



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

CG/pk

### Commission des Finances et du Budget

#### Procès-verbal de la réunion du 25 février 2014

##### ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 11 février 2014
2. 6551 Projet de loi visant l'adaptation de certaines dispositions en matière d'impôts indirects et portant modification:
  - de la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;
  - de la loi modifiée du 13 juin 1984 portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement ;
  - de la loi organique de l'enregistrement du 22 frimaire an VII ;
  - de la loi organique du timbre du 13 brumaire an VII;
  - de la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines
  - Rapporteur: Madame Joëlle Elvinger
  - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 6632 Projet de loi portant transposition de l'article 8 de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et portant modification 1. de la loi du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu
  - Rapporteur: Monsieur Claude Haagen
  - Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 6616 Projet de loi portant transposition
  - de la directive 2009/133/CE du Conseil de l'Union européenne du 19 octobre 2009 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents, ainsi qu'au transfert du siège statutaire d'une SE ou d'une SCE d'un État membre à un autre ;
  - de la directive 2011/96/UE du Conseil de l'Union européenne du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et

filiales d'États membres différents ;

- de la directive 2013/13/UE du Conseil de l'Union européenne du 13 mai 2013 portant adaptation de certaines directives dans le domaine de la fiscalité, du fait de l'adhésion de la République de Croatie ;

portant modification

- de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

- de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs ;

- de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934

- Désignation d'un rapporteur

- Présentation du projet de loi

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

5. 6634 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure 2013  
- Rapporteur: Monsieur Marco Schank  
- Entrevue avec le Ministre des Finances (à partir de 10.00 heures)

6. Divers

\*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Luc Frieden, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Marc Hansen, M. Jean-Claude Juncker, Mme Viviane Loschetter, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances

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

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

M. Alphonse Berns, M. Etienne Reuter, du Ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Luc Frieden

\*

Présidence : M. Marc Hansen, Président de la Commission

\*

## 1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 11 février 2014**

Le procès-verbal est adopté.

La Commission décide de ne pas annexer au procès-verbal de la réunion sous rubrique la prise de position de la Médiateure relative à une publication du 12 février 2014 sur le site de RTL concernant des propos tenus par un membre de la commission. Les procès-verbaux des réunions des commissions parlementaires reflètent en effet essentiellement les discussions menées au sein de ces commissions.

## 2. **6551 Projet de loi visant l'adaptation de certaines dispositions en matière d'impôts indirects et portant modification:**

- de la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;
- de la loi modifiée du 13 juin 1984 portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement ;
- de la loi organique de l'enregistrement du 22 frimaire an VII ;
- de la loi organique du timbre du 13 brumaire an VII;
- de la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines

Le rapporteur présente le contenu de son projet de rapport.

Le rapport est adopté à l'unanimité moins une abstention (M. Gast Gibéryen).

La Commission choisit le modèle de base pour les débats en séance publique.

- 3. 6632** **Projet de loi portant transposition de l'article 8 de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et portant modification 1. de la loi du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu**

Le rapporteur présente le contenu de son projet de rapport.

Le rapport est adopté à l'unanimité.

La Commission choisit le modèle de base pour les débats en séance publique.

- 4. 6616** **Projet de loi portant transposition**
- de la directive 2009/133/CE du Conseil de l'Union européenne du 19 octobre 2009 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents, ainsi qu'au transfert du siège statutaire d'une SE ou d'une SCE d'un État membre à un autre ;
  - de la directive 2011/96/UE du Conseil de l'Union européenne du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents ;
  - de la directive 2013/13/UE du Conseil de l'Union européenne du 13 mai 2013 portant adaptation de certaines directives dans le domaine de la fiscalité, du fait de l'adhésion de la République de Croatie ;  
portant modification
  - de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
  - de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs ;
  - de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934

Mme Viviane Loschetter est nommée rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le Directeur de l'ACD en présente le contenu, ainsi que l'avis du Conseil d'Etat.

La Commission décide de reprendre les adaptations de texte proposées par le Conseil d'Etat et de procéder au redressement d'une erreur matérielle figurant dans le document parlementaire de dépôt du projet de loi. En effet, à l'article 5, au niveau de la référence à l'article 3 de la directive du 30 novembre 2011, il y a lieu de remplacer cette date par celle du 19 octobre 2009. Ce point a d'ailleurs été soulevé par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

## **5. 6634 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure 2013**

La Commission poursuit l'examen des cas évoqués par la Médiateure dans son dernier rapport d'activité dans le domaine de la fiscalité.

