

Luxembourg, le 21 novembre 2011.

Objet: Projet de loi n° 6326 portant transposition de la directive 2010/24/UE du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures. (3891SBE)

*Saisine : Ministre des Finances
(9 septembre 2011)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du projet de loi sous avis est de transposer 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 (ci-après dénommée la « Directive 2010/24/UE »).

Le projet de loi (i) détermine les nouvelles conditions d'assistance entre le Grand-Duché de Luxembourg et les autres Etats membres de l'Union européenne en matière de recouvrement de créances fiscales des autorités publiques qui seront applicables à partir du 1^{er} janvier 2012 et (ii) abroge, à compter de cette date, la loi du 20 décembre 2002.

Considérations générales

Les premières dispositions européennes concernant l'assistance mutuelle au recouvrement des créances des autorités publiques ont été établies dans la directive 76/308/CEE du Conseil du 15 mars 1976, dont les dispositions, suite aux actes modificatifs successifs, ont été codifiées par la directive 2008/55/CE du Conseil du 26 mai 2008 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certaines cotisations, à certains droits, à certaines taxes et autres mesures.

Si ces dispositions ont constitué un premier pas vers une amélioration des procédures de recouvrement des créances des autorités publiques applicables au sein de l'Union européenne grâce au rapprochement des règles nationales en vigueur, elles se sont néanmoins révélées insuffisantes pour répondre aux évolutions du marché intérieur. L'ampleur des nouvelles dispositions de la Directive 2010/24/UE à transposer est telle que la directive 2008/55/CE précitée est purement et simplement abrogée.

La Directive 2010/24/UE établit un **système élargi et uniformisé** d'assistance au recouvrement des créances des autorités publiques au sein de l'Union européenne afin de permettre un traitement plus rapide et plus facile des demandes d'assistance mutuelle. Ce nouveau système se caractérise par des règles plus précises et plus claires, à savoir :

- l'élargissement du champ d'application à toutes les personnes physiques et morales de l'Union européenne et à toutes les formes de créances que sont susceptibles de revêtir les créances des autorités publiques ;

- l'inclusion des informations bancaires dans le champ des informations à échanger dans le cadre de l'assistance au recouvrement des créances des autorités publiques;
- la possibilité pour les agents du fisc d'un Etat membre d'assister ou de participer aux enquêtes administratives dans un autre Etat membre ;
- la communication des demandes d'informations, de notification, de recouvrement ou de demandes de mesures conservatoires et documents sous forme numérique aux moyens de formulaires types et par l'intermédiaire d'un réseau électronique commun ;
- l'instauration de règles précises en ce qui concerne le régime linguistique applicable à ces demandes et documents ;
- la création d'un instrument uniformisé accompagnant la demande de recouvrement permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'Etat membre requis ;
- l'introduction d'un seuil de 1.500 euros à partir duquel l'assistance au recouvrement est obligatoire.

Afin de faciliter la transposition en droit national des nouvelles dispositions européennes, et par parallélisme avec la Directive 2010/24/UE, le présent projet de loi abroge la loi du 20 décembre 2002 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement dans la Communauté européenne des créances relatives à certains impôts, cotisations, droits, textes et autres mesures.

La Chambre de Commerce salue le travail des auteurs pour la qualité du projet de loi dans son ensemble eu égard au degré de technicité de la matière concernée. En vertu du principe « toute la directive, rien que la directive » cher à la Chambre de Commerce, il y a cependant lieu de relever quelques erreurs ou absences de transposition de la Directive 2010/24/UE. Enfin, la Chambre de Commerce déplore qu'aucun tableau de concordance entre les dispositions européennes et nationales n'ait été établi afin de faciliter l'analyse des dispositions nationales et, à l'instar du considérant 19 de la Directive 2010/24/UE, invite les auteurs à s'y employer.

En ce qui concerne les demandes d'informations, la Chambre de Commerce relève que celles-ci seront traitées suivant la procédure mise en place par les articles 2 à 6 de la *loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande* que la Chambre a eu l'occasion de commenter dans ses avis du 27 janvier 2010 et du 26 avril 2011 et auxquels elle se réfère pour autant que de besoin.

Commentaires des articles

Concernant l'article 2

L'article 2 du projet de loi définit les différents types de créances fiscales concernées par l'assistance mutuelle, lesquelles peuvent être d'origine nationale ou européenne. S'agissant en particulier des créances nationales, la Chambre de Commerce relève que l'article 2, paragraphe 1, sous a) de la Directive 2010/24/UE couvre non seulement les « *taxes, impôts et droits quels qu'ils soient, perçus par un Etat membre ou pour le compte de*

celui-ci » mais également ceux « perçus par ses subdivisions territoriales ou administratives ou pour le compte de celles-ci, y compris les autorités locales ».

Le **paragraphe (2) de l'article 2 du projet de loi**, relatif aux créances nationales des autres Etats membres dispose que « *La présente loi s'applique également aux créances des autres Etats membres de l'Union européenne visées par la Directive 2010/24/UE* ».

Compte tenu de l'élargissement du champ d'application des nouvelles dispositions, la Chambre de Commerce suggère que le libellé du paragraphe (2) de l'article 2 du projet de loi fasse référence aux créances des « subdivisions territoriales ou administratives, y compris les autorités locales » afin de transposer fidèlement l'article 2, paragraphe 1, sous a) de la Directive 2010/24/UE.

Concernant l'article 4

Le **paragraphe (1) de l'article 4 du projet de loi** détermine l'organisation administrative luxembourgeoise en matière d'assistance mutuelle et, en application de l'article 4 de la Directive 2010/24/UE, désigne :

- comme « autorités compétentes » : le ministre des Finances et le ministre de l'Agriculture, la Viticulture et le Développement rural,
- comme « bureau central de liaison » : l'Administration de l'enregistrement et des domaines,
- comme « bureaux de liaison » : l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement et des domaines, l'Administration des douanes et accises.

La Chambre de Commerce déplore que le texte du projet ne précise pas, le rôle respectif que doivent jouer ces différentes administrations, alors qu'aux termes de l'article 4 de la Directive 2010/24/UE:

- le bureau central de liaison est « le responsable privilégié des contacts avec les autres Etats membres en ce qui concerne l'assistance mutuelle » et peut, en outre « être désigné comme responsable des contacts avec la Commission européenne »,
- les bureaux de liaison sont « chargés des contacts avec les autres Etats membres en ce qui concerne l'assistance mutuelle relative à un ou plusieurs des types ou catégories spécifiques de taxes, impôts et droits ».

Concernant le **paragraphe (4) de l'article 4 du projet de loi**, la Chambre de Commerce relève une omission dans la transposition du libellé de l'article 4, paragraphe 5 de la Directive 2010/24/UE qu'il convient de corriger comme suit :

« Lorsqu'une administration fiscale reçoit une demande d'assistance relative aux créances visées à l'article 2 nécessitant une action qui ne relève pas de sa compétence, elle transmet, sans délai, cette demande à l'administration fiscale compétente, si elle la connaît, ou au bureau central de liaison et en informe l'autorité requérante ».

Concernant l'article 7

L'article 7 du projet de loi définit l'obligation incombant à l'autorité requise luxembourgeoise de fournir à l'autorité requérante d'un Etat membre toute information vraisemblablement pertinente pour le recouvrement des créances de ce dernier.

La Chambre de Commerce relève que l'alinéa 2 du paragraphe 1 de l'article 5 de la Directive 2010/24/UE n'a pas été retranscrit et suggère le libellé suivant pour le **paragraphe 1 de l'article 7 du projet de loi**, tout en notant que cet aspect relève d'ores et déjà des articles 2 à 6 de la loi du 31 mars 2010 auxquels le projet de loi renvoie et que ceci pourrait dès lors être perçu comme redondant :

«(1) A la demande de l'autorité requérante, l'autorité requise luxembourgeoise fournit toute information vraisemblablement pertinente pour le recouvrement, par l'autorité requérante, de ses créances au sens de l'article 2.

En vue de la communication de ces informations, l'autorité requise luxembourgeoise fait effectuer toute enquête administrative nécessaire à l'obtention de ces dernières.»

Concernant l'article 10

La Chambre de Commerce relève, dans le **paragraphe (4) de l'article 10 du projet de loi**, une erreur de retranscription du libellé de l'article 9, paragraphe 2, alinéa 2 de la Directive 2010/24/UE qu'elle propose de rectifier comme suit :

«Toute autorité luxembourgeoise qui est compétente en matière de notification est autorisée à notifier tout document directement par courrier recommandé ou électronique à une personne établie sur le territoire d'un autre Etat membre ».

Concernant l'article 14

La Chambre de Commerce relève, dans le **paragraphe (1) de l'article 14 du projet de loi**, une erreur de retranscription du libellé de l'article 11, paragraphe 1 de la Directive 2010/24/UE qu'elle propose de rectifier comme suit :

« L'autorité requérante luxembourgeoise ne peut présenter de demande de recouvrement aussi longtemps que la créance et/ou l'instrument permettant l'exécution de son recouvrement au Grand-Duché de Luxembourg font l'objet d'une contestation au Grand-Duché de Luxembourg, sauf dans les cas où l'article 18, paragraphe (1) troisième alinéa est applicable. »

Concernant l'article 17

La Chambre de Commerce relève que, dans un souci de transposition fidèle de l'article 13, paragraphe 1 de la Directive 2010/24/UE, le libellé du **paragraphe (1) de l'article 17 du projet de loi** devrait être complété de la manière suivante :

« (1) Toute créance faisant l'objet d'une demande de recouvrement (...) sauf disposition contraire prévue par la loi.

Si elle considère que les mêmes droits, impôts ou taxes ou des droits, impôts ou taxes similaires ne sont pas perçus sur son territoire, l'autorité requise luxembourgeoise met en œuvre les compétences et les procédures définies par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives du Grand-Duché de Luxembourg applicables aux créances relatives à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. »

S'agissant du **paragraphe (5) de l'article 17 du projet de loi**, la Chambre de Commerce soulève que dans un souci de transposition fidèle de l'article 13, paragraphe 2 de la Directive 2010/24/UE, son libellé devrait être reformulé comme suit:

« *L'autorité requise luxembourgeoise informe avec la diligence requise l'autorité requérante des suites qu'elle a données à la demande de recouvrement* ».

Concernant l'article 18

La Chambre de Commerce relève que, dans un souci de transposition fidèle de l'article 14, paragraphe 4, alinéa 3 de la Directive 2010/24/UE, le libellé du **paragraphe (1) de l'article 18 du projet de loi** devrait être modifié de la manière suivante :

« (1) *Les différends qui concernent la créance luxembourgeoise (...) sont portés devant la juridiction compétente luxembourgeoise, conformément à la législation luxembourgeoise.*

Lorsqu'une action visée à l'alinéa précédent a été portée devant la juridiction luxembourgeoise compétente, l'autorité requérante luxembourgeoise en informe l'autorité requise et lui indique les éléments de la créance qui ne font pas l'objet d'une contestation.

L'autorité requérante luxembourgeoise peut demander en outre à une autorité requise de recouvrer une créance contestée ou la partie contestée de la créance, pour autant que les dispositions législatives et réglementaires et les pratiques administratives en vigueur dans l'Etat membre requis le permettent. Toute demande en ce sens doit être motivée. (...) »

La Chambre de Commerce relève également relèver, dans le **paragraphe (2) de l'article 18 du projet de loi**, une erreur de retranscription de l'article 14, paragraphe 4, alinéa 2 de la Directive 2010/24/UE qu'elle propose de rectifier comme suit :

« (2) *Lorsque l'autorité requérante luxembourgeoise l'estime nécessaire, et sans préjudice de l'article 21, elle peut demander à l'autorité requise de prendre des mesures conservatoires pour garantir le recouvrement, dans la mesure où les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur dans l'Etat membre requis le permettent.* »

Le **paragraphe (4) de l'article 18 du projet de loi** traite la question de la suspension des mesures de recouvrement d'une créance d'un Etat membre dans l'hypothèse où une procédure amiable est lancée par l'autorité requérante de cet Etat membre ou par l'autorité requise luxembourgeoise. Bien que le libellé du projet de loi reproduise fidèlement l'alinéa 4 du paragraphe 4 de l'article 14 de la Directive 2010/24/UE, la Chambre de Commerce souhaite formuler deux remarques.

Le paragraphe (4) de l'article 18 du projet de loi ayant trait à la suspension des mesures de recouvrement d'une créance d'un Etat membre, l'on peut se demander s'il trouve sa place dans l'article 18 du projet de loi qui est consacré aux différends susceptibles d'affecter le recouvrement des créances luxembourgeoises et s'il ne conviendrait pas de la déplacer sous l'article 19 du projet de loi, lequel est consacré aux différends susceptibles d'affecter le recouvrement des créances des Etats membres.

Nonobstant la remarque précédente, la Chambre de Commerce est d'avis que, sous l'article 18 du projet de loi, une disposition réciproque à celle visée ci-dessus devrait être prévue en cas de différends portant sur le recouvrement des créances luxembourgeoises afin de transposer fidèlement l'article 14, paragraphe 4, alinéa 4 de la Directive 2010/24/UE.

Concernant l'article 19

La Chambre de Commerce relève que, dans un souci de transposition fidèle de l'article 14, paragraphe 2 de la Directive 2010/24/UE, le libellé du **paragraphe (4) de l'article 19 du projet de loi** devrait être complété de la manière suivante :

« Lorsque la contestation porte sur les mesures d'exécution prises par une autorité luxembourgeoise ou sur la validité d'une notification effectuée par une autorité compétente luxembourgeoise, l'action est portée devant l'instance compétente luxembourgeoise, conformément à la législation luxembourgeoise. »

Concernant l'article 21

Afin de transposer fidèlement l'article 16, paragraphe 1 de la Directive 2010/24/UE, la Chambre de Commerce est d'avis que le libellé actuel du **paragraphe (1) de l'article 21 du projet de loi** devrait être complété comme suit :

« Art. 21 - (1) L'autorité requérante luxembourgeoise est autorisée à adresser à une autorité requise des demandes de prise de mesures conservatoires pour garantir le recouvrement des créances visées à l'article 2, paragraphe (1) lorsqu'une créance ou l'instrument permettant l'adoption de mesures exécutoires au Grand-Duché de Luxembourg est contesté au moment où la demande est présentée, ou lorsque la créance ne fait pas encore l'objet d'un instrument permettant l'adoption de mesures exécutoires au Grand-Duché de Luxembourg, si ces mesures conservatoires sont également possibles, dans une situation similaire, en vertu de la législation et des pratiques administratives luxembourgeoises, et en vertu de la législation nationale et des pratiques administratives de l'Etat membre requis. »

Concernant l'article 22

Afin de transposer fidèlement l'article 16, paragraphe 1 de la Directive 2010/24/UE et d'assurer autant que possible un parallélisme entre les articles 21, paragraphe 1 et 22, paragraphe 1 du projet de loi, la Chambre de Commerce est d'avis que le libellé actuel du **paragraphe (1) de l'article 22 du projet de loi** pourrait être complété comme suit :

*« Art. 22 - (1) A la demande de l'autorité requérante, **ou sur sa propre initiative**, l'autorité requise luxembourgeoise peut prendre des mesures conservatoires pour garantir le recouvrement des créances visées à l'article 2, paragraphe (2), si ces mesures conservatoires sont également possibles, dans une situation similaire, en vertu de la législation nationale et des pratiques administratives de l'Etat membre requérant, et en vertu de la législation et des pratiques administratives luxembourgeoises. »*

La Chambre de Commerce se demande si les auteurs ne vont pas au-delà de la Directive 2010/24/UE en reconnaissant à l'autorité requise luxembourgeoise la possibilité de prendre des mesures conservatoires « sur sa propre initiative » alors que l'article 16, paragraphe 1 de la Directive 2010/24/UE prévoit que de telles mesures peuvent être prises à la demande de l'autorité requérante d'un Etat membre.

Concernant l'article 23

Afin de garantir la transposition fidèle de l'article 17 de la Directive 2010/24/UE, la Chambre de Commerce suggère que le libellé actuel de **l'article 23 du projet de loi** soit complété comme suit :

« Aux fins de la mise en œuvre des articles 21 et 22, l'article 13 paragraphe (2), l'article 17 paragraphes (1) à (8) et les articles 18 à 20 s'appliquent par analogie. »

Concernant l'article 24

L'article 24 du projet de loi détermine les limites dans lesquelles l'autorité requise luxembourgeoise doit fournir, le cas échéant, une assistance mutuelle en vue du recouvrement des créances étrangères sur le territoire luxembourgeois.

La Chambre de Commerce considère qu'il serait plus adéquat pour l'**article 24 du projet de loi** de renvoyer à « *l'assistance prévue aux articles 15, 17, 19 et 22* » au lieu de « *l'assistance prévue aux articles 15 à 20 et 22* », dans la mesure où les articles 16 et 18 du projet de loi visent le recouvrement de créances luxembourgeoises dans un autre Etat membre.

Concernant l'article 30

Les **paragraphes (1) et (2) de l'article 30 du projet de loi** sont relatifs au régime linguistique que doivent respecter les administrations fiscales des Etats membres lors de « toute demande d'assistance, tout formulaire type de notification et tout instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires » en distinguant selon que l'administration fiscale luxembourgeoise est l'autorité requérante (paragraphe 1) ou l'autorité requise (paragraphe 2). Afin d'assurer la complète transposition de l'article 22, paragraphe 1 de la Directive 2010/24/UE, la Chambre de Commerce suggère que le libellé du paragraphe (2) de l'article 30 du projet de loi soit complété comme suit :

« Toute demande d'assistance, tout formulaire type de notification et tout instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires au Grand-Duché du Luxembourg est envoyé dans une des langues officielles du Grand-Duché du Luxembourg ou accompagné d'une traduction dans la langue considérée. »

Le **paragraphe (5) de l'article 30 du projet de loi** permet à l'autorité requise luxembourgeoise, si nécessaire, d'exiger une traduction des documents autres que ceux visés aux paragraphes (1) et (2). Afin de garantir une transposition fidèle de l'article 22, paragraphe 3 de la Directive 2010/24/UE, la Chambre de Commerce suggère que le libellé du paragraphe (5) de l'article 30 du projet de loi soit complété comme suit :

« Lorsqu'une demande s'accompagne de documents autres que ceux visés aux paragraphes (1), (2) et (4), l'autorité requise luxembourgeoise peut, si nécessaire, exiger de l'autorité requérante une traduction de ces documents dans une des langues officielles du Grand-Duché du Luxembourg ou dans tout autre langue convenue d'un commun accord entre le Grand-Duché du Luxembourg et l'Etat membre considéré. »

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le présent projet de règlement grand-ducal sous avis.

SBE/TSA