

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le 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

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

Par dépêche du 27 août 2007, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, "*dans les meilleurs délais*" bien évidemment, l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le but du projet de loi consiste à éliminer l'insécurité juridique qui existe actuellement au niveau de la coopération administrative entre les administrations dites "*fiscales*" et d'améliorer et de compléter leur coopération en ce qui concerne la fixation et la collecte des impôts les plus importants du budget de l'Etat. Le projet constitue donc une mesure qui s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Remarques préliminaires

- 1) Dans son programme d'investissement du 4 août 2004, le gouvernement n'a pas retenu l'option avancée antérieurement d'une fusion de l'Administration des contributions directes et de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, mais l'option d'un renforcement de la coopération et de l'échange de données entre les administrations concernées. Au mois de mai 2007, le projet de loi sous avis a été annoncé et esquissé par le Premier Ministre dans son discours sur l'état de la nation à la Chambre des Députés.
- 2) Suite au règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil du 7 octobre 2003 concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée et aux directives 2003/93/CE du 7 octobre 2003 et 2004/56/CE du 21 avril 2004 modifiant la directive 77/799/CEE concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts di-

rects et indirects, il est devenu indispensable de faire la même percée au niveau national par la mise en œuvre de la coopération entre les administrations fiscales. Le projet sous avis est censé combler le retard affiché au plan national en matière d'échange d'informations et de contrôles sur place simultanés, susceptibles de permettre l'établissement correct des impôts directs et indirects.

- 3) En tant que signataire de la convention OCDE en matière de lutte contre la corruption, le Grand-Duché de Luxembourg a été évalué par un groupe de travail instauré à cette fin. Le rapport d'évaluation approuvé par ce groupe en date du 28 mai 2004 a mis en évidence un certain nombre de carences au niveau de la prévention de la corruption. Ainsi, *"l'éparpillement des dispositions régissant la coopération inter-administrations et ... l'interdiction de communications d'office ou spontanées posée par d'autres constituent des handicaps importants à la capacité de l'administration à échanger des données ..."*, et *"la dispersion des informations disponibles ne peut qu'alourdir sensiblement les procédures de recherche et entraver une exploitation des données à des fins d'analyse plus affinée par des administrations et organes dont les effectifs restent souvent sous-dimensionnés"*. Comme les phénomènes de la fraude fiscale et de la corruption sont étroitement liés, le projet de loi sous avis constitue une réponse mesurée mais appropriée aux exigences formulées par les examinateurs de l'OCDE.
- 4) Le projet s'inscrit également dans le cadre de la simplification administrative dans la mesure où il permet de ménager les frais administratifs des entreprises et des personnes physiques, tout en utilisant à plus grande échelle étatique les données disponibles auprès d'une administration de l'Etat. A moyen terme, une collecte encore plus ciblée des données issues de la coopération administrative devrait même ouvrir la perspective de la déclaration fiscale pré-remplie.
- 5) Lors de l'examen du projet de loi portant renforcement des structures de direction des administrations fiscales (loi du 25 août 2006), la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait constaté l'absence d'une stratégie globale de réorganisation et

d'un engagement en faveur de la réalisation ultérieure de la coopération administrative en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale. Le présent projet est censé compléter le cadre légal afférent et devrait donc combler cette lacune.

Examen du texte

Intitulé

Afin d'éliminer tout risque d'insécurité juridique, l'intitulé devrait soit énumérer toutes les administrations et tous les services concernés par la future loi (Contributions, Enregistrement, Douane, Ministère des Transports, STATEC, IGSS, CCSS, CNPF, FNS, ITM, ...) soit aucune (en ayant recours à une formulation générale).

Articles 1^{er}, 4, 7, 10, 11 et 12

Tous les articles sous rubrique parlent d'un "*accès sécurisé, limité et contrôlé*" à des fichiers de données. Or, seuls les articles 1^{er} et 4 disposent que "*les conditions, critères et modalités de l'échange* (des données) *sont déterminés par règlement grand-ducal*"! Le commentaire restant muet à ce sujet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ignore les raisons qui ont amené les auteurs du projet à faire de la sorte. Elle estime néanmoins que les mêmes règles devraient s'appliquer aux mêmes situations.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'article 1^{er}, la Chambre constate que le commentaire est beaucoup plus précis que le texte puisqu'il énumère "*différents niveaux de coopération*". La Chambre demande par conséquent d'intégrer ces précisions dans le projet de loi, sinon dans le futur règlement grand-ducal.