### **Administration des Contributions directes (ACD).**

#### Remise gracieuse :

La Commission constate que dans l'ensemble des cas décrits dans le rapport de la Médiateure (à l'exception des dossiers en cours), l'ACD a tenu compte des arguments avancés par la Médiateure.

#### L'imposition des partenaires :

Le Directeur de l'ACD informe les membres de la Commission de l'évolution des deux dossiers évoqués par la Médiateure. En effet, le tribunal administratif a considéré que la disposition de la loi d'adaptation fiscale (Steueranpassungsgesetz), selon laquelle « ... das gleiche gilt für die Ehefrau eines Auslandsbeamten », s'applique également aux partenaires de fonctionnaires des missions diplomatiques à l'étranger. Le tribunal administratif a donc considéré que les plaignants des deux dossiers avaient droit à l'imposition collective. L'Etat n'a pas fait appel de cette décision.

#### Traitement fiscal du revenu pour personnes gravement handicapées :

#### Classe d'impôt en cas de divorce étranger :

#### Imposition des plus-values :

#### Frais de perfectionnement professionnel :

La Commission constate que les dossiers évoqués sous ces rubriques ont connu une issue satisfaisante.

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

Avant d'aborder les dossiers évoqués par la Médiateure dans son dernier rapport d'activité, Monsieur le Ministre des Finances tient à attirer l'attention sur les faits suivants :

- Le Ministre des Finances ne s'immisce pas dans les dossiers individuels traités par les administrations. Il intervient en cas de dysfonctionnement d'une administration.
- Le contribuable, insatisfait du traitement de son dossier, peut déposer une plainte par écrit auprès de l'administration concernée (endéans un délai de 3 mois); le directeur de cette administration dispose ensuite d'un délai de 6 mois pour y répondre. Le contribuable toujours insatisfait peut ensuite déposer un recours devant le tribunal, puis faire appel du jugement rendu (délai de 40 jours entre le premier jugement et l'appel).

## Taxations d'office

En ce qui concerne le dossier décrit dans le rapport de la Médiateure, le ministre est d'avis que l'AED a simplement appliqué la loi à la lettre et qu'il n'y a pas lieu de déroger à ce principe.

## 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

Les membres de l'opposition déplorent le fait que la Médiateure ait uniquement publié l'avis d'un professeur d'université dans son rapport d'activité et non pas celui de l'AED. Ils constatent que la Médiateure déclare, dans son rapport d'activité, avoir poursuivi ses démarches auprès du ministère des Finances.

Le Ministre des Finances informe les membres de la Commission que l'AED a reçu l'analyse juridique du professeur d'université fin octobre 2013 et qu'elle a fait parvenir son avis à la Médiateure en date du 12 novembre 2013 (voir annexe) (d'autres courriers à ce sujet avaient déjà été échangés auparavant entre l'AED et la Médiateure). Ce courrier aurait pu, de l'avis du directeur de l'AED, être annexé au rapport d'activité de la Médiateure (dans le respect du principe du contradictoire). La Médiateure a, par la suite, demandé au ministère des Finances de réagir à l'avis du professeur. Le ministère a envoyé une nouvelle prise de position, confirmant les avis précédents de l'AED, à la Médiateure en date du 17 février 2014. Ce courrier a été communiqué à la commission et est repris en annexe du présent procès-verbal.

\*

## Sujets généraux soulevés par certains membres de la Commission :

### - Taux d'intérêts appliqués par l'ACD :

Un membre de l'opposition soulève la question de la hauteur des taux d'intérêts appliqués par l'ACD (ou d'autres administrations) par rapport aux taux d'intérêts relativement bas du marché.

### - Frais de réorientation professionnelle

Un membre de l'opposition souhaiterait qu'il soit davantage tenu compte, au niveau fiscal, des coûts que représente une réorientation professionnelle à laquelle de plus en plus de contribuables peuvent être contraints de nos jours.

Le directeur de l'ACD attire l'attention sur le fait que de tels coûts peuvent, partiellement et proportionnellement au revenu du contribuable, être déduits au niveau des « charges extraordinaires » à mentionner dans la déclaration annuelle pour l'impôt sur le revenu.

### - Opposabilité du secret fiscal au Médiateur

Un membre de l'opposition fait référence à la réponse du Ministre des Finances à sa question parlementaire (n°69) portant sur l'opposabilité du secret fiscal au médiateur. Il souhaite savoir si la dérogation au principe de l'inviolabilité du secret fiscal (prévue à l'article 6 de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur), confirmée par le ministre dans sa réponse, porte uniquement sur les cas précis traités par le Médiateur ou si elle permet au

Médiateur d'accéder à d'autres dossiers similaires (invoquant le principe de l'égalité devant la loi). Il se déclare, personnellement, totalement opposé à une telle interprétation.

Les directeurs des administrations fiscales déclarent n'avoir pas encore été confrontés à une telle demande de la part d'un Médiateur jusqu'à présent. Ils ajoutent cependant que, par respect du secret fiscal, ils ne donneraient pas une suite favorable à une telle demande.

Un membre du groupe politique LSAP signale que la Médiateure n'a jamais déclaré souhaiter avoir accès aux dossiers de tierces personnes. Personnellement, il est d'avis que la formulation de l'article 6 permet une interprétation plus large que celle appliquée par les administrations. Il ne s'oppose d'ailleurs pas à un accès du Médiateur aux dossiers de tierces personnes, si, par exemple, ces dossiers ont été anonymisés. Selon lui, l'article devrait être précisé.

Ce sujet a également été abordé au cours de la réunion du 12 février 2014 de la Commission des Institutions et de la Réforme constitutionnelle.

## **6. Divers**

Un calendrier reprenant les dates de réunion dédiées aux travaux budgétaires sera communiqué aux membres de la Commission au cours de la réunion du 4 mars 2014. La première réunion aura lieu le 5 mars 2014 à 15:00 heures en présence du Ministre des Finances et des représentants de l'IGF et du Trésor.

Luxembourg, le 28 février 2014

La secrétaire,  
Caroline Guezennec

Le Président,  
Marc Hansen

### Annexes:

Courrier de l'AED du 12 novembre 2013  
Courrier du ministère des Finances du 17 février 2014



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Direction de l'enregistrement  
et des domaines

Votre personne de contact: Thomas Feider  
Thomas.feider@en.etat.lu +352 44 905 - 448

COPIE

Madame Lydie Err  
Médiateure  
36, rue du Marché-aux-Herbes  
L-1728 Luxembourg

Référence : ENR/321/2013

Luxembourg, le 12 novembre 2013

**Concerne :**

---

Madame la Médiateure,

En réponse à votre lettre du 28 octobre 2013, j'ai l'honneur de vous informer que la vente de l'immeuble est devenue obligatoire entre parties par la signature du compromis de vente en date du 9 juin 2011 en vertu de l'article 1589 du Code Civil: en absence de disposition contraire dans le compris, le transfert de la propriété de l'immeuble s'est fait au moment de la vente – donc au moment de la signature du compromis.

Si la vente est ainsi devenue définitive entre parties dès la signature du compromis, elle n'était pas encore opposable aux tiers en absence de la transcription de l'acte de vente : en effet la transcription n'est possible que sur la base d'un acte notarié. C'est ainsi que les parties ont prévu dans le compromis une date limite en vue de rendre opposable leur vente *erga omnes* : les parties se sont donc engagées à signer l'acte notarié jusqu'au 8 août 2011.

En cas du non-respect de cette date limite, les parties ont prévu de mettre fin à leur contrat de vente au moyen d'une clause pénale prévoyant une indemnité à charge de la partie fautive pour avoir rendu impossible la transcription de la vente. En principe, une telle clause pénale permet au vendeur de sortir du contrat sans devoir assigner l'acquéreur réticent en justice au moyen d'une longue et onéreuse procédure. En effet, en l'absence de dispositions impératives d'ordre public en matière contractuelle, il est possible aux parties de mettre fin à la vente au moyen d'une telle clause : le vendeur a ainsi la possibilité de trouver un nouvel acquéreur plus diligent.

