



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 04 mars 2014

Ordre du jour :

1. 6582 Projet de loi portant approbation de
 1. l'Accord portant création de la Banque africaine de développement, signé à Khartoum le 4 août 1963 tel qu'amendé
 2. l'Accord portant création du Fonds africain de développement, signé à Abidjan le 29 novembre 1972 tel qu'amendé- Rapportrice: Madame Viviane Loschetter
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 6649 Projet de loi portant modification de l'article 4 de la loi modifiée du 19 mars 1988 sur la publicité foncière en matière de copropriété
- Rapporteur: Monsieur Franz Fayot
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 6556 Projet de loi portant modification
- de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »)
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
4. 6666 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014
- Rapporteur: Monsieur Eugène Berger
- Présentation d'un calendrier des travaux de la commission
5. 6634 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure 2013
- Rapporteur: Monsieur Marco Schank
- Elaboration d'une prise de position (à partir de 10:00 heures)
6. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Luc Frieden, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Marc Hansen, Mme Viviane Loschetter, M. Marcel Oberweis

remplaçant M. Jean-Claude Juncker, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Guy Heintz, Directeur de l'Administration des contributions directes (pour le point 3)

M. Romain Heinen, Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (pour le point 5)

M. Jean-Luc Kamphaus, du Ministère des Finances

M. Arsène Jacoby, du Ministère des Finances (pour le point 1)

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Luc Frieden, M. Jean-Claude Juncker

*

Présidence : M. Marc Hansen, Président de la Commission

*

1. **6582** **Projet de loi portant approbation de**
 1. **l'Accord portant création de la Banque africaine de développement, signé à Khartoum le 4 août 1963 tel qu'amendé**
 2. **l'Accord portant création du Fonds africain de développement, signé à Abidjan le 29 novembre 1972 tel qu'amendé**

Madame le rapporteur présente en détail le contenu de son projet de rapport.

Elle ajoute qu'elle rappellera dans son rapport oral en séance publique que les montants versés à la BAD ne seront pas des montants d'APD supplémentaires, mais qu'ils contribuent à l'APD annuelle sans que celle-ci ne dépasse 1% du RNB.

M. Jacoby précise que, la phrase figurant dans l'exposé des motifs du projet de loi et selon laquelle « la participation du Luxembourg au groupe de la BAD fera augmenter l'aide publique au développement du Luxembourg de l'ordre de 26 millions d'euros » signifie que, toutes choses étant égales par ailleurs, l'APD luxembourgeoise augmentera par le biais de l'adhésion du Luxembourg à la BAD.

Le rapporteur rappelle encore que, selon le Conseil d'Etat, les dispositions prévues dans le projet de loi comportent une dévolution de pouvoirs souverains au sens de l'article 49*bis* de la Constitution et que, dans ces conditions, il estime que la loi d'approbation sous avis doit être votée avec une majorité qualifiée de deux tiers des membres de la Chambre des Députés, conformément à l'article 114, alinéa 2 de la Constitution auquel renvoie l'article 37, alinéa 2 de celle-ci.

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité.

La Commission choisit le modèle de base pour les débats en séance publique.

2. **6649** **Projet de loi portant modification de l'article 4 de la loi modifiée du 19 mars 1988 sur la publicité foncière en matière de copropriété**

Monsieur le rapporteur présente le projet de rapport.

La Commission décide, afin d'éviter toute confusion juridique, de ne pas modifier le dernier article du texte de loi relatif à la date d'entrée en vigueur de la loi, alors que le Conseil d'Etat considère qu'elle pourrait se faire dans les meilleurs délais dès le vote par la Chambre des députés et la publication au Mémorial, sans devoir attendre le 1^{er} avril 2014, date ultime pour l'entrée en vigueur.

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité.

La Commission choisit le modèle de base pour les débats en séance publique.

3. 6556 Projet de loi portant modification
- de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931
(«Abgabenordnung»)

Mme Joëlle Elvinger est nommée rapporteur du projet de loi.

M. Guy Heintz en présente le contenu tel qu'il figure dans l'exposé des motifs et surtout dans le commentaire des articles du document parlementaire 6556. Il ajoute que l'abrogation de l'article 44 L.I.R. par le biais du point 2° de l'article 1^{er} du projet de loi sous rubrique est sans conséquence vu que la notion d'établissement stable n'est plus vraiment utilisée et que cet article concernait surtout le transfert de biens entre entreprises individuelles établies dans une commune du pays et établissements stables situés dans une autre commune

Quant à la recommandation du Conseil d'Etat de compléter le projet de loi afin de mettre le droit fiscal luxembourgeois en cohérence avec les exigences du droit européen qu'il relève dans son avis, M. Heintz signale que cette tâche s'avère complexe puisqu'il s'agirait de vérifier la compatibilité de chaque article de la L.I.R. et de l'AO avec le droit européen.

Le Conseil d'Etat fait encore référence à un arrêt rendu par la CJUE le 24 avril 2013 en rapport avec l'*exit tax* en cas de transfert de siège social d'une société entre deux Etats membres. Le Conseil d'Etat note qu'au moins quatre Etats membres (Espagne, Royaume-Uni, Pays-Bas et l'Italie) ont d'ores et déjà soit adapté leur législation fiscale, soit annoncé leur intention de procéder à une telle adaptation afin de se conformer à la jurisprudence précitée.

M. Heintz explique que, par le biais de l'article 2 du présent projet de loi, le Luxembourg sera également conforme à cette jurisprudence ; cette conformité lui a d'ailleurs déjà été confirmée par la Commission européenne elle-même.

Dans son avis, le Conseil d'Etat rappelle encore le contenu de deux arrêts de la CJUE: celui du 6 septembre 2012 selon lequel la liberté d'établissement s'oppose à la législation luxembourgeoise subordonnant une réduction d'impôt sur la fortune à la condition que l'entreprise reste assujettie à cet impôt au Luxembourg et celui du 22 décembre 2010 selon lequel la Cour a décidé que les dispositions en matière de bonification d'impôt pour investissement mis en œuvre sur le territoire d'un Etat partie à l'accord EEE autre que le Luxembourg sont contraires au droit de l'Union européenne.

Quant à la première décision, M. Heintz indique que l'ACD a adapté, par le biais d'une circulaire, l'interprétation du texte de loi existant sans qu'il soit nécessaire de modifier ce dernier.

En ce qui concerne le deuxième jugement, la non-conformité du texte en question a été confirmée et son application conforme au droit européen annoncée dans une circulaire officielle de l'ACD. Le texte en soi n'a pas encore été modifié dans le sens préconisé par la CJUE en raison des répercussions que de telles modifications pourraient avoir notamment

par le biais du recours au leasing opérationnel. L'examen de cette problématique est poursuivi dans le cadre de la réforme fiscale.

Un membre de la Commission fait référence à un arrêt motivé rendu par la Commission européenne le 20 février 2014 concernant les plus-values immobilières¹.

Le Directeur de l'ACD signale qu'une décision quant à la marche à suivre à ce sujet doit encore être prise au niveau politique (soit suppression d'un règlement grand-ducal pris en relation avec l'article 102(8) L.I.R., soit autorisation du transfert sur un immeuble situé dans un autre Etat partie à l'accord EEE ou bien défense des dispositions applicables à l'heure actuelle devant la CJUE).

4. 6666 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014

Monsieur le rapporteur présente le calendrier reprenant les réunions des travaux budgétaires de la Commission (voir annexe).

Suite à un échange de vues, la Commission décide d'y rajouter une entrevue avec, d'une part, le Ministre de l'Intérieur et, d'autre part, avec les représentants de la CSSF.

Sur demande de certains membres de la Commission et en fonction de la disponibilité du ministre concerné, la réunion prévue le vendredi 14 mars 2014 matin sera décalée vers l'après-midi.

5. 6634 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure 2013

La Commission poursuit l'examen des cas évoqués par la Médiateure dans son dernier rapport d'activité dans le domaine de la fiscalité.

Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) :

Régime de l'exonération :

Le dossier présenté par la Médiateure soulève la question du devoir d'information par l'AED.

¹ La Commission a formellement demandé au Luxembourg de mettre fin au régime fiscal discriminatoire appliqué aux contribuables qui réinvestissent des revenus immobiliers à l'étranger, c'est-à-dire hors du Luxembourg, mais dans l'UE/EEE.

Les plus-values issues de la revente d'un bien immobilier et réinvesties à l'étranger sont immédiatement soumises à l'impôt. En revanche, les mêmes plus-values bénéficient d'un report temporaire d'imposition, si elles sont réinvesties dans un immeuble situé au Luxembourg. Ce régime s'applique aux personnes physiques propriétaires d'un immeuble situé au Luxembourg qu'elles résident au Luxembourg ou dans un autre État de l'UE/EEE.

Il s'agit pour la Commission "d'une restriction injustifiée à la libre prestation des services et à la libre circulation des capitaux telles qu'établies respectivement par les articles 56 et 63 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) et les articles correspondants 36 et 40 de l'Accord EEE. La Cour de justice de l'Union européenne s'est déjà prononcée dans ce sens dans son arrêt du 26 octobre 2006 dans le cadre de l'affaire C-345/05, Commission vs Portugal."

La décision de la Commission prend la forme d'un avis motivé. En l'absence d'une réponse satisfaisante dans un délai de deux mois, la Commission pourra décider de traduire le Luxembourg devant la Cour de justice de l'Union européenne.

La Médiateure constate, dans son rapport d'activité, que l'AED a mis 17 semaines pour répondre à son courrier. Le Directeur de l'AED conçoit que, même s'il s'agit en fait de 16 semaines, ce délai est beaucoup trop long et il s'en excuse.

Il attire l'attention sur le fait qu'en 2013 les services de l'AED ont dû faire face à 3.654 demandes de conseil envoyées sur le site internet de l'administration et à des milliers de coups de téléphone (ces chiffres figureront dans le rapport d'activité 2013 de l'AED non encore publié). Vu l'ampleur que prennent ces demandes, se pose la question de la portée du devoir d'information de l'AED.

Quant à la référence faite par la Médiateure à l'article 16 du projet de code de bonne conduite administrative selon lequel : « *L'agent public a l'obligation d'assister et d'informer le citoyen de manière compréhensible et précise sur ses droits, ses obligations ainsi que sur les démarches administratives que le citoyen doit entreprendre pour obtenir satisfaction* », le Directeur de l'AED signale qu'en matière de régime de TVA, l'AED traite avec des professionnels, taxables et soumis au régime d'auto-liquidation, et non avec des citoyens.

Le Directeur de l'AED émet ensuite des doutes quant à la compétence de la fiduciaire à laquelle la réclamante a recouru, la fiduciaire n'ayant pas pu lui fournir l'information basique en question et lui ayant conseillé d'adresser une lettre à l'AED pour demander une confirmation de sa conclusion.

Quand à la suggestion de la Médiateure d'instaurer une procédure de confirmation du régime d'exonération (tel qu'il existe en France), le Directeur de l'AED estime qu'une telle instauration ne s'impose pas, puisque l'article 44 alinéa q de la loi TVA lui semble suffisamment clair. Il conclut que la procédure actuelle est similaire à celle proposée, puisque la personne concernée doit demander l'agrément au ministère de l'Éducation nationale et de la formation professionnelle et le présenter ensuite à l'AED pour pouvoir bénéficier du régime d'exonération.

Un membre de la Commission soulève la question de la capacité de certaines fiduciaires à prêter des conseils juridiques.

Rectification d'une déclaration de succession :

Le dossier évoqué par la Médiateure concerne une dame aveugle et handicapée physiquement, qui a mandaté un notaire pour s'occuper d'une déclaration de succession. Le clerc de notaire a fait la déclaration et l'a déposée. Lors de la réception de l'avis de paiement de l'AED, la dame a constaté que la valeur déclarée par le notaire était beaucoup trop élevée. Le délai de six semaines dont bénéficie un déclarant pour revenir sur sa déclaration était dépassé depuis longtemps (alors que la déclaration aurait pu avoir lieu beaucoup plus tard). L'AED n'a laissé qu'une ouverture : elle accepte de rectifier la valeur des terrains en cas de leur vente dans un délai de deux ans à un prix inférieur à celui figurant dans la déclaration. Or, les terrains en question avaient entretemps fait l'objet d'une donation à un proche.

A l'égard de la phrase figurant à la page 33 du rapport d'activité de la Médiateure selon laquelle « C'est seulement l'absence de possibilité de recours après la réception de l'avis de paiement qui posait problème. », le Directeur de l'AED indique qu'au contraire un recours contre une décision administrative est toujours possible auprès d'un tribunal.

Quant au dossier présenté, le Directeur de l'AED constate :

- qu'on ne peut pas réclamer devant le Directeur de l'AED contre ses propres indications portées dans la déclaration;
- que la dame concernée, qui ne bénéficie pas d'un régime de protection légale, a signé sa déclaration de succession sans (apparemment) avoir eu connaissance de son contenu;
- que la dame a passé des actes postérieurement devant notaire, alors que dans le cas d'une personne aveugle, deux notaires devraient être présents lors de la signature des actes notariaux;
- qu'il n'est pas tenu compte du fait que la responsabilité du notaire ayant préparé et déposé la déclaration trop élevée est engagée;
- qu'il ne ressort pas du dossier pour quelle raison le notaire a déclaré une valeur «de quarante fois la valeur estimée de l'héritière»;
- que le terme «terrains jamais constructibles» est à relativiser.

Quant au constat de la Médiateure selon lequel «il est inadmissible qu'un héritier soit contraint de vendre un immeuble pour pouvoir payer les droits de succession», le Directeur de l'AED explique qu'au vu du taux du droit de succession en ligne indirecte actuel (inchangé depuis 1984) et de l'évolution des prix des terrains et des maisons au cours des dernières décennies, une telle vente s'impose dans de nombreux cas.

Finalement, une expertise judiciaire a été lancée par l'AED et, cas exceptionnel, la valeur fixée par le tribunal sera reprise dans le cadre de la déclaration de succession. Le Directeur de l'AED ajoute que le tribunal n'est pas contraint d'accepter la réalisation d'une telle expertise.

Il conclut que, en raison du secret fiscal, certaines informations en relation avec des dossiers litigieux ne peuvent être divulguées et utilisées par l'AED pour défendre sa position.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Certains membres de la Commission constatent de nouveau que l'AED a appliqué les textes de loi existants et qu'elle ne peut agir différemment.
- Un membre de la Commission pose la question de la révision éventuelle des tarifs appliqués en matière successorale (décision politique).
- Un membre de l'opposition déplore de nouveau le ton employé par la Médiateure dans son rapport d'activité.

Recommandation n°48 relative à la réinstauration d'une procédure de remise gracieuse en matière de TVA (introduite par le rapport d'activité de 2011-2012) :

La Médiateure recommande la réinstauration d'une procédure de remise gracieuse en matière de TVA.

Rappel des réactions antérieures à l'égard de cette recommandation (extrait du rapport d'activité – pages 88-89):

« Dans le débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure 2011-2012, le Directeur de l'AED avait précisé que son administration n'est pas favorable à la mise en place d'une procédure de remise gracieuse en matière de TVA. Le directeur avait attiré l'attention sur l'article 1^{er} de la loi du 22 décembre 1985 relative au relevé de la déchéance résultant de l'expiration d'un délai imparti pour agir en justice qui prévoit la possibilité du relevé de forclusion en toutes matières au profit de toute personne qui s'est trouvée dans l'impossibilité d'agir sans qu'il y ait eu faute de sa part.

Le Directeur avait proposé d'introduire à l'article 76 de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée une disposition permettant aux assujettis qui

prouvent qu'ils se sont trouvés dans l'impossibilité d'agir, sans qu'il y ait eu une faute de leur part, d'être relevés de la forclusion.

La Médiateure est toutefois d'avis que la proposition du Directeur de l'AED n'est pas de nature à résoudre le problème des taxations d'office dont le montant dépasse de loin celui qui aurait été dû sur la base de déclarations régulières. En effet la solution proposée par le directeur requiert l'impossibilité d'agir de la part de l'assujetti. Or, aucun des cas dont la Médiateure a été saisie n'aurait pu être résolu sur cette base.

La question qui se pose est de savoir si les taxations d'office sont conformes au principe de proportionnalité et si la faute peut justifier une dette fiscale exorbitante.

La Médiateure est dans l'attente d'une prise de position de la part du Ministre des Finances par rapport à cette recommandation. »

Le Directeur de l'AED signale que le Ministre des Finances précédent a décidé de tenir compte de la recommandation de la Médiateure en modifiant la loi TVA par le biais du projet de loi n°6642 *portant transposition de l'article 5 de la directive 2008/8/CE du Conseil du 12 février 2008 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le lieu des prestations de services; – modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée*², déposé le 6 janvier 2014.

Quant à l'instauration d'une remise gracieuse en matière de TVA, le Directeur de l'AED signale, d'une part, que c'est le consommateur final qui paie la TVA et qu'il est donc difficilement concevable que l'AED intervienne dans la chaîne en amont et dispense un intervenant du paiement de cette TVA. Abstraction faite de cela, l'une des caractéristiques de la fiscalité indirecte consiste dans le fait qu'il n'est pas tenu compte de la situation personnelle de l'assujetti.

Le Directeur de l'AED conclut, qu'à son avis, la modification législative proposée représente la solution adéquate à la résolution des cas de taxation d'office contre lesquelles les assujettis se sont trouvés dans l'impossibilité d'agir sans qu'il y ait faute de leur part.

Les membres de la Commission partagent cet avis.

6. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

² Extrait du commentaire des articles du projet de loi 6642 : «En vertu de l'article 76 de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, les bulletins de rectification ou de taxation d'office peuvent être attaqués par voie de réclamation, celle-ci devant être introduite dans un délai de trois mois à compter de la date de notification du bulletin. Or, il a été constaté que la situation peut se présenter où un assujetti se voit forclos d'exercer la réclamation parce qu'il n'a pas introduit une réclamation dans le délai légal alors qu'il a été, sans faute de sa part, dans l'impossibilité d'agir. Cette situation a d'ailleurs fait l'objet d'une recommandation de la Médiateure.

Il est proposé de remédier à la problématique décrite en prévoyant qu'un assujetti se trouvant dans une telle situation peut demander à être relevé de la forclusion, à condition que cette demande soit introduite dans les quinze jours à partir du moment où l'impossibilité d'agir a cessé et au plus tard dans le délai de six mois à compter de l'expiration du délai de réclamation. En cas de rejet de la demande, l'assujetti dispose de la faculté de se pourvoir en justice.

S'agissant d'une mesure exceptionnelle, l'assujetti qui entend en bénéficier doit prouver que le respect du délai lui était impossible. La mesure en question ne saurait en effet conduire à ce qu'elle soit abusivement utilisée comme moyen de contourner le délai légal prévu pour la réclamation. Aussi, les assujettis ne sauraient-ils se retrancher derrière le manque de diligence de leurs représentants pour s'exonérer de toute faute en relation avec la forclusion.»

Luxembourg, le 6 mars 2014

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Marc Hansen

Annexe :

Calendrier des travaux de la Commission portant sur le budget 2014

CALENDRIER - BUDGET 2014

Mercredi, le 5 mars 2014 à 10.00h (salle plénière):

Dépôt du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014 (*doc. parl. n°6666*)

Mercredi, le 5 mars 2014 à 15.30h (salle 4-5):

Echange de vues sur les grandes lignes du projet de budget avec le Ministre des Finances, le Directeur de l'Inspection générale des Finances et des représentants du Trésor

Vendredi, le 7 mars 2014 à 10.30h (salle 4&5):

- de 10.30h à 11.15h: Echange de vues avec des représentants de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines
- de 11.15h à 12.00h: Echange de vues avec des représentants de l'Administration des Contributions directes

Mardi, le 11 mars 2014 à 9.00h (salle 2):

- de 9.00h à 9.30h: Echange de vues avec des représentants de l'Administration des Douanes et des Accises

Vendredi, le 14 mars 2014 à 14.00h (salle 4&5):

- de 14.30h à 15.30h: Echange de vues avec Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale et le Directeur de l'IGSS
- à partir de 15.30h: Echange de vues avec le Conseil supérieur pour un Développement durable (CSDD)

Mardi, le 18 mars 2014 à 9.00h (salle):

Echange de vues avec des représentants du STATEC au sujet des dernières prévisions économiques

Mardi, le 25 mars 2014 à 9.00h (salle 4-5):

- de 9.00h à 9.45h: Présentation de l'avis de la Cour des comptes

Vendredi, le 28 mars 2014 à 14.00h (salle 4&5):

Echange de vues avec les représentants du Comité de prévision
Examen de l'avis du Conseil d'Etat
Examen des avis des chambres professionnelles

Mardi, le 1er avril 2014 à 9.00h (salle 2):

de 9.00h à 9.45h: De Présentation de l'avis de la Banque Centrale du Luxembourg
à partir de 9:45h Echange de vues avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur

Vendredi, le 4 avril 2014 à 14.00h (salle 2):

Echange de vues avec les représentants de la CSSF

Mardi, le 8 avril 2014 à 9.00h (salle 2):

Présentation et adoption du projet de rapport