsi que sur les pensions et les autres revenus de remplacement, le Centre commun de la sécurité sociale transmet par voie informatique à l'Administration des contributions directes:

- les nom, prénom, état civil, adresse, matricule des salariés et de leur employeur ainsi que le type d'emploi, les dates de début et de fin d'emploi, le lieu de travail et le montant de la rémunération brute;
- les nom, prénom, état civil, adresse et matricule des pensionnés ainsi que le type de pension, les dates de début et de fin de la pension, le montant de la pension brute et le matricule de l'organisme débiteur.

(2) L'Administration des contributions directes transmet par voie informatique au Centre commun de la sécurité sociale les données suivantes à des fins d'exploitation statistique: le matricule du salarié, le matricule de l'employeur, les dates de début et de fin du lieu de travail, le lieu de travail ainsi que le type du lieu de travail.

(3) L'interconnexion de données se fait sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.

Art. 12.– En vue de l'émission et de la détermination de la nature de l'impôt par l'Administration des contributions directes, la Caisse nationale des prestations familiales transmet par voie informatique à l'Administration des contributions directes les nom, prénom, adresse, matricule des enfants et allocataires, type d'études, revenus touchés en cas de stage et la date présumée de la fin de l'allocation.

L'interconnexion de données se fait sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.

Art. 13.– En vue de l'émission des fiches de retenue d'impôt, et en vue de la détermination de la retenue d'impôt à opérer sur le forfait d'éducation, le Fonds national de solidarité transmet par voie informatique à l'Administration des contributions directes les données des bénéficiaires suivantes: nom, prénom, état civil, adresse, matricule, classe d'impôt, taux de retenue, date du début et montant du forfait d'éducation.

L'interconnexion de données se fait sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé.

Art. 14.– Le ministère des Transports transmet les informations relatives à la détention des véhicules automoteurs à l'Administration de l'enregistrement et des domaines, à l'Administration des douanes et accises ainsi qu'à l'Administration des contributions directes, à la demande de cette dernière au cas par cas, afin de leur permettre l'établissement correct et le recouvrement des impôts, droits et taxes dont la perception leur est attribuée, à l'aide de procédés automatisés ou non.

Art. 15.– L'Administration des douanes et accises, l'Administration de l'enregistrement et des domaines et l'Inspection du travail et des mines peuvent procéder à des contrôles simultanés ou en commun sur place de l'activité économique exercée et de la situation fiscale d'un ou de plusieurs contribuables, opérateurs économiques ou assujettis, et ceci suivant les procédures propres à chacune des trois administrations.

Chapitre IV. – *Coopération entre l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement et des domaines et les autorités judiciaires*

Art. 16.– (1) L'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines transmettent aux autorités judiciaires, à leur demande, les informations susceptibles d'être utiles dans le cadre d'une action pénale engagée en matière correctionnelle ou criminelle.

(2) L'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines qui, dans l'exercice de leurs attributions, acquièrent la connaissance d'un crime ou d'un délit, sont tenues d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

Chapitre V. – *Dispositions spécifiques à l'Administration de l'enregistrement et des domaines*

Art. 17.– (1) A l'article 70 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle a été modifiée par la suite, le deuxième alinéa du paragraphe 1 est modifié de manière à lui donner la teneur suivante:

„La même obligation de communication incombe aux assujettis en ce qui concerne tous les livres, journaux et pièces comptables, les quittances, les extraits bancaires, les bons de commande et les documents d'expédition et de transport. Il en va de même des contrats relatifs à leur activité professionnelle.“

(2) A l'article 70 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle a été modifiée par la suite, le deuxième alinéa du paragraphe 3 est modifié de manière à lui donner la teneur suivante:

„Lorsque les livres, documents et, généralement, toutes données, qui doivent être communiqués sur requête à l'administration, existent sous forme électronique, ils doivent être, sur demande de l'administration, communiqués, dans une forme lisible et directement intelligible, certifiée conforme à l'original, sur papier, ou suivant toutes autres modalités techniques que l'administration détermine.“

(3) L'article 71 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est remplacé comme suit:

„Pendant les heures de leur activité professionnelle, les assujettis sont tenus d'accorder aux agents chargés d'un contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée le libre accès à leurs locaux professionnels tels que siège social, sièges d'exploitation, bureaux, fabriques, usines, ateliers, magasins, halls de stockage, chantiers, remises, garages et moyens de transport, à leurs terrains servant d'usine, d'atelier ou de dépôt de marchandises, ainsi qu'aux livres et documents qui s'y trouvent et dont l'obligation de communication incombe aux assujettis en vertu de l'article 70, pour leur permettre de constater l'activité qui s'y exerce et de vérifier l'existence, la nature et la quantité de marchandises et objets de toute espèce qui s'y trouvent, y compris les moyens de production et de transport.

S'il existe des indices graves suffisants ou des motifs légitimes permettant de considérer qu'un contrôle du respect des dispositions légales applicables en matière de taxe sur la valeur ajoutée s'impose, cette même obligation s'impose aux assujettis, à toute heure du jour et de la nuit. Les actions de contrôle entreprises sur base de cette disposition, en dehors des heures de l'activité professionnelle de l'assujetti, doivent respecter le principe de proportionnalité par rapport aux motifs invoqués. Cette disposition n'est pas applicable aux locaux qui servent à l'habitation à l'assujetti.“

(4) A l'article 77 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle a été modifiée par la suite, le paragraphe 2 actuel devient le paragraphe 3 et il est inséré un nouveau paragraphe 2 ayant la teneur suivante:

„2. Les infractions à l'article 70, paragraphes 1 et 3, peuvent également être réprimées par une ou plusieurs amendes consécutives imposant le paiement d'une somme d'argent calculée en fonction du nombre de jours de retard dans l'exécution de l'obligation enfreinte et sans que ces amendes puissent se cumuler avec les amendes visées au paragraphe 1, pour une même infraction. Les amendes peuvent être fixées en prenant en considération un montant de cinquante à mille euros par jour de retard.

Ces amendes ne peuvent être prononcées que si le directeur de l'administration ou son délégué a antérieurement averti l'assujetti de ce que celui-ci doit avoir exécuté l'obligation concernée à la date limite indiquée dans l'avertissement, faute de quoi il s'expose à la prononciation d'amendes qui seront calculées en multipliant le nombre de jours de retard par une somme déterminée figurant dans l'avertissement et comprise entre le minimum et le maximum fixés à l'alinéa précédent. L'avertissement est valablement notifié s'il est adressé à l'assujetti par envoi recommandé soit au lieu de son domicile, de sa résidence ou de son siège, soit à l'adresse que l'assujetti a lui-même fait connaître à l'Administration de l'enregistrement et des domaines, et si le dépôt a été effectué à la poste au moins quinze jours avant la date limite indiquée dans l'avertissement.“

(5) A l'article 77 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle a été modifiée par la suite, le paragraphe 2 actuel qui devient le paragraphe 3, est modifié de manière à lui donner la teneur suivante:

„Sans préjudice des sanctions pénales prévues à l'article 80, sera passible d'une amende fiscale de dix pour cent de la taxe sur la valeur ajoutée éludée, sans qu'elle puisse être inférieure à cent

vingt-cinq euros, toute personne qui aura effectué, d'une manière quelconque, des manœuvres destinées à éluder le paiement de l'impôt ou à obtenir d'une manière frauduleuse ou irrégulière le remboursement de taxes."

(6) A l'article 87 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, telle qu'elle a été modifiée par la suite, l'alinéa 3 est remplacé comme suit:

„L'Administration de l'enregistrement est autorisée à faire vendre, conformément à l'article 879 du Nouveau Code de Procédure Civile, les immeubles assujettis tant à l'hypothèque prévue par l'article 83, point 4°, qu'aux hypothèques prévues par l'article 84, paragraphe 2, alinéa 1, ainsi que par les articles 83, point 2° et 84, paragraphe 2, alinéa 2 de la présente loi, et cela même lorsqu'elle n'est pas le créancier premier inscrit sur lesdits biens."

Art. 18.– La loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines est modifiée comme suit:

(1) A l'article 2, le paragraphe 2 est remplacé comme suit:

„(2) Elle comprend la direction, le service d'inspection, le service d'enregistrement et de recette, le service d'imposition et de contrôle de l'impôt sur le chiffre d'affaires, de l'impôt sur les assurances et de l'impôt sur les transports, le service de la conservation des hypothèques, le magasin du timbre et l'administration des domaines."

(2) Le libellé du titre III „Du service d'inspection des bureaux d'enregistrement et de recette" est remplacé comme suit: „Du service d'inspection".

Chapitre VI. – Dispositions spécifiques à l'Administration des contributions directes

Art. 19.– La loi générale des impôts du 22 mai 1931 (Abgabenordnung) est complétée par un nouveau paragraphe 100a libellé comme suit:

„§100a

(1) Le bureau d'imposition peut, sous réserve d'un contrôle ultérieur, fixer l'impôt en tenant compte de la seule déclaration d'impôt, et ceci sans qu'il y ait lieu d'indiquer les motifs.

(2) L'émission d'un bulletin d'impôt au sens du § 210 comporte la levée de la réserve du contrôle ultérieur.

(3) Avec l'expiration du délai de prescription de cinq ans, la réserve du contrôle ultérieur devient caduque et la fixation de l'impôt devient définitive.

(4) Les dispositions du présent paragraphe s'appliquent par analogie à d'autres bulletins émis en matière d'impôts directs, notamment ceux visés aux §§ 212a al. 1er, 214, 215, 215a, 386 et 390."

Art. 20.– La loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes est modifiée comme suit:

(1) Dans la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes, l'expression „règlement d'administration publique" est remplacée par l'expression „règlement grand-ducal".

(2) A l'article 2, le paragraphe 2 est remplacé comme suit:

„Elle comprend la direction, le service d'imposition, le service de révision et le service de recette."

(3) A l'article 3, paragraphe 1, sub b), l'expression „receveurs de 2e classe" est supprimée.

(4) A l'article 3, le paragraphe 1, sub b) est remplacé comme suit:

„dans la carrière moyenne de l'ingénieur technicien:

- un ingénieur inspecteur principal 1er en rang
- un ingénieur inspecteur principal

- des ingénieurs techniciens inspecteurs
- des ingénieurs techniciens principaux
- des ingénieurs techniciens“

(5) A l'article 3, paragraphe 4, les alinéas 3 et 4 sont à supprimer.

(6) L'article 5 est modifié comme suit:

„Le service d'imposition comprend les sections suivantes:

- la section des personnes physiques et des sociétés,
- la section de la retenue d'impôt sur les traitements et salaires,
- la section des évaluations immobilières,
- la section de la retenue d'impôt sur les intérêts.“

(7) A l'article 6, le paragraphe 2 est remplacé comme suit:

„A la tête de chaque bureau est placé un fonctionnaire ayant le grade d'inspecteur principal 1er en rang, d'inspecteur principal ou d'inspecteur.“

(8) L'article 7 est modifié comme suit:

„Le service de révision, qui est compétent pour toute l'étendue du pays, comprend des inspecteurs principaux 1er en rang, des inspecteurs principaux, des inspecteurs, des contrôleurs, des contrôleurs adjoints et des vérificateurs dont le nombre est déterminé par règlement grand-ducal.“

(9) L'article 8 est modifié comme suit:

„(1) Le service de recette se compose de plusieurs bureaux dont le nombre et le siège sont fixés par règlement grand-ducal.

(2) A la tête de chaque bureau est placé un fonctionnaire ayant le grade d'inspecteur principal 1er en rang, d'inspecteur principal ou de receveur principal.“

(10) Le Titre VA „Du service des poursuites“ est à supprimer.

(11) A l'article 9, le paragraphe 2 est à supprimer.

(12) A l'article 13, le paragraphe 2 est remplacé comme suit:

„Les fonctionnaires de la carrière du rédacteur et les fonctionnaires de la carrière de l'expéditionnaire pourront exercer sur tout le territoire du Grand-Duché les poursuites en matière d'impôts, taxes, cotisations et autres droits y assimilés quant au recouvrement.“

(13) A l'article 13, paragraphe 3. l'expression „et auxiliaires de l'administration des contributions“ est à supprimer.

(14) L'article 14 est remplacé comme suit:

„Les nominations des fonctionnaires à un grade supérieur au grade 7 ont lieu par arrêté grand-ducal, à l'exception des nominations des fonctionnaires de la carrière de l'expéditionnaire administratif et de l'expéditionnaire-informaticien qui ont toujours lieu par arrêté ministériel.“

(15) A l'article 15, paragraphe 2, le numéro 1 et la lettre a) du numéro 2 sont à supprimer.

(16) Les articles 16 et 18 sont à supprimer.

(17) A l'article 21, le paragraphe 3 est à supprimer.

Art. 21.– La loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale est modifiée comme suit:

A l'article 12, le paragraphe 3 est remplacé comme suit:

„Le receveur est autorisé à faire vendre, conformément à l'article 879 du Nouveau Code de Procédure Civile, les immeubles assujettis tant à l'hypothèque prévue par l'article 1er, paragraphe 1er No 3, qu'aux hypothèques prévues par l'article 2, paragraphes 1 et 2 de la présente loi, et cela même dans les hypothèses où le Trésor n'est pas premier inscrit sur lesdits biens.“

Luxembourg, le 9 décembre 2008

Le Rapporteur,
Norbert HAUPERT

Le Président,
Laurent MOSAR

Service Central des Imprimés de l'Etat

5757/12

N° 5757¹²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

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 et 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

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(19.12.2008)

Le Conseil d'Etat,

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 18 décembre 2008 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

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 et 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

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 17 décembre 2008 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 1er juillet 2008 et 25 novembre 2008;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 19 décembre 2008.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

5757

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxembourg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 206

24 décembre 2008

S o m m a i r e

**COOPERATION INTERADMINISTRATIVE
ENTRE LES ADMINISTRATIONS FISCALES**

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 et 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 page **3130**