



## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 26 février 2013

#### Ordre du jour :

1. 6529 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012)  
- Elaboration d'une prise de position
  
2. 6454 Projet de loi portant modification de:
  - 1) la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance
  - 2) la loi modifiée du 8 décembre 1994 relative:
    - aux comptes annuels et comptes consolidés des entreprises d'assurances et de réassurances de droit luxembourgeois
    - aux obligations en matière d'établissement et de publicité des documents comptables des succursales d'entreprises d'assurances de droit étranger
  - 3) la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant
    1. transposition de la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services;
    2. modification du Code pénal;
    3. modification de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance  
- Désignation d'un rapporteur
  
3. 6456 Projet de loi sur le secteur des assurances  
  
- Désignation d'un rapporteur
  
4. Divers

\*

Présents : M. Fernand Boden, M. Alex Bodry, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Hauptert, M. Lucien Lux, M. Claude Meisch, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Michel Wolter

M. Romain Heinen, Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines

M. Guy Heintz, Directeur de l'Administration des Contributions directes

Mme Pascale Toussing, Directrice adjointe de l'Administration des Contributions directes

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission

\*

**1. 6529 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012)  
- Elaboration d'une prise de position**

Les membres de la Commission examinent les différents points évoqués par la Médiateure dans son rapport d'activité 2011-2012 dans le domaine de la fiscalité.

**A. Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED)**

1. Taxations d'office

Une catégorie de réclamations qui a pris une importance considérable concerne des assujettis à la TVA qui ont fait l'objet de taxations d'office leur mettant en compte des montants dépassant de loin la TVA qui aurait été due sur la base de déclarations régulières. Dans ces dossiers, l'administration n'a plus été en mesure de retirer les bulletins de taxation d'office au motif qu'aucun recours administratif n'a été introduit dans le délai de forclusion de trois mois.

Le Directeur de l'AED a invoqué en outre le principe d'égalité en rappelant son « devoir d'assurer un traitement égal de tous les assujettis retardataires en matière de déclaration de la taxe sur la valeur ajoutée ».

La Médiateure a constaté que, dans la plupart des cas lui soumis, la situation malheureuse ayant conduit à la taxation d'office n'est pas entièrement imputable aux assujettis. Elle a fait valoir que le principe d'égalité ne requiert pas que tous les assujettis soient toujours traités de la même façon et que l'administration peut déroger au principe d'égalité s'il existe une différence de situation objectivement appréciable. Il est également de principe qu'une taxation ne saurait aboutir à une charge fiscale telle qu'elle équivaldrait à une confiscation de la propriété. L'instauration d'une imposition confiscatoire est une violation du droit de propriété qui est protégé par l'article 1 du protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Une taxation d'office peut entraîner une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques en cas de disproportion excessive entre le montant de TVA légalement dû sur base des déclarations tardives et celui de la taxation d'office.

Afin de permettre à l'administration de réexaminer ces cas au moyen d'une approche individuelle, la Médiateure a émis une recommandation (Recommandation N°48) en vue de la réinstauration d'une procédure de remise gracieuse en matière de TVA.

Le Directeur de l'AED présente tout d'abord les délais appliqués par l'AED en matière de dépôt des déclarations TVA (voir le plan relances-acomptes-amendes repris en annexe). Il explique que les montants de la taxation d'office (après quatre rappels sans réaction de la part de l'assujetti) sont basés sur des critères objectifs tels que le chiffre d'affaires de

l'exercice précédent et/ou les bases de données européennes (acquisitions intracommunautaires) renseignant sur les livraisons déclarées au nom de l'assujetti. Il souligne que les cas présentés par la Médiateure sont extrêmement rares.

Quant aux propos de la Médiateure caractérisant la taxation d'office dans les cas lui présentés d'imposition confiscatoire, le Directeur de l'AED signale qu'il est régulièrement rappelé aux préposés et agents (notamment par l'émission d'une circulaire) que le montant présumé des opérations (à la base de la taxation d'office) ne doit pas être fixé dans le but de sanctionner l'assujetti et que l'observation de ce principe légal est constamment surveillé par la Direction.

Quant à la recommandation de la Médiateure, il précise que pour une raison fondamentale, l'AED a une position négative au sujet de la mise en place d'une procédure de remise gracieuse en matière de TVA. En effet, elle estime qu'une pareille procédure n'est pas concevable en matière d'impôts indirects, catégorie d'impôt pour laquelle la situation personnelle du redevable n'est pas prise en considération.

Il ajoute que la problématique soulevée par la Médiateure ne se limite pas seulement aux bulletins de taxation d'office - faute de dépôt des déclarations de la TVA, mais concerne de façon plus générale les bulletins TVA pour lesquels le montant de TVA réclamé par l'AED peut - en fin de compte et à l'issue d'un nouvel examen - se révéler supérieur au montant de TVA dû.

Face à cette problématique, l'AED rend attentif à la loi du 22 décembre 1985 relative au relevé de la déchéance résultant de l'expiration d'un délai imparti pour agir en justice. L'article 1<sup>er</sup> de cette loi 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.

Afin d'éviter tout doute au sujet de l'application de cette loi en matière de TVA et surtout de couvrir également le cas de l'expiration du délai pour introduire une réclamation administrative contre les bulletins émis à côté de celui de l'expiration du délai pour introduire un recours judiciaire contre la décision du directeur statuant sur ladite réclamation, l'AED propose d'examiner la loi TVA (loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée) dans le but d'y introduire à l'article 76, à propos des prédicts bulletins, la ou les dispositions nécessaires, afin de permettre aux assujettis qui établissent s'être trouvés dans l'impossibilité d'agir, sans qu'il y ait eu faute de leur part, d'être relevés des forclusions résultant dudit article (pas de rétroactivité possible).

Cette argumentation a été communiquée par l'AED au Ministre des Finances le 24 octobre 2012. Ce dernier a donné son accord à l'insertion d'une telle clause lors de la prochaine modification de la loi TVA.

Les membres de la Commission des Finances et du Budget approuvent cette proposition de future modification de la loi TVA.

## 2. Délai d'occupation de l'habitation prévu dans la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation

La Médiateure constate que l'abattement sur les droits d'enregistrement et de transcription, dit crédit d'impôt, fait chaque année l'objet d'un grand nombre de réclamations. Les bénéficiaires du crédit d'impôt sont tenus d'occuper l'immeuble acquis pendant une période de deux années.

Le Directeur de l'AED souligne tout d'abord que le délai d'occupation d'un immeuble pour l'acquisition duquel il est possible de bénéficier d'un crédit d'impôt est extrêmement favorable depuis 2008 (pacte logement) et doit donc être considéré comme étant incompressible. Il attire l'attention sur le fait que dans les cas évoqués par la Médiateure les réclamants ont réalisé des plus-values sur la revente de leur immeuble. Il ajoute finalement qu'il est toujours possible de faire recours contre les décisions de l'AED devant le tribunal.

Quant à l'affirmation de la Médiateure selon laquelle « L'article 11 de la loi susvisée qui permet au Directeur de l'AED d'accorder une dispense du délai d'occupation ne laisse pas de donner lieu à des difficultés d'application. », le Directeur de l'AED explique que du point de vue de l'administration la formulation vague de cet article rend très difficile son exécution.

Quant au premier dossier évoqué, le Directeur de l'AED apporte les précisions suivantes :

Ce dossier concerne un acte de vente (de 2008) d'un bâtiment à habitation au prix de 2,3 millions d'euros pour lequel un crédit d'impôt de 40.000 euros a été accordé. L'immeuble n'a pas été occupé dans le délai prescrit par la loi et a été revendu en 2012 au prix de 2,6 millions d'euros.

Les arguments avancés par la Médiateure (diminution substantielle des revenus du réclamant en raison de la crise financière et échec de la vente forcée) n'ont pas pu être retenus par l'AED en vue d'accorder une dispense de remboursement pour les raisons suivantes :

- La dégradation de la situation financière du requérant n'est pas prévue par l'article 11 de la loi modifiée du 30 juillet 2002 comme motif pouvant être invoqué à l'appui d'une demande de dispense du respect de la condition de la durée d'occupation.
- Bien que la loi ait prévu à l'article 11 que le Directeur de l'AED peut dispenser de la condition de la durée d'occupation en cas de vente forcée de l'immeuble, cette situation n'est pas identique à celle d'une vente invoquée en vue d'éviter une vente forcée. Dans ce cas, aucune dispense ne peut être accordée.

Quant au deuxième dossier évoqué, le Directeur de l'AED apporte les précisions suivantes :

Ce dossier concerne un acte de vente (de 2010) d'un appartement au prix de 382.000 euros pour lequel un crédit d'impôt de 20.000 euros a été accordé. L'immeuble a été revendu (au prix de 420.000 euros) 3 semaines avant l'expiration du délai d'occupation prescrit par la loi.

Il est précisé que la signature du compromis de vente comporte transfert de la propriété immobilière au sens de l'article 1589 du Code civil à condition que le compromis porte accord des parties sur les éléments essentiels de la vente au sens de l'article 1583 du Code civil. Cette condition se trouvait remplie en l'espèce.

Les arguments de la Médiateure n'ont pas pu être retenus par l'AED pour accorder une dispense de remboursement pour les raisons suivantes:

- Comme la condition suspensive qui était inscrite dans le compromis de vente en question s'est réalisée, la cause qui suspendait à la fois l'engagement des parties et la perception de l'impôt disparaît rétroactivement au jour où cet engagement a été contracté de sorte que la convention doit être considérée comme si elle avait été pure et simple dès l'origine. Ce constat ne se trouve pas mis en cause par le fait que l'entrée en jouissance de l'immeuble susvisé par les acquéreurs ne se trouve fixée qu'au jour de l'acte notarié.
- D'autre part, le compromis de vente ne mentionnait pas expressément que le transfert de propriété de l'appartement a lieu au moment de la signature de l'acte de vente notarié.

Les membres de la Commission des Finances et du Budget prennent acte du point de vue de l'AED.

## **B. Administration des contributions directes (ACD)**

### 1. Solidarité fiscale résultant de l'imposition collective pour les années de la séparation de fait

La Commission des Finances et du Budget constate que la solution des problèmes évoqués requiert des décisions d'ordre politique en matière de réforme de l'imposition collective.

### 2. Refus de l'exemption fiscale de la plus-value générée par la vente de la résidence principale

La Médiateure signale que le Tribunal administratif a été saisi d'un des dossiers qui lui ont été présentés. Le Tribunal devra trancher la question de savoir si les contribuables ont été victimes d'une rigueur incompatible avec l'équité.

La Commission prend connaissance du cas présenté par la Médiateure et des explications de l'ACD.

### 3. Déduction des intérêts hypothécaires sur financement d'un immeuble en cours de construction ou rénovation

La Commission prend connaissance des cas présentés par la Médiateure et des explications de l'ACD.

### 4. Retards dans l'établissement des bulletins d'impôt et mise en compte d'un cumul de dettes

Des réclamations ont été introduites par des contribuables auxquels le bureau d'imposition avait adressé simultanément des bulletins d'impôt afférant à trois années consécutives.

En raison du cumul des soldes redevables, les contribuables étaient chargés d'une dette fiscale importante. A cela s'ajoutaient encore les avances trimestrielles majorées de l'année en cours. Dans un de ces dossiers en cours de traitement, le bureau d'imposition a accordé un échelonnement partiel de la dette. Dans un autre dossier la Médiateure a demandé une remise gracieuse des intérêts de retard.

L'ACD n'est pas disposée à accorder une remise gracieuse dans ce dossier.

La Commission des Finances et du Budget considère que l'ACD a l'obligation de traiter les dossiers dans le respect des délais, puisque les contribuables sont également soumis à certains délais. Il n'est pas acceptable que l'administration accumule plusieurs années d'imposition avant de fournir les bulletins d'impôt correspondants aux contribuables ayant respecté les délais qui leur sont imposés.

### 5. Evaluation d'un immeuble construit avant 1941 sur base de la valeur unitaire et le calcul de la plus-value réalisée

La Commission prend connaissance des cas présentés par la Médiateure et des explications de l'ACD.

#### 6. Imposition des présidents des offices sociaux communaux

La Médiateure a été saisie d'une réclamation, actuellement en cours de traitement, concernant l'imposition d'indemnités accordées au président d'un office social auxquelles les règles concernant les revenus provenant des activités accessoires exercées à titre indépendant ont été appliquées (circulaire du directeur des contributions L.I.R. 94/3 du 24 juin 2008). Le réclamant considéra que ses indemnités tombent sous le champ d'application de la circulaire n° 18/4 du 11 juin 2012 concernant l'imposition des revenus touchés dans le cadre des activités rentrant dans le domaine du bénévolat. La Médiateure était en attente d'une prise de position du Directeur de l'ACD au moment de la publication de son rapport.

Le Directeur de l'ACD informe les membres de la Commission qu'il a pris position depuis : les indemnités en question ne tombent pas sous le champ d'application de la circulaire n°18/4 puisqu'il y est précisé qu'elle ne s'applique pas aux postes rémunérés par l'Etat ou les communes (activités non bénévoles).

La Commission prend connaissance du cas présenté par la Médiateure et des explications de l'ACD.

#### 7. L'amortissement spécial prévu à l'article 32bis L.I.I. et la bonification d'impôt pour un investissement prévue à l'article 152bis (7) § L.I.R.

La Médiateure a été saisie par une menuiserie qui avait introduit une demande auprès de l'administration des contributions directes afin de bénéficier de l'amortissement spécial prévu à l'article 32bis L.I.R. ainsi que d'une bonification d'impôt en vertu de l'article 152bis (7) § 4 L.I.R. pour un investissement (Holzhackschnitzanlage).

Selon l'article 32bis (5) L.I.R., « la réalité et la conformité des immobilisations admises à l'amortissement spécial sont à attester par les ministres ayant dans leur compétence les domaines de l'environnement, de l'énergie ou du travail ». En ce qui concerne la procédure à respecter, cet article précise que la demande pour l'amortissement spécial est à introduire «auprès de l'administration des contributions directes au plus tard dans les 3 mois qui suivent la clôture de l'exercice d'exploitation pendant lequel les immobilisations ont été acquises ou constituées ».

Malgré le fait que la menuiserie ait introduit sa demande dans les délais, elle n'a pas été prise en compte par l'ACD en raison de l'absence du certificat attestant la réalité et la conformité de l'investissement. La menuiserie imputait cette absence à un oubli de l'ACD de saisir les ministres concernés.

Suite à l'intervention de la Médiateure, le Directeur de l'ACD l'a informée que son administration avait saisi le ministère du Développement durable et des Infrastructures, département de l'environnement, déjà en novembre 2007, mais que le ministère n'a pas donné de réponse satisfaisante. L'ACD a donc transmis le dossier une deuxième fois au ministère, mais le certificat requis n'avait toujours pas été émis à la date de la publication du rapport de la Médiateure.

La Commission des Finances et du Budget déplore le manque de réaction du ministère concerné et décide de demander au Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures quelles en sont les raisons.

\*

La Commission constate que dans la plupart des cas soulevés, la Médiateure se contente de présenter les dossiers traités sans proposer de solution ou de recommandation à leur sujet.

Un membre de la Commission craint que certains citoyens n'abusent de l'institution du Médiateur pour tenter d'obtenir un revirement de l'interprétation des lois en leur faveur.

\*

Quant à l'avant-propos du rapport de la Médiateure, la Commission déclare qu'il ne relève pas de son ressort.

**2. 6454 Projet de loi portant modification de:**

**1) la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance**

**2) la loi modifiée du 8 décembre 1994 relative:**

**– aux comptes annuels et comptes consolidés des entreprises d'assurances et de réassurances de droit luxembourgeois**

**– aux obligations en matière d'établissement et de publicité des documents comptables des succursales d'entreprises d'assurances de droit étranger**

**3) la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant**

**1. transposition de la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services;**

**2. modification du Code pénal;**

**3. modification de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance**

**- Désignation d'un rapporteur**

M. Norbert Hauptert est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

**3. 6456 Projet de loi sur le secteur des assurances**

**- Désignation d'un rapporteur**

M. Norbert Hauptert est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

**4. Divers**

- Les amendements parlementaires du projet de loi 6327 seront avisés par le Conseil d'Etat le 26 février 2013. L'examen de cet avis complémentaire est fixé au 12 mars 2013.

- La Commission décide de procéder à l'examen des documents COM (2013) 45, 44 et 71 en présence de représentants du Ministère des Finances au cours de la réunion du 12 mars 2013.

- Le projet de loi 6398 sera réexaminé au cours de la réunion du 19 mars 2013 (au lieu du 12 mars 2013).
- Sur proposition de M. Lucien Lux, la Commission décide de consacrer la réunion du 16 avril 2013 à l'examen des procédures imposées à la Chambre des Députés par le semestre européen, si possible, en présence du Ministre des Finances.

Luxembourg, le 7 mars 2013

La secrétaire,  
Caroline Guezennec

Le Président,  
Michel Wolter

Annexe:

Plan relances-acomptes-amendes du dépôt des déclarations TVA



Dépôt des déclarations TVA Plan relances-acomptes-amendes						
	délai légal	délai administratif	relance - avertissement 1	Acompte provisionnel	relance - avertissement 2	Amende
déclaration mensuelle	avant le 15e de M + 1	avant le 15e M+3	autour du 5 M+2	autour du 20 M+3	néant	autour du 5 M+4
déclaration trimestrielle	avant le 15e de M + 1 (du trimestre suivant)	avant le 15e M+3	autour du 5 M+2	autour du 20 M+3	néant	autour du 5 M+4
déclaration annuelle*	avant le 1er mars de Y + 1	avant le 1er novembre Y+1	autour du 15 avril Y+1	autour du 5 juillet Y+1	autour du 5 septembre Y+1	autour du 25 novembre Y+1
déclaration annuelle récapitulative*	avant le 1er mai de Y + 1	avant le 1er janvier N+2	autour du 15 juin Y+1	néant	autour du 25 novembre Y+1	autour du 5 février Y+1

\* Les tax. d'office à défaut de déclarations annuelles déposées sont émises entre mars et mai de l'année N+2 (compte tenu de l'état des compta. au niveau de la RC)