Enfin, elle regrette que le projet du règlement grand-ducal prévu à l'article 1^{er} soit le seul qui accompagne le projet de loi.

Article 2

En ce qui concerne les contrôles de la situation fiscale des contribuables ou assujettis, le texte proposé semble exclure des contrôles de la part d'une seule administration. Par ailleurs, la formulation

choisie n'est pas des plus heureuses ("*en commun sur place*"). La Chambre propose en conséquence de libeller comme suit le début de l'article 2:

"L'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines peuvent procéder sur place à des contrôles séparés, simultanés ou en commun de la situation fiscale ...".

Article 5

Même remarque que sub article 2 en ce qui concerne les "*contrôles simultanés ou en commun sur place*".

Article 9

En dehors des données nécessaires à l'établissement des fiches de retenue d'impôt - sur lequel la Chambre reviendra sub article 10 ci-après - il est indispensable de prévoir un transfert de données du CCSS vers l'Administration des Contributions, sur demande de celle-ci, afin de mettre l'autorité fiscale en mesure de compléter les déclarations fiscales des contribuables de toutes les catégories de revenu dans le cadre de l'imposition par voie d'assiette.

Article 10

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que se féliciter de l'abandon du recensement fiscal annuel, aussi inefficace que désuet.

L'émission des fiches de retenue d'impôt par l'administration compétente constitue une avancée importante dans l'utilisation parallèle de données disponibles auprès d'autres administrations. Toutefois, si en Allemagne on s'apprête à remplacer (en 2008!) les fiches de retenue par une banque de données accessible à tous les patrons occupant du personnel, l'émission des fiches de retenue par la voie administrative ne constitue qu'une étape intermédiaire, mais importante.

Cependant, en l'absence de recensement, il faudrait prévoir un autre moyen de contrôle pour remplacer la fiche de logement couchée sur l'avant-dernière page du modèle du recensement fiscal.

Vu l'envergure de la tâche d'émettre les fiches de retenue par la voie administrative et les risques inhérents à cette opération de taille, il importe par ailleurs de prévoir une période transitoire d'une année avant l'abolition définitive du recensement fiscal.

Article 12

Il se recommanderait d'écrire "*les données suivantes des bénéficiaires*:" au lieu de "*les données des bénéficiaires suivantes*".

Article 13

Etant donné que le détenteur d'un véhicule automoteur n'en est pas nécessairement le propriétaire, la Chambre estime qu'il faut parler des "*informations relatives aux propriétaires et aux détenteurs des véhicules automoteurs*".

Article 14

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voit aucune raison pour écarter l'Administration des Contributions Directes des contrôles sur place.

Pour ce qui est de la rédaction de cette disposition, il est renvoyé à la remarque relative aux articles 2 et 5 du présent avis.

Article 18

L'article 18 prévoit, pour les "*seules sociétés de capitaux*" dans un premier temps, un nouveau système d'imposition "*suivant déclaration*", dont l'objectif principal, aux termes de son commentaire, est "*l'accélération et la dynamisation de la procédure d'imposition*".

En résumé, le bureau d'imposition fixera l'impôt "*sur base de la seule déclaration du contribuable*", sans procéder à l'examen de celle-ci (avec toutefois la possibilité d'un contrôle ultérieur, mais dans un délai de cinq ans).

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut marquer son accord avec cette nouvelle procédure d'imposition, devenue né-

cessaire en raison de l'accroissement rapide du nombre des dossiers fiscaux (personnes physiques et sociétés, contribuables résidents et non résidents) face à des effectifs administratifs en stagnation.

Mais il faut surtout saluer la création d'une base légale qui évite aux fonctionnaires de s'exposer à des sanctions pour ne pas avoir instruit un surnombre de dossiers conformément aux lois fiscales actuellement en vigueur. Toutefois, l'effectif modeste risque de compromettre les bonnes intentions du législateur de multiplier les contrôles sur place et peut même constituer une incitation à la remise d'une déclaration minimaliste de revenus ou bénéfices, si les contrôles ne peuvent avoir lieu dans le délai prévu de cinq ans. Pour éviter ce risque, la nouvelle procédure d'imposition doit aller de pair avec l'introduction d'amendes administratives à l'encontre des contribuables peu scrupuleux. Les administrations étrangères travaillant selon cette procédure d'imposition fonctionnent en effet avec tout un arsenal de sanctions ou d'amendes proportionnelles encourues en cas de fraude.

Pour cette raison, il importe de prévoir à l'article 18 les mêmes amendes que celles figurant sous le n° (5) de l'article 16 en matière de TVA. Il est en tout cas inconcevable que sous la nouvelle procédure d'imposition la fraude détectée continue à engendrer une cote d'impôt strictement identique à la cote fixée en cas de déclaration correcte et exacte.

Article 19

Le paragraphe (4) de l'article 19 comporte une référence erronée.

En effet, la lettre b) du paragraphe 1^{er} de l'article 3 de la loi modifiée du 17 avril 1964, que l'article 19 (4) du projet sous avis se propose de remplacer par l'énumération des fonctions de la carrière de l'ingénieur-technicien, concerne en fait la carrière moyenne du rédacteur. Cela est d'ailleurs corroboré par l'article 19 (3) qui modifie à son tour l'article 3 (1) b), mais qui concerne les fonctions des "*receveurs de 2^e classe*".

Par ailleurs, la Chambre se demande s'il ne faudrait pas parler de l'article 3 A plutôt que de l'article 3 de la loi précitée.

En l'absence d'un texte coordonné de la loi du 17 avril 1964, qui a été modifiée des dizaines de fois déjà depuis, il est impossible à la Chambre, malgré des recherches poussées, de fournir les références adéquates. Ce qui est toutefois certain, c'est que la référence à "*l'article 3, paragraphe 1, sub b)*" n'est pas correcte en ce qui concerne la carrière de l'ingénieur-technicien.

Projet de règlement grand-ducal

Comme la Chambre l'a déjà écrit ci-avant, elle regrette que le projet de loi ne soit pas accompagné de tous les projets des règlements d'exécution qu'il prévoit.

Le seul projet qui était joint est celui qui règle la coopération "*inter-administrative*" des Contributions et de l'Enregistrement.

Si le texte dudit projet ne donne pas lieu à critique, son intitulé laisse à désirer.

Hormis le fait que le terme "*inter-administratif*" est une redite si l'on parle de coopération entre deux administrations, il se recommanderait d'être clair et précis afin d'éviter toute insécurité juridique.

Se référant à la disposition légale qui sert de base au projet, son intitulé devrait donc se lire comme suit:

"Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions, les critères et les modalités de l'échange de données entre l'Administration des Contributions Directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines".

Quant au préambule du projet, il est à compléter par l'ajout "*Vu l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics*" avant la mention de la consultation du Conseil d'Etat.

Conclusion

La coopération entre les administrations fiscales comprend la modernisation des procédures internes, l'instauration de nouveaux moyens de contrôle et le recouvrement efficace des créances fiscales. Une telle coopération peut libérer des ressources humaines dans tel ou tel

service administratif, mais ces effectifs seront nécessaires dans d'autres services pour s'occuper des tâches nouvellement créées en vue de remplir des missions de coordination, de gestion et de contrôle prévues dans ce projet de loi. Il s'ensuit que la question des effectifs restera un sujet d'actualité, en présence de l'accroissement démographique soutenu et de l'extension continue des activités économiques et financières du pays.

Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut se déclarer d'accord avec le projet de loi sous avis, elle regrette toutefois qu'il n'ait pas été profité de l'occasion pour prévoir des instruments plus efficaces dans la lutte contre la fraude fiscale, à savoir des amendes administratives. En effet, en l'absence de sanctions dissuasives, l'imposition sur déclaration risque de provoquer une augmentation de la fraude fiscale au niveau des impôts directs.

Sous la réserve particulière de cette dernière remarque ainsi que des autres réflexions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec les projets lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 15 octobre 2007.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG