

Luxembourg, le 27 juillet 2006

Objet: Projet de règlement grand-ducal concernant l'assistance administrative entre les Etats membres de la Communauté européenne en matière d'établissement des taxes sur les primes d'assurance. (BJO3001)

Saisine : Ministre des Finances (12 décembre 2005).

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le présent projet de règlement grand-ducal a pour objet de déterminer dans le cadre de l'assistance administrative entre Etats membres de la Communauté européenne prévue par la loi du 25 avril 2005, les modalités de l'échange de renseignements susceptibles de permettre l'établissement correct de taxes sur les primes d'assurance ainsi que les conditions auxquelles cette assistance est subordonnée.

La Chambre de Commerce adhère entièrement aux objectifs des auteurs de la Directive et du présent règlement grand-ducal de réaliser une harmonisation des dispositions communautaires en matière d'assistance administrative entre autorités compétentes des Etats membres de la Communauté européenne, dans le respect des principes généraux du secret fiscal et de la réciprocité lors de l'échange d'informations sur demande, entre Etats membres.

Le présent dispositif opère une transposition parfaite des directives européennes qui tient compte de la marge de manœuvre restreinte laissée au législateur luxembourgeois. D'autre part, il améliore en la complétant, l'harmonisation de cette assistance au niveau national par une extension au domaine des assurances des dispositions existant en matière fiscale, en général.

Sur le principe de l'échange conditionnel d'informations ou de la réalisation d'enquêtes, la Chambre de Commerce suggère que soient précisées les conditions dans lesquelles la notion d'échange d'informations équivalentes pourrait s'apprécier. En matière de contrôles simultanés d'assujettis entre autorités administratives compétentes, elle rappelle que ces contrôles devraient s'effectuer dans les limites posées par la loi du 2 août 2002 sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, de non discriminations de droits, libertés et garanties individuelles.

Compte tenu du fait que bon nombre de modalités d'assistance sont déjà reflétées et mises en pratique dans les conventions bilatérales conclues par le Luxembourg, l'assistance administrative dans le domaine du recouvrement des taxes sur les assurances devrait connaître une mise en œuvre équivalente.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord au projet de règlement grand-ducal sous avis.

Appréciation du projet de règlement grand-ducal

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	n.a
Impact financier sur les entreprises	+
Transposition de la directive	0
Simplification administrative	n.a
Impact sur les finances publiques	+

Appréciations:

+ : favorable
0 : neutre
n.a. : non applicable

Considérations générales

Les fondements légaux de l'assistance administrative découlent de la directive 77/799/CEE du Conseil des Communautés européennes telle que modifiée (ci après, la « Directive ») laquelle prévoit l'échange d'informations en vue de l'établissement correct de taxes sur les primes d'assurance et détermine les règles d'assistance applicables.

Par ailleurs, la Directive a été modifiée par deux directives :

- la directive 2003/93/CE du Conseil du 7 octobre 2003 qui étend le champ d'application de la Directive aux taxes sur les primes d'assurance de manière à mieux protéger les intérêts financiers des Etats membres et la neutralité du marché intérieur et
- la directive 2004/56/CE qui vise à accélérer le flux d'informations entre les autorités fiscales des Etats membres en leur permettant de coordonner leurs enquêtes en matière de fraude fiscale transfrontalière et de prendre en charge davantage de procédures pour le compte des uns et des autres.

La matière de l'assistance administrative entre Etats membres de la Communauté a été règlementée dans l'ordre juridique luxembourgeois par la loi du 25 avril 2005 concernant l'assistance administrative entre Etats membres de la Communauté européenne en matière de taxes sur les primes d'assurance (la « Loi »). Celle-ci ayant abrogé les dispositions relatives à l'assistance administrative en matière de taxe sur la valeur ajoutée, le champ d'application de la loi se limite désormais à l'assistance administrative en matière de taxes sur les primes d'assurance.

