



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 28 avril 2023

(*visio*)

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 20 mars 2023
2. 8186 Projet de loi portant modification
 - de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (" Abgabenordnung ") ;
 - de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ;
 - de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
 - de la loi modifiée 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, 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
 - Suite de la présentation du projet de loi
3. Demande du groupe politique CSV du 7 février 2023 au sujet du règlement grand-ducal du 23 décembre 2022 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Stéphanie Empain remplaçant M. François Benoy, Mme Martine Hansen, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité (ministère des Finances)
M. Youssef Razzak, du ministère des Finances

Mme Pascale Toussing, Directeur de l'Administration des contributions directes

M. Sven Anen, Mme Betty Sandt, M. Luc Schmit, du Comité de direction

M. Camille Thiltges, Mme Manon Zenner, de l'Administration des contributions directes

M. Pitt Sietzen, du groupe parlementaire DP

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. François Benoy, M. Fernand Kartheiser, M. Roy Reding

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 20 mars 2023**

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. **8186 Projet de loi portant modification - de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (" Abgabenordnung ") ; (...)**

M. André Bauler est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Avant de poursuivre l'échange de vues sur les différentes dispositions du projet de loi (suite à la première réunion du 24 avril 2023), la Directrice de l'ACD tient les propos suivants au nom du comité de direction de l'ACD :

- D'importants efforts sont actuellement menés pour moderniser l'ACD et améliorer ses services dans l'intérêt du pays, mais aussi du contribuable, et surtout du contribuable honnête, et non au détriment du contribuable.
- Il serait erroné de prétendre que le texte du projet de loi sous rubrique restreint les droits du contribuable.
- À l'heure actuelle, l'ACD est contrainte d'agir avec les moyens limités dont elle dispose pour servir au mieux le contribuable. Pour cette raison, il est indispensable de trouver des moyens d'agir de manière plus efficace contre les tout de même nombreux contribuables qui abusent du système, qui ne respectent aucune règle et qui paralysent les services de l'ACD par leur action (ou leur inaction selon les cas).
- Ces derniers temps, un certain nombre de dispositions ont été prises en faveur du contribuable. Ainsi, les sociétés peuvent soumettre leur déclaration d'impôts à l'ACD par voie électronique, ce qui accélère leur imposition et, depuis peu, certains contribuables personnes physiques peuvent faire de même (il est prévu d'élargir le cercle de ce type de contribuables à long terme). La réponse de l'ACD à ce type de déclaration a lieu endéans des 2 semaines suivant ce type de déclaration.

De plus, la date de remise de la déclaration d'impôt a été reculée du 31 mars au 31 décembre afin d'accorder davantage de flexibilité au contribuable.

Le projet de loi sous rubrique introduit, en outre, la possibilité pour le contribuable d'interjeter recours auprès du tribunal administratif après 6 mois de silence directorial contre les décisions discrétionnaires à l'encontre desquelles la voie de recours est le recours hiérarchique formel (Beschwerde), ce qui n'était pas possible jusqu'à présent.

L'ACD a entamé les travaux de conception d'un « centre de contact » (contact center) et d'amélioration du site internet de l'ACD pour mieux servir le client contribuable.

- Il est rappelé que le présent projet de loi met en œuvre une partie des recommandations découlant de l'analyse externe de l'ACD, mais qu'il n'est pas exclu que d'autres projets de loi suivent.
- Comme déjà expliqué au cours de la réunion du 24 avril 2023 au sujet de la limite temporelle de 12 mois au recours devant le tribunal administratif en cas de silence du directeur, instaurée par le présent projet de loi, il est réitéré, d'une part, que très peu de recours sont formés et, d'autre part, que, parmi ces derniers, 75-80% le sont endéans des 12 mois (après les 6 mois de silence). Cette réalité prouve que la présente mesure ne restreint pas vraiment les droits du contribuable. La Chambre des Députés est évidemment libre d'augmenter le délai de 12 mois.
- Quant aux retards dans le traitement des dossiers, accumulés au sein du service contentieux, il apparaît qu'en raison du manque de personnel disposant de l'expérience nécessaire il ne peut y être remédié par une simple augmentation de son effectif. Vu la charge de travail de l'ensemble des services de l'ACD, il n'est pas concevable non plus de « simplement » affecter du personnel d'autres services à celui du contentieux.

La Directrice se déclare prête à venir régulièrement présenter l'avancée des travaux de modernisation aux Députés s'ils le souhaitent.

Elle termine en attirant l'attention sur les fausses informations qui circulent au sujet de l'ACD, telle que par exemple celle, selon laquelle, l'ACD refuserait de rencontrer les contribuables. Puisque des réunions ACD-contribuables ont lieu et peuvent avoir lieu, étant entendu que l'ACD ne rend pas d'avis contraignant au cours d'une entrevue avec un contribuable, il serait superfétatoire et plutôt contreproductif d'en inscrire la possibilité ou même l'obligation dans la loi. Il en va de même pour l'inscription d'une obligation de réponse de l'ACD.

Le Président de la Commission des Finances et du Budget remercie la Directrice de l'ACD d'avoir contextualisé et expliqué les différentes mesures prises, à prendre et à ne pas prendre. Il souligne qu'il est important de résister aux rumeurs négatives qui circulent, de faire la part des choses et de ne pas s'en laisser influencer, même s'il est évidemment compréhensible que les femmes et hommes politiques, surtout de l'opposition, questionnent les mesures prises par le gouvernement.

M. Laurent Mosar remercie également la Directrice de l'ACD pour ses explications. Il revient aux propos du Président qu'il ressent comme une critique à son égard et à l'égard de l'opposition, alors que ses questions, ses remises en question de certaines dispositions et ses propositions découlent de contacts avec des personnes ou des associations insatisfaites du fonctionnement de l'ACD et réticentes par rapport à certaines dispositions du projet de loi sous examen. Il souligne que la transmission de critiques émanant d'associations reconnues fait partie des devoirs des hommes politiques. Finalement, M. Mosar constate que le projet de loi comporte des dispositions favorables (telle p. ex. la possibilité pour le contribuable d'interjeter recours auprès du tribunal administratif après 6 mois de silence directorial, cf. ci-dessus) ; il regrette néanmoins que les propositions faites par un certain nombre de chambres professionnelles et le CES au cours des dernières années en faveur du renforcement des droits du contribuable n'aient pas été reprises dans le présent projet de loi. Il souhaiterait que

ces propositions soient discutées et que, par exemple, en contrepartie de la mise en place du délai de 12 mois endéans duquel le contribuable peut former un recours (cf. ci-dessus), certains délais dont dispose l'ACD soient raccourcis.

M. Bauler déclare n'avoir aucunement eu l'intention de remettre en question le droit à la critique de l'opposition.

La Directrice de l'ACD indique que son intervention avait pour objectif de prouver que, contrairement à certaines allégations, le texte de loi proposé n'a pas pour effet d'affaiblir les droits du contribuable. Elle se déclare ouverte à toutes discussions et propositions tout en donnant à considérer que d'autres projets de loi suivront probablement le projet de loi présent et qu'il serait contreproductif d'apporter trop de modifications trop tôt dans le processus de modernisation. Selon elle, il y a lieu d'avancer étape par étape, sans précipitation.

M. Dan Kersch fait part de la satisfaction de son parti politique à l'égard des explications de la Directrice de l'ACD et déclare que ce dernier soutient sans aucune hésitation les propositions de modernisation de l'ACD. Selon lui, un système fiscal doit être juste et ressenti en tant que tel par le contribuable, tout sentiment contraire provoquant l'abus et la fraude. Il salue donc les dispositions proposées qui ont aussi pour but d'agir contre la fraude et les abus. Il conçoit qu'il soit important de renforcer les droits des contribuables lorsqu'il s'agit de redresser des injustices, mais ces droits doivent être limités lorsqu'ils représentent un risque d'abus.

M. Bauler n'est pas d'avis que des droits soient affaiblis par la mise en place de délais raisonnables ; au contraire, la fixation de délais bénéficie à l'ensemble des acteurs concernés.

Mme Josée Lorsché, au nom de son groupe parlementaire, se distancie du soupçon selon lequel l'ACD agirait « contre » le contribuable. Il est connu que le personnel de l'ACD subit une surcharge de travail et travaille sous pression et il est dès lors urgent d'agir afin d'améliorer cette situation. Au nom de l'intérêt général, elle plaide en faveur d'une discussion de ce sujet dépourvue de lutte politique afin de pouvoir avancer rapidement et de manière efficace.

M. Gilles Roth partage l'avis de M. Kersch quant à la nécessité de combattre les abus, mais signale que tout homme politique de l'opposition dispose du droit de manifester ses critiques motivées au sujet de dispositions qu'il désapprouve, et ce sans être accusé de dénigrer systématiquement l'ACD. Il rappelle que le CSV n'a pas commenté l'analyse externe de l'ACD (réalisée par BCG et présentée au cours de la réunion du 31 mars 2023), mais qu'il pourrait en demander un examen plus détaillé, par exemple dans le cadre d'un débat sous forme d'heure d'actualité en séance plénière.

Mme Lorsché comprend que l'opposition soit dans son rôle en critiquant certaines dispositions, mais appelle tout de même à ce que les travaux liés au présent projet de loi aient lieu dans le calme et dans un esprit constructif. Elle apprécierait la tenue d'une discussion supplémentaire au sujet de l'analyse externe de l'ACD présentée le 31 mars 2023.

Le Président de la Commission se déclare ouvert à la tenue d'une telle réunion supplémentaire, à voir si la présence du consultant externe concerné est nécessaire ou non. La Directrice de l'ACD est d'avis qu'il serait préférable de l'y associer.

Vu le contexte international, M. Kersch préférerait également que le présent sujet soit discuté au sein de la Commission des Finances et du Budget plutôt qu'en plénière. Tout comme M. Bauler, il plaide en faveur de la présence du consultant externe.

Suite de l'examen du projet de loi :

La Commission des Finances et du Budget revient aux points soulevés au cours de la réunion du 24 avril 2023 (matin).

Mesure selon laquelle, en cas de taxation d'office, le réclamant n'est admis dans son recours que s'il apporte la preuve que ses revenus ou sa fortune réels s'écartent de manière significative (c'est-à-dire de plus de 10%) des bases d'imposition telles que fixées par le bulletin d'impôt (point 28 de l'article 1^{er} du projet de loi)

Le responsable du service contentieux rappelle que chaque année tout contribuable concerné doit remettre sa déclaration d'impôt. Lorsque le contribuable n'a pas (ou insuffisamment) répondu aux demandes de l'ACD (sous forme de rappels et d'astreintes dans certains cas) et n'a pas soumis de déclaration d'impôt, l'ACD se voit contrainte de procéder à une taxation d'office. Certains contribuables oublient de remettre leur déclaration, mais d'autres agissent ainsi de manière intentionnelle par malhonnêteté.

La mesure introduite par le présent projet de loi précise le terme « de manière significative » en le fixant à 10%. Elle est conforme à la position jurisprudentielle actuelle en matière de taxation d'office, selon laquelle le réclamant n'est admis dans son recours que s'il apporte la preuve que ses revenus ou sa fortune réels s'écartent de manière significative des bases d'imposition telles que fixées par le bulletin d'impôt.

Selon le responsable du service contentieux, le chiffrage de l'« écart significatif » apporte plus de précision au contribuable et lui permet donc une meilleure estimation des conséquences de son comportement.

Elle permet également à l'ACD de consacrer davantage de temps aux dossiers des contribuables qui respectent les règles et les délais, plutôt que d'en perdre sur les autres.

Vu qu'environ 5% des réclamations soumises au service contentieux concernent les taxations d'office, il apparaît vraiment utile et nécessaire de fixer le seuil de 10% dans l'AO.

M. Mosar signale ne pas avoir de problème avec le fait que les contribuables qui ne respectent pas les règles soient soumis à une taxation d'office, qui représente en elle-même déjà une sorte de sanction à leur égard. Lui et son groupe parlementaire désapprouvent cependant le fait que la possibilité de recours contre cette taxation soit désormais limitée aux cas où l'imposition se base sur des revenus estimés excédant d'au moins de 10% les revenus réels. Selon M. Mosar, ce seuil de 10% peut, selon le contribuable, représenter une somme importante et ressemble à une sorte de sanction supplémentaire. Il préférerait que des amendes et astreintes soient prononcées à l'encontre des contribuables irrespectueux des délais, comme c'est déjà le cas à présent.

M. Mosar juge, de plus, peu élevée la part de 5% des réclamations contre les taxations d'office par rapport au total des réclamations et propose donc qu'il soit agi au niveau des autres 95% des réclamations.

Il conclut en exprimant ses doutes quant à l'efficacité de la présente mesure dans la réduction du nombre de réclamations.

Le responsable du service contentieux attire l'attention sur le fait étonnant que bon nombre de contribuables irrespectueux des délais impartis pour la remise de la déclaration d'impôts et donc taxés d'office sont issus du secteur financier (bureau sociétés 6), alors qu'il s'agit de professionnels censés bien connaître les règles fiscales et les délais à respecter. Il arrive que des contribuables laissent passer tous les délais et fournissent les documents dus au moment de passer devant le tribunal – cette façon de procéder encombre évidemment le service contentieux.

Il comprend que le seuil de 10%, instauré par le projet de loi, puisse être assimilé à une amende, mais il répète que, dans la pratique, ce seuil est déjà appliqué devant les tribunaux dans la majorité des cas.

En réponse à une question de M. Bauler, le responsable du service contentieux explique qu'en vue d'une taxation d'office, l'ACD base son estimation des revenus imposables sur des revenus des années précédentes, mais pas seulement, dans la mesure où tous faits et indices disponibles à une juste évaluation des revenus et de la fortune imposables dans le chef du contribuable susceptible d'être imposé par voie de la taxation d'office sont impérativement pris en compte. Il arrive en outre le plus souvent que l'ACD procède à des « taxations partielles », c'est-à-dire à des taxations d'office portant uniquement sur des catégories de revenus au sujet desquelles des informations lui font défaut. Selon la jurisprudence, l'estimation doit se situer le plus près possible de la réalité et ne peut constituer une sanction du contribuable.

Mesure prévoyant l'inopposabilité des comptes annuels des sociétés en cas de non-dépôt au moment de l'imposition (point 24 de l'article 1^{er} du projet de loi)

Par le biais de la modification du paragraphe 160 de l'AO, le projet de loi prévoit de sanctionner le non-dépôt des comptes annuels, ces derniers étant nécessaires à l'établissement de la base d'imposition, conformément aux obligations légales, par une inopposabilité de ces derniers à des fins fiscales.

Une représentante de l'ACD rappelle que la loi sur la comptabilité commerciale prévoit, entre autres, le dépôt des comptes annuels endéans certains délais, dont le non-respect constitue une infraction. L'ACD nécessite les comptes annuels pour pouvoir procéder à l'imposition du contribuable (personne morale) concerné. La mesure autorisant le contribuable à soumettre sa déclaration d'impôts jusqu'à la fin de l'année (au lieu du 31 mars), lui laissera davantage de temps pour remettre les comptes annuels à l'administration fiscale et limitera probablement le nombre de cas où le retard de leur dépôt les rendra inopposables. La présente mesure a pour objectif de contrecarrer les cas vraiment problématiques et elle aligne l'AO sur la législation des sociétés.

Le responsable du service contentieux ajoute que l'impact de la présente mesure devrait être plutôt limité, puisqu'en cas de taxation d'office sur base d'un bénéfice évalué par l'ACD, l'ACD devra, suite à une réclamation du contribuable, prendre en compte les comptes annuels déposés tardivement.

Mesure selon laquelle les dispositions accordées uniquement sur demande ne peuvent plus être accordées au contribuable dans le cadre d'une réclamation s'il n'en a pas formulé la demande au moment de la déclaration d'impôt (point 9 de l'article 1^{er} du projet de loi)

La présente mesure prévoit qu'en matière de dispositions accordées uniquement sur demande (par exemple : crédit d'impôt monoparental, abattement pour charges extraordinaires, bonification d'impôt pour investissement ...), une telle demande est à formuler à travers la déclaration d'impôt et ne peut plus être suppléée dans le cadre d'une réclamation. En effet, par application du principe de l'effet dévolutif, le directeur ne peut pas se prononcer sur des éléments qui n'ont pas pu être toisés par le bureau d'imposition en premier lieu du fait qu'aucune demande en ce sens ne lui a été soumise.

Le responsable du service contentieux précise que le contribuable qui, au moment où il reçoit son bulletin d'imposition, se rend compte qu'il a oublié de préciser p. ex. une charge extraordinaire sur sa déclaration d'impôt, peut rectifier cet oubli en contactant le bureau d'imposition auquel il a soumis sa déclaration (le principe de l'effet dévolutif ne joue pas au

niveau du bureau d'imposition). Le bureau d'imposition tient compte de la rectification dont il a été informé et accorde la prise en compte correspondante.

En raison du principe de l'effet dévolutif, il n'est cependant pas possible qu'un niveau hiérarchique supérieur se prononce sur un point qui n'a pas été traité au niveau hiérarchique inférieur. Ce principe est appliqué depuis toujours et correspond à la jurisprudence existante. La présente mesure se résume donc à inscrire ce principe, déjà appliqué, dans l'AO.

Partant du principe que l'ACD examine les dossiers des contribuables à charge et à décharge et que la présente disposition concerne surtout les contribuables personnes physiques, M. Mosar cite l'exemple d'un contribuable pensant, à tort, avoir droit à une exonération totale de ses dividendes selon le paragraphe 166 de la LIR. Il imagine que, dans un tel cas et selon la mesure à instaurer, l'ACD informera le contribuable que tel n'est pas le cas, qu'il aurait pu bénéficier d'une exonération à 50% s'il en avait fait la demande, mais que, comme il ne l'a pas faite, il n'y aura pas droit. Il trouve cette façon de procéder injuste pour le contribuable.

Le responsable du service contentieux confirme tout d'abord que l'ACD examine toujours les dossiers des contribuables à charge et à décharge. Dans l'exemple de M. Mosar, il précise que l'exonération à laquelle il est fait allusion, n'est pas une disposition sur demande, mais une disposition toujours vérifiée et appliquée par les bureaux d'imposition (dans le cas présent, le bureau d'imposition appliquerait d'emblée une exonération à 50% sans que le contribuable ne l'ait demandée). Il explique que la présente mesure concerne uniquement les dispositions pour lesquelles la loi précise qu'elles sont accordées sur demande.

M. Mosar se déclare apaisé par ces explications.

3. Demande du groupe politique CSV du 7 février 2023 au sujet du règlement grand-ducal du 23 décembre 2022 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal

M. Gilles Roth signale que la demande de son groupe politique porte sur la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs des personnes physiques en lien avec les immeubles qu'elles occupent en tant que propriétaires. Il rappelle que jusqu'à la fin de l'année 2022 l'intégralité des intérêts débiteurs pouvait être déduite fiscalement même si le propriétaire n'habitait pas encore l'immeuble concerné. Or, cette possibilité a été en partie restreinte par le biais de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal du 23 décembre 2022. Il pose les questions suivantes à ce sujet :

- Quelle proportion des intérêts débiteurs d'un crédit immobilier est déductible fiscalement tant que le propriétaire n'habite pas encore son logement et qu'en est-il du financement de la réparation/rénovation d'une habitation en vue de son emménagement ?

- À partir de quel moment la déductibilité commence-t-elle à être limitée à des montants inférieurs au plafond initial (ce plafond des intérêts déductibles ayant été augmenté de 2.000 à 3.000 euros par personne du ménage suite au dernier accord tripartite) ?

- Il arrive qu'une personne doive recourir à un prêt relais pour continuer de rembourser le crédit de son bien immobilier actuel, alors qu'elle a dû souscrire un nouveau crédit pour son futur bien immobilier. Il apparaît cependant que les intérêts débiteurs soient traités différemment selon le cas où l'on a acheté un bien immobilier en construction ou bien un bien immobilier déjà habitable.

M. Roth indique finalement que les gens du secteur parlent d'une éventuelle erreur survenue dans certains textes au moment de leur modification.

Le Président de la Commission attire l'attention sur le fait que la réponse du ministère des Finances à la question parlementaire n°7591 de M. Sven Clement apporte déjà certaines réponses aux questions soulevées par le groupe politique CSV.

Le Directeur de la Fiscalité explique que le régime selon lequel les intérêts débiteurs étaient fiscalement déductibles de manière illimitée pendant le temps où le bien immobilier n'était pas encore occupé par son propriétaire, le plafond n'étant appliqué qu'à partir de l'occupation du bien immobilier, a été remplacé par un nouveau régime (par le biais d'une disposition prise dans la loi budgétaire 2023) selon lequel le plafond de déductibilité s'applique désormais dès l'achat du bien immobilier, qu'il soit occupé ou non. Par inadvertance, il a été oublié d'adapter le texte du règlement grand-ducal modifié de manière correspondante. En effet, le texte de ce règlement prévoyait que le plafond maximal (2.000 euros à l'époque) s'appliquait à l'année d'occupation et aux 5 années suivantes, le plafond étant dégressif par la suite. Or, il a été omis d'adapter ce texte au moment de l'introduction du nouveau régime afin d'y préciser que le plafond s'applique désormais dès l'achat du bien. Cet oubli est susceptible de mener à des situations où certains nouveaux propriétaires ne peuvent déduire aucun intérêt débiteur pendant une certaine période. Un tel cas peut par exemple survenir lorsqu'une personne achète un bien immobilier habitable en novembre, mais ne peut y emménager qu'en janvier de l'année suivante. Vu que le texte du règlement grand-ducal ne prévoit l'application du plafond qu'à partir de l'année d'occupation, cette personne ne pourra déduire aucun intérêt pour l'année d'achat du bien (ni sans plafond, ni avec plafond).

Un tel cas de figure n'ayant pas été visé par le ministère des Finances, il est prévu de remplacer, à l'article 4 a) du règlement grand-ducal du 12 juillet 1968, les termes « pour l'année d'occupation » par « pour l'année de la fixation de la valeur locative et les 5 années subséquentes ». Une nouvelle modification de ce règlement grand-ducal étant de toute façon en cours (afin d'y adapter le plafond à 3.000 euros), il est profité de l'occasion pour procéder au présent redressement.

Luxembourg, le 26 mai 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact