

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.