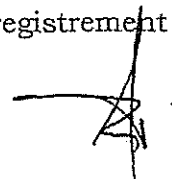
Le fait pour les parties de prévoir l'obligation de comparaître devant un notaire dans un délai déterminé ne constitue pas un terme extinctif, car une telle modalité de l'obligation mettrait automatiquement et définitivement fin au contrat. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce dans la mesure où le non-respect de ce délai ne met pas fin au contrat : au contraire, il donne lieu à la naissance - à charge de la partie fautive - de l'obligation de verser une indemnité. Dans la mesure où cette clause de comparution devant un notaire n'est pas une modalité du contrat de vente, le compromis est devenu définitif dès sa date de signature par les parties le 9 juin 2011.

Le compromis ne constitue donc pas un contrat autonome distinct de celui conclu par acte notarié. Au contraire, les deux forment un ensemble avec deux composantes : si la première composante (ici : le compromis) a rendu la vente obligatoire entre les parties, la deuxième composante (ici : l'acte notarié) n'a eu pour fonction que de la rendre opposable à tout tiers. En conséquence, il convient de conclure à la confirmation de la position prise par l'Administration de l'Enregistrement dans la lettre en date du 6 juin 2013.

Compte tenu des divergences d'interprétation qui continuent à exister, il y a lieu de conclure qu'il incombe, le cas échéant, aux juridictions de statuer en la matière.

Veillez agréer, Madame la Médiatrice, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Directeur  
de l'Enregistrement et des Domaines,



Romain HEINEN





Luxembourg, le 17 FÉV. 2014  
Réf. : 728-13-90

Madame Lydie ERR  
Médiatrice  
36, rue du Marché-aux-herbes  
L-1728 Luxembourg

Objet :

Madame la Médiatrice,

Je me permets de revenir à votre courrier du 6 janvier 2014 ayant trait à l'affaire sous rubrique. Ce qui suit est une prise de position de l'Administration de l'Enregistrement quant aux reproches formulés dans ladite lettre.

Dans sa lettre en date du 12 novembre 2013, l'Administration de l'Enregistrement a réitéré sa position défendue au cours des différents courriers dans la présente affaire en concluant notamment à l'absence de tout terme extinctif dans le compromis de vente signé le 9 juin 2011. Cette position n'a donc jamais été mise en question et les arguments avancés dans ce contexte gardent toute leur validité.

En ce qui concerne l'avis du professeur David Hiez en date du 13 octobre 2013, il y a lieu de souligner que l'Administration de l'Enregistrement se rallie à l'argumentaire développé au premier point intitulé: « La réglementation du transfert de propriété dans la vente immobilière ». En effet, ce point ne fait que reprendre les dispositions du Code Civil applicables en cette matière en y ajoutant deux jurisprudences luxembourgeoises - notamment celle du tribunal d'arrondissement de Diekirch en date du 29 juillet 1936 : « Si l'acte documentant une vente prévoit la rédaction ultérieure d'un acte notarié, il ne s'agit là que d'une modalité du contrat, à moins qu'il ne résulte clairement des termes employés ou des circonstances que les parties ont voulu subordonner la formation et l'efficacité du contrat à l'accomplissement de cette formalité. » L'Administration de l'Enregistrement partage l'opinion de l'auteur de l'avis dans la mesure où celui-ci voit dans ce jugement une réticence des juges à admettre l'exception au principe du transfert de propriété *solo consensu*. Si les parties n'ont donc pas prévu de dérogation claire et expresse dans leur accord initial au principe du transfert immédiat de la propriété immobilière, ce transfert se fait forcément - sur base des dispositions du Code Civil - au moment de ce premier accord : donc ici au moment du compromis susvisé.

1.

Dans ce sens, il est aussi correct d'affirmer que « *la réitération de la vente est sans effet sur la signification qui doit être reconnue au compromis* ». En effet, l'Administration de l'Enregistrement a constamment vu dans le compromis ainsi que dans l'acte notarié consécutif un seul ensemble contractuel dont le premier élément a rendu la vente obligatoire entre parties (y compris le transfert de propriété de l'immeuble) et dont le deuxième élément a permis d'assurer l'opposabilité *erga omnes* de cette vente. Si l'affirmation précitée est donc correcte, toute la question est de déterminer la « *signification* » du compromis. Encore faut-il souligner que l'absence de réitération de la vente par acte notarié aurait eu pour conséquence de mettre fin au compromis montrant ainsi que cette réitération constitue effectivement une « *condition d'existence* » de ce dernier.

La question de la signification du compromis est abordée dans la deuxième partie de l'avis qui commence avec une analyse des termes utilisés par les parties dans le compromis de vente signé le 9 juin 2011. Il convient d'abord de relever l'absence de toute jurisprudence luxembourgeoise dans cette deuxième partie de l'avis. Par contre, deux arrêts de la Cour de Cassation française sont cités. Si la citation de la jurisprudence française peut être utile, elle ne peut pas pour autant fixer la position d'une administration luxembourgeoise obligée à agir dans le cadre législatif luxembourgeois tel qu'il est interprété par les cours et tribunaux luxembourgeois: cela est surtout vrai dans une matière aussi délicate que la présente ou des nuances infimes dans l'interprétation peuvent donner lieu à des positions fortement divergentes.

Sous cette réserve, l'Administration de l'Enregistrement a pris note de la position de l'auteur de l'avis: « *La seule stipulation de la réitération de la vente sous forme authentique, fût-ce avec une date butoir, ne suffit pas à établir que l'acte notarié constitue une condition d'existence de la vente. Il faut des éléments complémentaires. Or il n'est pas certain que ceux-ci existent dans l'espèce qui donne lieu à cette consultation.* »

Si l'auteur se montre donc incertain quant à l'existence de tels éléments, l'Administration de l'Enregistrement, par contre, n'a aucun doute quant au fait que les parties ont vu dans la nécessité de réitérer par acte notarié la vente dans un délai précis, un élément essentiel dont dépend le sort voire l'existence de l'accord initial conclu sous forme de compromis: en effet, cette clause visant à soumettre à un certain délai (ici: jusqu'au 8 août 2011) la réitération de l'accord initial par acte notarié permet au vendeur d'échapper aux difficultés résultant d'éventuelles négligences de la part de l'acquéreur. En d'autres mots, si le vendeur avait été réticent à signer l'acte notarié dans le délai indiqué, l'acquéreur aurait pu sortir facilement de la vente immobilière en se voyant attribuer une indemnité forfaitaire de l'ordre de 10% du prix prévu dans le compromis: cette analyse est celle figurant déjà dans la lettre en date du 12 novembre 2013 dans laquelle l'Administration de l'Enregistrement a estimé qu'en absence de signature d'un acte notarié dans le délai indiqué la vente conclue par compromis aurait pris fin avec attribution d'une indemnité au vendeur sur base d'une clause pénale. Or, selon la doctrine, la clause pénale ne fragilise pas l'engagement des parties, elle a essentiellement un effet dissuasif afin de contraindre les parties à respecter le compromis.

Dans la mesure où la conclusion de l'acte notarié s'est faite conformément aux prévisions des parties, le compromis en tant que vente immobilière n'a jamais cessé d'exister. Au contraire, reprise sous forme d'un acte notarié, la vente est encore devenue opposable aux tiers. Si l'auteur de l'avis estime que les parties ont voulu soumettre le compromis initial à un terme extinctif, il s'agit d'une interprétation discutable des termes du compromis.

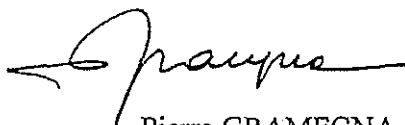
L'avis cite ainsi notamment l'article 1161 du Code Civil sur l'interprétation des conventions. L'Administration de l'Enregistrement ne partage pas cette interprétation qui ne permet notamment pas d'expliquer l'attribution d'une indemnité forfaitaire au vendeur en absence de la conclusion d'un acte notarié dans le délai indiqué: en effet, un terme extinctif mettrait toujours

automatiquement fin au contrat sans faire naître de droits quelconques en faveur de l'une des parties.

Finalement il y a lieu de souligner que l'interprétation de clauses imprécises voire ambiguës relève des juridictions civiles auxquelles aucune autre autorité ou institution ne peut se substituer. En conséquence, l'Administration de l'Enregistrement ne peut que réaffirmer sa position défendue de façon conséquente suivant laquelle le transfert de propriété de l'immeuble s'est fait le 9 juin 2011 dès la signature du compromis devenu opposable *erga omnes* à la suite de la signature de l'acte notarié en date du 12 juillet 2011.

Veillez agréer, Madame la Médiateure, l'assurance de ma parfaite considération.

Le Ministre des Finances,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Gramagna', with a stylized flourish at the end.

Pierre GRAMEGNA