

A-2486/12-39



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

11-A, avenue de la Porte-Neuve | L-2227 Luxembourg | Tél.: 47 22 24 | Fax: 47 23 74 | E-mail: chfep@chfep.lu

A V I S

sur

**le projet de loi portant transposition de la directive
2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à
la coopération administrative dans le domaine fiscal
et abrogeant la directive 77/799/CEE**

Par dépêche du 25 juillet 2012, 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 en question est de mettre en œuvre une nouvelle procédure en matière de coopération fiscale entre les pays européens et de définir les relations avec les pays tiers.

Déjà la directive 2003/93/CE, transposée en droit luxembourgeois par la loi du 25 avril 2005 dans le domaine de la fraude de la TVA, et la directive 2004/56/CE, transposée par la loi du 27 avril 2006, ont créé des voies d'extension et d'intensification de la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects et directs.

Le texte des définitions et les objectifs du projet de loi sous avis présentent une grande similitude avec le texte de la loi du 21 juillet 2012 portant transposition de la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se félicite de la bonne description organisationnelle figurant aux articles 3 et 4, mais elle se demande s'il est vraiment nécessaire que la Commission européenne soit directement impliquée dans la communication des listes des intervenants étrangers.

L'échange sur demande

Cette procédure décrite à l'article 6 ne constitue pas vraiment une innovation puisque la loi du 31 mars 2010 sur la modification de bon nombre de conventions fiscales bilatérales prévoit l'échange sur demande d'informations entre administrations fiscales, y compris des données bancaires de contribuables clairement identifiés. L'échange sur demande décrit dans le projet sous avis se fait selon la procédure d'échange existant pour les conventions fiscales en vigueur. En raison de la possibilité de faire une enquête préalable en vue d'obtenir les données non disponibles immédiatement et surtout des délais de procédure fixés, l'échange sur demande devrait gagner en efficacité.

D'un côté, la notion "*informations vraisemblablement pertinentes*" figurant dans le texte sous avis accorde aux intervenants ayant un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision, une argumentation suffisante pour transmettre des informations. D'un autre côté, cette notion vague pourra être avancée pour refuser quasiment toute communication.

L'échange spontané

Cette procédure décrite à l'article 10 devrait permettre une plus grande efficacité encore à cause des délais de procédure plus courts. Pour le Grand-Duché de Luxembourg, cet échange comporte sans doute un désavantage, étant donné que les cas de niches fiscales utilisées par des entreprises travaillant de manière transfrontalière tombent sous le champ d'application des communications à faire, le cas échéant, à l'autre État. Par contre, les cas de double non-imposition par exemple peuvent être détectés, un avantage qui devrait générer le paiement d'impôts dans un des pays européens.

Tout comme pour l'échange sur demande, le large éventail d'appréciation de la notion "*informations vraisemblablement pertinentes*" peut constituer un avantage ou un désavantage en cas d'échange spontané.

Les contrôles simultanés

En ce qui concerne ces contrôles, il importe de rappeler la loi du 27 avril 2006 portant transposition de la directive 2004/56/CE du Conseil du 21 avril 2004 concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs. Cette loi a en effet créé la possibilité de contrôles simultanés entre administrations fiscales des États membres. Cependant, en raison de la vague formulation "*peut également participer à des contrôles simultanés entre administrations fiscales*" et des incertitudes procédurales en la matière, ces contrôles simultanés n'ont pas été pratiqués.

Dans une Europe en crise d'endettement public, il y a aujourd'hui de moins en moins d'appréhension pour lutter efficacement contre toutes sortes de fraudes. Reste à savoir si le pouvoir décisionnel de l'autorité compétente sera effectivement exercé en pratique et si la présence de fonctionnaires fiscaux étrangers sur le territoire national ne sera pas considérée comme dommageable pour notre pays.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'entend pas se prononcer sur la procédure envisagée pour effectuer les contrôles simultanés et organiser la présence de fonctionnaires luxembourgeois à l'étranger. Toutefois, elle craint que la manœuvre ne risque d'échouer en raison des effectifs nécessaires pour faire les contrôles. À cet égard, il faut rappeler que le phénomène incompréhensible de la réduction du personnel des administrations fiscales existe dans pratiquement tous les pays européens, surtout dans les pays les plus endettés.

Enquête administrative, notification et échange de données

La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas d'observation spécifique à présenter sur les procédures d'enquête administrative, la notification entre États et l'échange de données, mais elle se doit de relever une iniquité dans le texte de l'article 16. En effet, après avoir communiqué des informations à un autre État, le Grand-Duché de Luxembourg peut demander à l'autre État de lui donner son avis en retour, sans que l'autre État soit obligé de le faire. Par contre, si un autre État demande un retour d'informations au Grand-Duché, celui-ci le fournit à l'autre État *sans préjudice des*

règles relatives au secret fiscal et à la protection des données applicables au Luxembourg.

Une contradiction entre l'article 9 et l'article 18?

L'article 9 dispose que l'échange sur demande se fait d'après la procédure prévue par la loi du 31 mars 2010 relative à l'échange de renseignements prévu dans les conventions contre la double imposition. Cet échange comprend donc les données bancaires conformément à l'article 26 (5) de la convention-modèle de l'OCDE. Or, l'article 18 du projet sous avis prévoit que le Grand-Duché de Luxembourg n'est pas obligé de transmettre des informations dont la collecte à ses propres fins serait contraire à sa législation.

Dans un pays appliquant un secret bancaire très strict vis-à-vis des administrations fiscales, cela revient à dire que l'échange de données bancaires sera refusé. Pour corriger le tir, l'alinéa 2 de l'article 19 prévoit que le refus ne peut avoir lieu *au seul motif que les informations sont détenues par une banque.*

Afin d'éviter ce numéro de contorsionniste, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de simplifier le texte du projet sur ce point.

Autres conditions et dispositions

Concernant les conditions régissant la coopération, il faut de prime abord saluer l'existence d'un formulaire type adopté par la Commission européenne dans la directive à transposer. De même, la communication par voie électronique moyennant le réseau CCN constitue un gain d'efficacité.

Si toutefois, en vertu de l'article 23 du projet, l'échange d'informations est soumis aux dispositions de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, la coopération risque de subir un sérieux coup de frein. En effet, si "*un intérêt économique ou financier important de l'État ou de l'Union européenne, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal*" est en cause, l'échange d'informations ne pourra pas être réalisé.

Dans ce contexte, il importe de rappeler l'importance du secret fiscal (article 22 de la loi générale des impôts) et du secret professionnel du fonctionnaire de l'État (article 11 du statut général). Ce n'est qu'en vertu d'une loi que le fonctionnaire exerçant un acte d'échange d'informations fiscales peut déroger aux secrets fiscal et professionnel, et cela même si l'information est communiquée à un fonctionnaire étranger soumis aux mêmes obligations de secret.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler dans ce contexte que l'échange *d'informations vraisemblablement pertinentes* n'a lieu que dans le but de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale au plan national et européen. La protection des données personnelles ne doit pas mener vers la protection des adeptes de la fraude fiscale.

Finalement, la Chambre signale que le texte de l'article 24 doit être modifié en remplaçant le premier mot de la deuxième phrase ("*Il*") par "*Elle*".

Conclusion

En raison de la crise financière, la collecte sans faille des impôts est d'une importance capitale pour boucler les budgets publics dans tous les pays européens. La lutte contre la fraude fiscale doit dès lors bénéficier d'une priorité absolue, car pour bon nombre de pays européens, tout euro d'impôt non levé doit être emprunté et augmente donc la dette publique.

Le Grand-Duché de Luxembourg doit exprimer une attitude solidaire à l'égard des autres États membres de l'Union Européenne, tout en propageant une place financière propre, caractérisée par le professionnalisme et la bonne réputation.

Dans ce sens, la Chambre des fonctionnaires et employés publics salue la transposition de la directive, étant donné que le projet de loi afférent s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale internationale. La Chambre espère que les procédures de coopération envisagées par le projet de loi sous avis n'aboutissent pas à une course d'obstacles, sans résultat tangible.

Elle estime également que le projet ambitieux de la coopération administrative dans le domaine fiscal ne saurait aboutir si les administrations concernées ne disposent pas des moyens nécessaires pour mener à bien cette tâche.

Sous la réserve des commentaires et remarques ci-dessus, la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se déclarer d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 8 octobre 2012.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG