

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

CC/YH

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 26 janvier 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Examen des documents européens:

COM (2009) 648 Proposition modifiée de DÉCISION DU CONSEIL relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord de coopération entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Principauté de Liechtenstein, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers et assurer l'échange de renseignements en matière fiscale (Rapporteur à désigner)

COM (2009) 644 Proposition modifiée de DÉCISION DU CONSEIL relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de coopération entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Principauté de Liechtenstein, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers et assurer l'échange de renseignements en matière fiscale (Rapporteur à désigner)

COM (2008) 727 proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2003//CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts (Rapporteur: M. Lucien Thiel)

COM(2009) 29 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (Rapporteur: M. Norbert Haupt)

COM(2009) 28 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts droits et autres mesures (Rapporteur: M. Norbert Haupt)

COM (2009) 511 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'application facultative et temporaire de l'autoliquidation aux livraisons de certains biens et prestations de certains services présentant un risque de fraude (Rapporteur à désigner)

COM (2009) 21 Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax as regards the rules on

invoicing (Rapporteur: M. Norbert Hauptert)

COM (2009) 427 Proposition de RÈGLEMENT DU CONSEIL concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (Refonte) (Rapporteur: M. Norbert Hauptert)

2. Divers

*

Présents : M. François Bausch, M. Xavier Bettel, M. Alex Bodry, M. Gast Gibéryen, M. Ali Kaes remplaçant M. Fernand Boden, M. Claude Meisch, Mme Martine Mergen remplaçant M. Norbert Hauptert, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Lucien Thiel, M. Michel Wolter

M. Luc Frieden, Ministre des Finances
Mme Betty Sandt, Ministère des Finances
Mme Pascale Toussing, Administration des Contributions directes
M. Mathis Mellina, Administration de l'Enregistrement et des Domaines
Mme Carole Closener, Greffe de la Chambre des Députés

Excusés : M. Fernand Boden, M. Norbert Hauptert, M. Lucien Lux

*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission

*

1. Examen des documents européens

Les membres de la Commission désignent à l'unanimité M. Lucien Thiel comme rapporteur des documents **COM (2009)648** et **COM (2009) 644** et M. Norbert Hauptert comme rapporteur du document **COM (2009)511**.

Monsieur le Ministre présente les grandes lignes des cinq premiers documents figurant à l'ordre du jour. Ces textes font partie d'un « paquet », destiné à renforcer la « *bonne gouvernance fiscale* » au sein de l'Union européenne, qui est actuellement discuté lors des réunions du Conseil ECOFIN. Ce paquet inclut également les accords que l'Union européenne entend conclure avec certains pays tiers (Suisse, Andorre, Monaco et Saint-Marin).

Il est rappelé que la directive de 2003 prévoit un système dualiste : l'échange d'informations et la retenue à la source. Tous les pays membres, à l'exception de trois, ont opté pour l'échange d'informations. La Belgique ayant adopté entre-temps le système de l'échange d'informations, l'Autriche et le Luxembourg se trouvent dans une position isolée.

Les deux pays désapprouvent l'idée d'assortir les accords multilatéraux avec les Etats tiers d'une clause permettant d'appliquer l'échange automatique d'informations à l'Autriche et au Luxembourg.

- **COM (2008) 727** proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts

La directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts (ci-après «la directive») est appliquée par les Etats membres de l'Union européenne depuis le 1er juillet 2005. L'objectif final de la directive, convenu lors du Conseil européen de Santa Maria de Feira des 19 et 20 juin 2000 et du Conseil «Ecofin» des 26 et 27 novembre 2000, consiste à assurer que les revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts effectués dans un Etat membre en faveur de bénéficiaires effectifs, personnes physiques, ayant leur résidence fiscale dans un autre Etat membre soient effectivement imposés conformément aux dispositions législatives de ce dernier Etat membre.

Toutefois, lorsque la directive est entrée en vigueur en 2005, il est apparu que des ajustements ultérieurs seraient nécessaires pour tenir compte de l'évolution des produits d'épargne et du comportement des investisseurs. Par ailleurs, les systèmes fiscaux nationaux assimilent désormais aux intérêts provenant de créances les revenus issus de certains types de produits financiers innovants. Pour que les évolutions de ce type puissent être prises en considération, la directive dispose que la Commission doit présenter tous les trois ans un rapport au Conseil sur le fonctionnement de la directive et, sur la base de ces rapports, proposer, le cas échéant, les modifications de la directive qui s'avèrent nécessaires en vue d'assurer une imposition effective des revenus de l'épargne ainsi que d'éliminer des distorsions indésirables de concurrence.

Dans ce contexte, la Commission a présenté, le 15 septembre 2008, un premier rapport au Conseil sur la mise en œuvre de la directive au terme de ses trois premières années de fonctionnement [COM(2008) 552 final, document du Conseil 13124/08 FISC 117]. Ce rapport se fonde sur des consultations menées avec les administrations fiscales des Etats membres de l'Union européenne, sur les données fournies par ces dernières en ce qui concerne les deux premiers exercices fiscaux d'application et sur les conclusions d'un groupe d'experts établi par la Commission en 2007 afin de recueillir l'avis des secteurs économiques concernés par la directive ou susceptibles de l'être.

Comme l'indique le rapport, la directive s'est révélée efficace dans les limites de son champ d'application. Elle a également eu un effet indirect positif, quoique non mesurable, sur le respect par les contribuables des obligations qui leur incombent. Toutefois, le processus de réexamen a montré que le champ d'application actuel de la directive n'est pas totalement à la hauteur des ambitions générales exprimées dans les conclusions du Conseil des 26 et 27 novembre 2000. Le rapport souligne notamment la nécessité de revoir la directive en ce qui concerne la définition du bénéficiaire effectif et de l'agent payeur, le traitement des instruments financiers équivalents à ceux qui sont déjà expressément couverts et certains aspects procéduraux.

Sur la base du rapport, la Commission propose de modifier la directive, en tenant compte des charges administratives que ces modifications supposent ainsi que de l'avis des administrations fiscales nationales et du groupe d'experts, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité.

- **COM(2009) 29** Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal

L'actuelle 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 n'est plus un instrument approprié aux exigences actuelles du marché intérieur.

Les principales insuffisances de cette directive ont été examinées par le groupe à haut niveau du Conseil sur la fraude dans un rapport de mai 2000 (document 8668/00) et, plus récemment, dans deux communications de la Commission publiées respectivement en 2004 [COM(2004) 611 final] et en 2006 [COM(2006) 254 final]. Elles ont également été évoquées par les Etats membres dans l'avis qu'ils ont exprimé lors du processus de consultation ayant précédé la proposition ci-jointe de directive du Conseil.

La mise au point d'un instrument renforcé de coopération administrative dans le domaine fiscal garantira le maintien d'une pleine souveraineté nationale sur les types d'impôts et taxes ainsi que sur leur niveau. En raison de l'absence d'harmonisation dans ce domaine, l'amélioration de la coopération administrative en matière fiscale constitue le seul moyen d'établir les taxes et impôts correctement et, partant, de prévenir la fraude et l'évasion fiscales ainsi que de lutter contre ces deux phénomènes. L'existence d'une forme renforcée de coopération administrative en matière fiscale revêt un caractère primordial pour les Etats membres et l'Union européenne, le principal objectif étant de protéger plus efficacement les intérêts financiers des Etats membres et d'éviter toute distorsion du marché.

La nouvelle directive renforcée prévoit un organigramme, des règles de procédure communes, ainsi que des formulaires, des formats et des canaux d'échange d'informations communs. Elle établit également une procédure du comité afin de prendre en charge les mesures techniques et le partage d'informations et de créer des outils et instruments permettant de réduire au minimum les obstacles à l'échange efficace d'informations. De plus, le champ d'application de la directive 77/799/CEE est limité aux impôts directs et aux primes d'assurance, alors que la proposition actuelle couvre l'ensemble des impôts indirects qui ne relèvent pas encore d'un acte législatif communautaire, à savoir les impôts indirects autres que la TVA et les droits d'accises. Ainsi, pour la première fois, un ensemble de règles sont définies pour les différents impôts non encore couverts par un cadre juridique communautaire.

- **COM(2009) 28** Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts droits et autres mesures

Les premières dispositions concernant l'assistance mutuelle au recouvrement ont été établies dans la directive 76/308/CEE du 15 mars 1976, codifiée par la directive 2008/55/CE du 26 mai 2008, concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certaines cotisations, droits, taxes et autres mesures. Toutefois, cet instrument s'est révélé insuffisant pour répondre aux évolutions du marché intérieur intervenues au cours des trente dernières années. Comme le montre la jurisprudence de la Cour de justice, un système efficace de coopération et de recouvrement dans le domaine de la fiscalité est l'une des clés de voûte du marché intérieur.

Les dispositions nationales en matière de recouvrement ne sont applicables que sur le territoire respectif des Etats membres. Les autorités administratives n'ont pas la

possibilité de recouvrer elles-mêmes des impôts et taxes en dehors de leur propre État membre.

Du fait des dispositions du traité CE en matière de libre circulation, les États membres ne peuvent que difficilement demander des garanties pour le paiement des impôts dus sur leur territoire. Aux fins du recouvrement, ils font donc de plus en plus souvent appel à l'assistance des autres États membres. Toutefois, les montants effectivement recouverts ne représentent que 5 % environ des montants sur lesquels portent les demandes d'assistance au recouvrement.

Compte tenu de ce besoin sans cesse croissant d'assistance au recouvrement mais aussi des piètres résultats enregistrés jusqu'ici, il est indispensable de revoir fondamentalement le fonctionnement de l'assistance mutuelle en matière de recouvrement. Pour permettre aux fonctionnaires du fisc de faire face au nombre croissant de demandes, il est nécessaire de prévoir de nouvelles règles et de faciliter l'utilisation des instruments d'assistance existants. Afin d'améliorer fortement le taux de recouvrement, il importe de modifier les conditions applicables aux demandes d'assistance et de mettre en place un système d'échange spontané d'informations.

Cette réforme est particulièrement importante dans le domaine de la lutte contre la fraude à la TVA, dont l'ampleur entraîne des distorsions considérables des conditions de concurrence normales sur le marché intérieur et qui a des répercussions sensibles sur le budget des États membres et de la Communauté. L'abolition par la directive 2000/65/CE de la possibilité d'exiger la désignation d'un représentant TVA et l'expansion de la fraude à la TVA, en particulier des fraudes de type «carrousel», font qu'aujourd'hui 57,50 % de toutes les demandes d'assistance concernent des créances de TVA (situation en 2007). Par ailleurs, l'extension proposée du champ d'application de la nouvelle législation – qui couvrirait l'ensemble des taxes, impôts et droits ainsi que les demandes d'indemnités relatives aux pertes consécutives au non-paiement de ces taxes, impôts et droits – rend également nécessaire une nouvelle organisation de l'assistance mutuelle au recouvrement entre les États membres.

- **COM (2009) 648** Proposition modifiée de DÉCISION DU CONSEIL relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Principauté de Liechtenstein, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers et assurer l'échange de renseignements en matière fiscale

COM (2009) 644 Proposition modifiée de DÉCISION DU CONSEIL relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Principauté de Liechtenstein, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers et assurer l'échange de renseignements en matière fiscale

Le 10 décembre 2008, la Commission avait adopté les deux propositions en question. Le Liechtenstein devrait inclure dans son accord avec l'Union européenne une série d'obligations d'une portée au moins analogue à celles dont il a déjà convenu avec des pays tiers. Le Conseil a en outre chargé la Commission d'obtenir que soient apportées des modifications permettant de s'assurer d'une assistance administrative et d'un accès à l'information effectifs en ce qui concerne toutes les formes d'investissement, notamment les fondations et les fiducies.

Le Liechtenstein, suivi par d'autres pays, a reconnu dans une déclaration officielle la norme de l'OCDE sur la coopération visée à l'article 26 du modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune (2005). Après les conclusions du G20 du 2 avril 2009, l'inclusion des normes du modèle de l'OCDE constitue une démarche

logique. C'est dans cette perspective qu'il faut entendre les conclusions du Conseil. Une telle norme ne devrait pas se limiter aux cas de fraude et d'évasion fiscales mais couvrir tous les échanges d'informations, y compris aux fins de la coopération en matière fiscale.

La Commission entendait inclure dans cette décision du Conseil le principe de l'échange automatique des données. Au Conseil ECOFIN du 20 octobre 2009, le Conseil a conclu qu'il reviendrait sur ce point en décembre, étant donné que le Luxembourg ne voulait pas admettre ce principe. La proposition modifiée tient compte de ces développements récents. En outre, elle prend en considération les nouvelles dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier pour ce qui est des bases juridiques.

*

Conformément au paragraphe 9 de l'article 22 du Règlement de la Chambre des Députés, et à la demande de M. le Ministre, la Commission décide de garder le secret des délibérations concernant cette partie de la réunion. La Commission décide par ailleurs de ne pas dresser de procès-verbal relatif à cette partie.

2. Divers

Les membres de la Commission décident de convoquer une réunion le vendredi 5 février à 8h30 avec l'ordre du jour suivant : « Entrevue avec M. le Ministre des Finances au sujet de l'actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg »

Les documents européens ayant trait à la fiscalité indirecte, qui n'ont pas pu être traités au cours de la présente réunion, seront examinés au cours d'une réunion qui aura lieu le 9 février 2010 à 9 heures.

Il s'agit des documents suivants :

- COM (2009) 511 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'application facultative et temporaire de l'autoliquidation aux livraisons de certains biens et prestations de certains services présentant un risque de fraude
- COM (2009) 21 Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax as regards the rules on invoicing
- COM (2009) 427 Proposition de RÈGLEMENT DU CONSEIL concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (Refonte)

La réunion jointe avec les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, initialement prévue le 12 février 2009 et qui devait être reportée, sera finalement maintenue.

Le Conseil Supérieur pour un développement durable (« CSDD ») a proposé aux membres de la Commission de procéder à un échange de vues sur la durabilité et la gouvernance des finances publiques. Cette entrevue pourrait avoir lieu le 23 février ou le 2 mars à 9 heures. Un courrier en ce sens sera adressé aux représentants du CSDD.

Par ailleurs, les membres de la Commission ont été invités par les représentants de la Bourse de Luxembourg à assister à une présentation de la Bourse. Sous réserve de l'accord du bureau, la Commission souhaiterait effectuer cette visite le 23 mars ou le 13 avril à 11 heures.

Luxembourg, le 26 janvier 2010

La Secrétaire,
Carole Closener

Le Président,
Michel Wolter