A l'instar de la Directive, la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale du Conseil de l'Europe du 25 janvier 1988, entrée en vigueur le 1er avril 1995 (la « Convention ») qui fait suite à l'adoption d'une recommandation sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales par l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, permet aux Etats membres une vaste coopération administrative couvrant tous les impôts obligatoires, à l'exception des droits de douane.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1

La Chambre de Commerce relève que l'objet du projet de règlement grand-ducal sous avis est beaucoup plus restreint que celui défini par la Directive qui lui vise sous son article 1^{er} paragraphe 1^{er}, les impôts sur le revenu et sur la fortune mais également toutes les informations relatives à l'établissement des taxes indirectes, dont celles sur les primes d'assurance. Le présent dispositif se limite donc à l'assistance administrative entre Etats membres concernant l'échange d'informations relatif à l'établissement correct des impôts directs et taxes sur les primes d'assurance. Sur ce point, elle renvoie à son commentaire sous les Considérations générales, relatif à l'historique de l'évolution législative luxembourgeoise en matière d'assistance administrative.

Par conséquent, il convient de retenir que c'est à bon escient que les auteurs du projet de règlement grand-ducal ont choisi d'extraire du champ d'application du présent projet de règlement, l'impôt sur le revenu des personnes physiques, des collectivités, l'impôt commercial communal, l'impôt sur la fortune et l'impôt foncier, impôts énumérés en ce qui concerne Luxembourg, sous l'article 1^{er} paragraphe 3 de la Directive. Elle observe que la transposition effectuée par le présent projet de règlement grand-ducal qui exclut l'assistance mutuelle en matière fiscale, traduit donc une orientation commune à celle adoptée par rapport à la Convention puisque le Luxembourg n'a pas non plus jusqu'à présent ratifié cette convention.

Concernant l'article 2

Cet article vise deux cas d'échange d'informations entre Etats membres, celui dans lequel l'Administration de l'enregistrement et des domaines - l'autorité compétente luxembourgeoise, en tant qu'autorité requérante, adresse une demande de renseignements à un Etat membre et celui dans lequel cette administration est l'autorité compétente requise.

L'alinéa 1^{er} de cet article qui vise l'hypothèse de demandes d'informations émises par l'Administration de l'enregistrement et des domaines, transpose fidèlement la Directive en reprenant exactement ses termes. Il pose comme préalable à toute demande de renseignements, le fait que la demande doit porter sur « *un cas précis* ». En outre, elle ne doit pas porter « *atteinte aux intérêts légitimes de la personne visée* », faute de se voir opposer un refus de la part de l'autorité compétente étrangère. La communication de renseignements est donc subordonnée au respect de dispositions relatives au secret fiscal prévu par le paragraphe 22 AO (Abgabenordnung) qui pose le principe de l'inviolabilité du secret fiscal et définit précisément les cas de violation de ce secret.

La Chambre de Commerce observe qu'il ressort de cette disposition que le pouvoir exécutif étend aux informations obtenues par voie d'assistance administrative, la protection dont jouissent les informations traitées à l'intérieur du cadre national concernant la situation fiscale des redevables.

La référence sous l'alinéa 1^{er} de cet article à « *... l'intérêt du service incendie* » renvoie à l'impôt de six pour cent (6%) sur les primes d'assurance dont question au Titre VI « Impôt sur les Assurances »¹ et à l'article 10 de la loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière d'impôts directs et indirects. Il est donc prévu en vue de faciliter l'encaissement de primes d'assurance incendie pour le bénéfice des services incendie des compagnies d'assurance de renforcer la coopération administrative entre autorités compétentes dans les cas où le bien assuré est domicilié dans un Etat membre différent de l'Etat membre du domicile de l'assuré.

L'article 1^{er} de la Loi, 2^{ième} et 3^{ième} alinéas prévoyant une application symétrique en ce qui concerne l'utilisation des informations reçues ou recueillies par l'Administration de l'enregistrement et des domaines, « *..... dans les mêmes conditions que les renseignements similaires (...) l'Administration de l'enregistrement et des domaines* », la Chambre de Commerce souligne que la communication de renseignements entre Etats membres est également soumise à la condition de réciprocité.

A l'inverse, lorsque l'autorité luxembourgeoise est l'autorité requise, est prévue sous l'alinéa 2, l'obligation à charge des Etats membres de rechercher sur demande ces informations comme s'il s'agissait de taxes propres, essentiellement sous réserve des voies de recours habituelles ouvertes par le droit interne et de la protection des intérêts légitimes des personnes.

Concernant l'article 4

Cet article énumère les cas dans lesquels l'autorité luxembourgeoise requise communique des renseignements aux autorités compétentes homologues dans d'autres Etats membres, sans demande préalable, comme le prévoit en matière d'impôts la Directive dans son article 4 paragraphe 1^{er}.

Dans les cas visés sous cet article de réduction ou d'exonération anormales des taxes sur les primes d'assurance, la Chambre de Commerce observe que l'objectif recherché est de parvenir à une transparence en matière de traitement des contribuables ressortissants des Etats membres, normalement assujettis à ces prélèvements et d'éviter ainsi les tentatives d'évasion fiscale.

Elle souscrit à cet objectif qui vise notamment les cas de dissimulation de bases d'imposition ou de double imposition. A cet égard, si elle ne saurait contester que le Luxembourg comme la plupart des autres pays de l'OCDE vise au travers des traités ou conventions de double imposition (« CDI ») à éliminer en premier lieu la double imposition internationale ou européenne en vue de faciliter l'échange de biens et de services, la mobilité des personnes et le mouvement de capitaux, elle tient cependant à souligner le fait que les traités de double imposition comportent des limites dans leurs efforts d'élimination des doubles impositions.

¹ Annuaire officiel d'administration et de législation 2000, volume 2.

En effet, les CDI ont également pour objectif fondamental, bien qu'il ne soit pas érigé en objectif général - d'éliminer la non-double imposition, c'est-à-dire qu'un élément du revenu ou de fortune ne soit en définitive imposé par aucun des Etats contractants².

En outre, il s'avère parfois que dans la pratique, certains pays détournent ces dispositions légales à leur avantage en estimant quelquefois de manière unilatérale que le taux de taxation dans l'autre pays est trop bas pour libérer complètement le contribuable de l'impôt exigible, et en l'obligeant à acquitter un "complément". Pour les raisons exposées ci-avant, elle est donc d'avis que le présent projet de règlement grand-ducal tient compte des objectifs fondamentaux de la Convention de l'OCDE, éliminer la double imposition et éviter l'absence d'imposition³.

Concernant l'article 5

Aux fins de clarification, la Chambre de Commerce propose de remplacer et de modifier la deuxième phrase de cet article comme suit :

«l'autorité compétente requise informe sans délai l'autorité compétente requérante en indiquant la nature des obstacles ou les raisons de son refus».

Concernant l'article 6

La Chambre de Commerce note qu'à l'instar de la Directive sous son article 7 paragraphe 1^{er}, 1^{er} et 2^{ème} tirets, le projet de règlement grand-ducal sous avis s'aligne sur le principe du secret qui doit entourer la communication d'informations entre Etat membres. Par ailleurs, cet article précise de manière limitative, les cas spécifiques dans lesquels ces informations peuvent être divulguées, et fixe les conditions d'accès à ces informations, réservées aux autorités impliquées dans les procédures de contrôle ou de recouvrement des taxes sur les primes d'assurance et aux personnes impliquées dans ces procédures.

Elle constate que le projet de règlement sous avis, de manière analogue au projet de loi mettant en œuvre la directive 2004/56/CE du Conseil du 21 avril 2004, réserve le cas des audiences et des jugements à l'occasion desquels publicité peut être accordée à ces informations, à condition que l'Etat ne s'y soit pas opposé « *lors de la transmission initiale* ». Ainsi se trouve réalisée dans la législation luxembourgeoise la transposition des directives communautaires en deux volets identiques - celui des impôts d'une part, celui des taxes sur les primes d'assurance, d'autre part.

Concernant l'article 7

L'alinéa 1^{er} de cet article transpose quasi intégralement le principe de l'échange conditionnel d'informations ou de la réalisation d'enquêtes limitées au cadre de la législation et des pratiques administratives nationales de l'Etat membre requis, tel qu'énoncé sous l'article 8 paragraphe 1^{er} de la Directive. L'alinéa 2 complète ce principe en précisant les conditions de sa mise en œuvre.

Concernant l'article 7, 2^{ème} alinéa, 1^o

La délivrance d'informations par l'Etat membre requis est subordonnée à la livraison par l'Etat demandeur « *d'informations équivalentes* » en vue de l'établissement et du recouvrement des taxes sur les primes d'assurance.

Il est vrai que les dispositions relatives au respect du secret lors de la livraison d'informations entre autorités compétentes impliquant le contribuable et/ou son représentant, l'obligation de ne délivrer que des informations équivalentes à celles légalement autorisées par la loi ou les pratiques administratives ayant cours dans cet Etat, figurent déjà dans bon nombre de conventions fiscales

² Jacques Sasseville, "The role of tax treaties in the 21st Century", in BIFD 2002, page 246.

³ OCDE, l'application du modèle de Convention fiscale de l'OCDE aux sociétés de personnes, questions de fiscalité internationale, no 6 Paris, 1999(Rapport sur les sociétés de personnes).

conclues par le Luxembourg. Ces dernières se trouvent dès lors dans le présent dispositif, étendues aux taxes assises sur les primes d'assurance.

Il n'en reste pas moins cependant que cette notion est assez imprécise et ne permet pas de dégager les critères qui, pour l'Administration de l'enregistrement et des domaines en tant qu'autorité requise, définissent la notion d'équivalence.

La Chambre de Commerce s'interroge donc sur la manière dont il est convenu d'apprécier cette notion et en particulier sur le moment à partir duquel s'appliquerait la condition de réciprocité. En effet, faut-il supposer que la livraison d'informations est subordonnée à la livraison d'informations équivalentes effectuée par l'Etat membre demandeur à l'occasion d'une demande antérieure ou bien nécessite-elle l'engagement écrit des Etats membres concernés?

Elle est donc d'avis qu'il conviendrait de préciser sous quelle forme pourrait se matérialiser la mise en œuvre de cette notion.

Concernant l'article 9

Cet article prévoit que lorsque la situation des redevables présente un intérêt commun ou complémentaire pour plusieurs Etats membres de la Communauté européenne, l'Administration de l'enregistrement et des domaines peut convenir avec les administrations des autres Etats membres de procéder à des contrôles simultanés d'assujettis, identifiés par une autorité nationale compétente, en vue de l'échange d'informations dans les cas où les contrôles effectués de manière unilatérale par un Etat membre s'avèrent insuffisants.

La Chambre de Commerce relève que la possibilité d'organiser un mécanisme de contrôles simultanés n'est pour l'heure pas ouverte par les conventions fiscales bilatérales conclues par le Luxembourg, lesquelles se limitent simplement à organiser le cadre de l'échange d'informations.

De ce point de vue, elle se félicite du fait que ces nouvelles procédures d'échange d'informations entre Etats membres permettront d'améliorer l'établissement de l'impôt tout en étant respectueuses de « *l'intérêt commun ou complémentaire* » des Etats et de leur volonté discrétionnaire d'accepter ces contrôles. « *L'autorité compétente luxembourgeoise [...] décide si elle souhaite participer aux contrôles simultanés* ».

En outre, la Chambre de Commerce estime que l'article 16 paragraphe 1^{er} de la loi du 2 août 2002 sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel apporte un rempart satisfaisant contre tous les risques liés aux traitements de données auxquels ces contrôles simultanés seraient susceptibles de donner lieu, puisqu'il est prévu que toute interconnexion de données doit faire l'objet d'une autorisation préalable par les responsables des traitements auprès de la Commission nationale.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord au projet de règlement grand-ducal sous avis.

BJO/TSA