

**N° 4927<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

---

---

**PROJET DE LOI****concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement dans la  
Communauté européenne des créances relatives à certains impôts,  
cotisations, droits, taxes et autres mesures**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(18.6.2002)

Par dépêche du 13 mars 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs et le commentaire des articles, ainsi que la version coordonnée de la directive 76/308/CEE du Conseil du 15 mars 1976 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane.

L'avis de la Chambre des employés privés et celui de la Chambre de travail ont été transmis au Conseil d'Etat par deux dépêches du 16 mai 2002.

Au moment de l'émission du présent avis, le Conseil d'Etat n'était pas en possession de l'avis de la Chambre de commerce.

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de transposer en droit national la directive 2001/44/CE du Conseil du 15 juin 2001 modifiant la directive 76/308/CEE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane, et relative à la taxe sur la valeur ajoutée et à certains droits d'accise.

L'article 2 de la directive modificative 2001/44/CE du Conseil du 15 juin 2001 susmentionnée précise que les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à ladite directive au plus tard pour le 30 juin 2002, de sorte qu'il y a urgence à légiférer en la matière.

L'exposé des motifs retrace de façon concise et approfondie la portée générale de ces nouvelles initiatives législatives, le cadre communautaire actuel, la directive modificative 2001/44/CE du 15 juin 2001, ainsi que les raisons qui amènent le Gouvernement à proposer la transposition du texte coordonné de la directive en droit national. Le Conseil d'Etat partage les analyses et considérations judicieuses développées à l'exposé des motifs. Il apprécie également le tableau de référence donné en fin du commentaire des articles et fournissant une juxtaposition aisée des dispositions à prévoir dans la nouvelle loi avec celles des directives à transposer en droit national, à savoir la directive modificative 2001/44/CE susmentionnée, ainsi que la directive 76/308/CEE modifiée.

Quant au cadre communautaire actuel, le but poursuivi consiste à obliger les Etats membres à se prêter mutuellement assistance en matière de recouvrement, et donc seulement dans ce cas, dans la Communauté européenne des créances relatives à certains impôts, cotisations, droits, taxes et autres mesures.

L'assistance mutuelle en matière de recouvrement de certaines créances faisait déjà l'objet de directives antérieures, transposées en droit national.

Il s'agit d'abord des créances visées par la directive 76/308/CEE au sujet:

- a) des restitutions, interventions et autres mesures faisant partie du système de financement intégral ou partiel du FEOGA, y compris des montants à percevoir dans le cadre de ces actions;

- b) des prélèvements agricoles au sens de l'article 2 sous a) de la décision CEE 70/243 du Conseil du 21 avril 1970 et de l'article 128 sous a) de l'acte d'adhésion;
  - c) des droits de douane, au sens de l'article 2 sous b) de ladite décision et de l'article 128 sous b) de l'acte d'adhésion;
  - d) des frais et intérêts relatifs au recouvrement des créances visées ci-dessus,
- transposée en droit national par règlement grand-ducal du 18 mai 1979 sur base de la loi d'habilitation du 9 août 1971.

Il s'agit ensuite des créances relatives à la taxe sur la valeur ajoutée visées par la directive 79/1071/CEE. L'instrument de transposition a été le règlement grand-ducal du 18 juin 1981 et la base légale afférente fut la loi du 4 juin 1981 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement dans la Communauté économique européenne de créances relatives à la taxe sur la valeur ajoutée.

Enfin, les créances prévues dans la directive 92/108/CEE du Conseil du 14 décembre 1992 modifiant la directive 76/308/CEE du 15 mars 1976 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane et relative à la taxe sur la valeur ajoutée, ont fait l'objet du règlement grand-ducal du 24 mars 1993 sur base de la loi d'habilitation du 23 décembre 1992.

Le Conseil d'Etat salue l'initiative de reprendre dans une loi spécifique les mesures à transposer sur base de directives modificatives successives, alors que cette transposition s'était faite de façon peu homogène et, en partie du moins, peu transparente par le passé.

Par les nouveaux textes adoptés par le Conseil, le champ d'application matériel décrit à l'article 2 du projet de loi sous examen est étendu:

- aux impôts sur le revenu et la fortune;
- aux taxes sur les primes d'assurances;
- et aux amendes, à l'exclusion des sanctions à caractère pénal, décernées par les autorités nationales en rapport avec les créances à recouvrer.

La nouvelle directive adoptée connaîtra désormais un champ d'application potentiel plus large, en étendant l'application de l'assistance à toute personne physique ou morale qui omettrait d'acquitter ses impôts directs à l'égard d'une autorité fiscale étrangère, alors que la portée actuelle de la directive en vigueur est forcément limitée, puisqu'elle ne concerne qu'un nombre restreint d'opérateurs économiques, débiteurs de droits et taxes (assujettis à la TVA, redevables de droits de douane ou d'accises). La directive vise également à faciliter le recouvrement d'impôts indirects en matière de primes d'assurance. Il est à noter que l'intitulé du projet de loi met dûment en relief l'extension de la portée de la directive.

Le chapitre I, intitulé „*Disposition introductive*“ reprend en son paragraphe 1er le principe général de l'assistance mutuelle au recouvrement de créances nationales et communautaires, spécifiées à l'article 2, entre Etats membres de la Communauté européenne et il vise, en son paragraphe 2, la transposition en droit national, de manière uniforme et complète, de la directive 76/308/CEE susmentionnée.

Le champ d'application et les définitions font l'objet du chapitre II du projet de loi, articles 2 et 3.

Quant à l'assistance que les Etats membres sont obligés de se prêter mutuellement, il s'agit, comme pour les dispositions actuellement en vigueur, des seuls domaines suivants, précisés au chapitre III. – *Assistance mutuelle* du projet de loi:

- a) des demandes de renseignements: ces mesures font l'objet des articles 4 et 5 à la section 1 de ce chapitre;
- b) des demandes de notifications: ces mesures font l'objet des articles 6 et 7 à la section 2;
- c) des demandes de recouvrement: ces mesures font l'objet des articles 8 à 15 à la section 3.

Les conditions générales de l'assistance mutuelle font l'objet du chapitre IV, articles 16 à 20, alors que les modalités d'application sont reprises à l'article 22, sous le chapitre V. Selon cet article, des règlements grand-ducaux détermineront les modalités d'application de l'assistance mutuelle en matière de recouvrement. Les modalités d'application de la directive actuelle, régies par la directive d'application 77/79/CEE de la Commission du 4 novembre 1977, sont actuellement soumises à réexamen, notamment suite à l'adoption de la directive 2001/44/CE, dont la transposition fait l'objet du présent projet de loi à examiner. Selon les auteurs du projet de loi, il est envisagé de les transposer en

droit national par voie de règlement grand-ducal, en tenant compte, le cas échéant, des besoins spécifiques des administrations concernées.

Le chapitre VI contient, à l'article 23, les dispositions finales abrogeant la loi du 4 juin 1981 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement dans la Communauté économique européenne de créances relatives à la taxe sur la valeur ajoutée, avec effet au 1er juillet 2002. L'article 24 final prévoit l'entrée en vigueur au 1er juillet 2002, comme le prévoit la directive modificative susvisée.

Le Conseil d'Etat donne son adhésion aux principes suivis lors de la transposition de la directive 2001/44/CE du Conseil du 15 juin 2001 et comportant le regroupement en un texte unique et cohérent des dispositions visées par les directives de base et modificatives successives. Les matières couvertes par le présent projet de loi revêtent une grande importance pour le pays et les textes proposés s'inscrivent dans la ligne de coopération franche et sans réserve entre Etats membres au niveau de la Communauté européenne. D'un autre côté, les textes proposés prévoient également que l'assistance mutuelle à accorder dorénavant doit s'inscrire dans le contexte des contraintes et obligations à respecter au niveau du droit national. Le Conseil d'Etat voudrait à ce sujet citer les dispositions prévues au paragraphe 4 de l'article 5:

„(4) L'autorité requise luxembourgeoise ne fournit pas de renseignements:

- a) qu'elle ne serait pas en mesure d'obtenir pour le recouvrement des créances analogues nées au Grand-Duché de Luxembourg;
- b) ou qui révéleraient un secret commercial, industriel ou professionnel;
- c) ou dont la communication serait de nature à porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg.“

D'autre part, en matière de recouvrement visé par l'article 8 du projet, le commentaire des articles précise clairement que:

„Le titre dont fait état le paragraphe 1 de cet article et qui doit permettre le recouvrement d'une créance nationale, consiste en une contrainte administrative ou en un jugement passé en force de chose jugée. Il est partant exclu que la demande de recouvrement à une autorité requise étrangère soit demandée sur base d'un simple avis de paiement ou d'un bulletin d'impôt.“

Au commentaire de l'article 9, il est précisé que, en tant que corollaire de l'article 8, les dispositions de cet article règlent la demande de recouvrement présentée par une autorité requérante étrangère et il y est rappelé que „l'autorité requise luxembourgeoise ne dispose de pouvoirs plus étendus dans le cadre de la coopération communautaire, que ceux dont elle est autorisée, en fonction des dispositions législatives, réglementaires et administratives, à faire usage pour le recouvrement de ses propres créances“.

Le Conseil d'Etat ne saurait qu'insister sur le respect de ces principes de base, qui doivent s'inscrire dans le cadre des lois de base nationales, notamment en matière de respect du secret professionnel. Il s'agira en conséquence de bien agencer les mesures à prendre dans le contexte de la nouvelle loi avec les principes retenus dans les lois déjà en vigueur, notamment les dispositions prévues au règlement grand-ducal du 24 mars 1989 précisant le secret bancaire en matière fiscale et délimitant le droit d'investigation des administrations fiscales. En outre, il estime qu'il importe de veiller à ce que les diverses administrations concernées suivent des lignes directrices cohérentes et uniques dans le souci d'assurer l'égalité du citoyen devant la loi.

Quant à la rédaction du texte de loi, qui correspond aux dispositions des directives communautaires à transposer, le Conseil d'Etat peut se limiter aux quelques observations qui suivent:

#### *Ad article 2*

L'énumération des créances reprise au paragraphe 1er ne suit pas exactement le même ordre que celui retenu dans la directive dans le souci de mettre davantage en relief les créances d'ordre public, financièrement et économiquement les plus importantes sur le plan national. Le Conseil d'Etat partage cette façon de procéder.

#### *Ad article 3*

Cet article reprend les principales définitions figurant aux endroits correspondants de la directive à transposer, à savoir les notions d'autorité requérante et d'autorité requise.

L'article 3 de la version coordonnée de la directive 76/308/CEE du Conseil prévoit également les définitions génériques des notions de:

- droits à l'importation;
- droits à l'exportation.

Le Conseil d'Etat ignore les raisons pour lesquelles les auteurs du projet de loi ont estimé approprié de ne pas reprendre également ces définitions, alors que les notions y visées se retrouvent également dans le texte du projet de loi. De l'avis du Conseil d'Etat, il pourrait se recommander de les inclure à l'article 3 du projet de loi afin d'assurer une transposition aussi fidèle et complète que possible des textes communautaires.

#### *Ad article 8*

Au paragraphe 2, sous le point b), il convient de remplacer les termes „les mesures n'aboutiront“ par ceux de „les mesures n'ont pas abouti“.

Au paragraphe 4, sous le point d), les termes „dans la monnaie du Grand-Duché de Luxembourg“ sont, de l'avis du Conseil d'Etat, à remplacer par „en euro(s)“.

#### *Ad article 9*

Le Conseil d'Etat propose d'amender la rédaction du point a) du paragraphe 2, en remplaçant le bout de phrase „où elle a son siège“ par „où l'autorité requérante a son siège“, sinon la phrase est incorrecte.

Par ailleurs, tout comme à l'article 8, paragraphe 2, point b), il convient de remplacer les termes „les mesures n'aboutiront“ par ceux de „les mesures n'ont pas abouti“.

#### *Ad article 10*

Les auteurs du projet de loi proposent de ne pas faire l'application du principe, proposé à l'article 8(1) de la directive, de la reconnaissance automatique des titres étrangers, mais de se prévaloir, à titre dérogatoire, des dispositions du paragraphe 2 de ce même article de la directive autorisant, en effet, les Etats membres à faire procéder, dans la mesure du possible, endéans un délai de trois mois, au remplacement du titre étranger par un titre national. Tout en renvoyant aux explications fournies au commentaire des articles, le Conseil d'Etat marque son accord avec la manière de procéder.

#### *Ad article 11*

Le Conseil d'Etat voudrait relever la portée de cet article qui prévoit que „les créances des autres Etats membres à recouvrer par l'autorité requise luxembourgeoise en vertu de la présente loi ne jouissent pas des garanties du Trésor le cas échéant applicables aux créances analogues de l'Etat luxembourgeois“. Ainsi, comme précisé au commentaire des articles, les créances étrangères ne jouissent d'aucun privilège du Trésor au Grand-Duché et, en raison de leur qualité de créance chirographaire, le recouvrement forcé moyennant sommation à tiers détenteur ne peut pas être engagé.

#### *Ad article 17 nouveau selon le Conseil d'Etat*

Le Conseil d'Etat voudrait relever que dans les textes actuellement en vigueur et introduits par le règlement grand-ducal modifié du 18 mai 1979 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement dans la Communauté européenne des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane, figure un article 22 précisant qu'aucune demande d'assistance ne peut être formulée si le montant de la ou des créances auxquelles elle se rapporte est inférieur à un seuil donné, à savoir 1.500 euros, suite à l'application de la directive 86/489/CEE modifiant la directive 77/794/CEE fixant les modalités pratiques nécessaires à l'application de certaines dispositions de la directive 76/308/CEE faisant l'objet du présent projet de loi. Ce seuil de 1.500 euros peut être réduit dans certaines circonstances.

Bien qu'il s'agisse d'une modalité d'application de la directive, le Conseil d'Etat est à se demander s'il n'aurait pas été indiqué de reprendre également cette disposition dans le corps du nouveau texte, puisqu'il s'agit d'une disposition de base précisant à partir de quelle importance de montant l'assistance peut être déclenchée. Au cas où le législateur suivrait cette suggestion du Conseil d'Etat, il conviendrait d'insérer un article nouveau après l'article 16 de la teneur qui suit, et de renuméroter les articles subséquents:

„**Art. 17.** Aucune demande d'assistance ne peut être formulée si le montant de la ou des créances auxquelles elle se rapporte est inférieur à 1.500 euros. Ce montant est ramené à 200 euros si la demande porte sur le recouvrement d'une créance devenue exigible par suite d'une irrégularité commise au cours ou à l'occasion d'une opération effectuée dans le cadre du régime de circulation intracommunautaire de marchandises institué par le règlement (CEE) No 3/84 du Conseil.“

*Ad article 23 (24 et 25 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article a pour objet d'abroger, avec effet au 1er juillet 2002, la loi déjà susmentionnée du 4 juin 1981 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement dans la Communauté économique européenne de créances relatives à la taxe sur la valeur ajoutée.

Le texte est à modifier à l'effet d'y supprimer la date de prise d'effet de l'abrogation, celle-ci étant concomitante à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Le Conseil d'Etat voudrait également attirer l'attention sur le règlement grand-ducal modifié déjà susmentionné du 18 mai 1979, pris sur base d'une loi d'habilitation et dont certaines dispositions sont reprises dans le projet sous examen, dispositions qui seront implicitement abrogées par l'entrée en vigueur du nouveau texte. Les autres mesures non reprises continueront toutefois à sortir leurs effets. Etant donné que les auteurs du projet sous examen envisagent de transposer en droit national les futures modifications qui seront apportées à la directive d'application 77/79/CEE de la Commission du 4 novembre 1977 en voie de réexamen, par un règlement d'exécution, se fondant sur l'article 22 (23 selon le Conseil d'Etat), il serait opportun, afin d'éviter le recours à une loi d'habilitation pour abroger le règlement de 1979 en entier, d'insérer un article 25 nouveau (selon le Conseil d'Etat) dans le présent projet, libellé comme suit:

„**Art. 25.** Les dispositions du règlement grand-ducal modifié du 18 mai 1979 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement dans la Communauté Européenne des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane, restent en vigueur, pour autant qu'elles ne sont pas contraires à la présente loi, jusqu'à leur remplacement par l'entrée en vigueur des règlements grand-ducaux pris sur base de l'article 23.“

Quant au libellé du chapitre dont fait partie l'article 23 du projet, le Conseil d'Etat propose de remplacer l'intitulé „Chapitre VI. – *Dispositions finales*“ par „Chapitre VI. – *Dispositions abrogatoires et finales*“.

Sous le bénéfice des observations et amendements qui précèdent, le Conseil d'Etat marque son accord avec le texte du projet de loi sous rubrique.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 juin 2002.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Pour le Président,*  
*Le Vice-Président,*  
Pierre MORES

