



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

22 novembre 2011

AVIS I/69/2011

relatif au projet de loi 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

..... AVIS

Par lettre du 6 septembre 2011, M. Luc Frieden, ministre des Finances, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Le projet de loi a pour objet de transposer en droit luxembourgeois 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. La directive 2010/24/UE introduit un nombre substantiel de changements par rapport au texte communautaire précédent en la matière, qui est appliqué au niveau national par 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, taxes et autres mesures.

1. Généralités

2. Les dispositions nationales en matière de recouvrement des impôts ne sont applicables que sur le territoire luxembourgeois. Les autorités fiscales luxembourgeoises n'ont dès lors pas la possibilité de recouvrer elles-mêmes des impôts et taxes en-dehors du Luxembourg. De même, les autorités compétentes d'autres Etats ne peuvent recouvrer des impôts en dehors de leur territoire. C'est pourquoi une assistance internationale au niveau administratif en matière de recouvrement est nécessaire.

3. Les premières dispositions concernant cette assistance mutuelle au recouvrement datent de 1976 et concernaient d'abord uniquement les ressources propres traditionnelles de la Communauté européenne (prélèvements agricoles et droits de douane). Le champ d'application a ensuite été élargi à d'autres impôts et taxes.

4. La nouvelle directive prévoit un système amélioré d'assistance au recouvrement au sein du marché intérieur, qui devrait permettre d'augmenter la rapidité, l'efficacité et l'uniformité des procédures dans toute l'Union européenne.

2. Champ d'application

5. Le projet de loi étend substantiellement le champ d'application potentiel par l'application de l'assistance aux créances afférentes à l'ensemble des taxes, impôts et droits, quels qu'ils soient, perçus par un Etat membre ou pour le compte de celui-ci ou par ses subdivisions territoriales ou administratives ou pour le compte de celles-ci, y compris les autorités locales, ou pour le compte de l'Union.

Sont toutefois exclues les cotisations sociales, les redevances, ainsi que les droits résultants d'une convention et les sanctions pénales infligées à la diligence du Ministère public.

3. Autorités et administrations compétentes

6. Par « administration fiscale », on entend l'Administration des contributions directes (ACD), l'Administration de l'enregistrement et des domaines (AED) et l'Administration des douanes et accises (ADA).

Ces administrations sont les autorités chargées d'exécuter les demandes d'assistance mutuelle et elles revêtiront la qualité d'autorité requise respectivement d'autorité requérante selon qu'une demande d'assistance mutuelle leur est adressée par un autre Etat membre de l'Union européenne ou selon que la demande d'assistance mutuelle émane de leur propre initiative.

7. Le ministre ayant les Finances ainsi que le ministre ayant l'Agriculture, la Viticulture et le Développement rural dans leurs attributions sont désignés comme autorités compétentes, suivant les dispositions de l'article 4 de la directive 2010/24/UE. La désignation de ces autorités compétentes est communiquée à la Commission européenne qui met ces informations à la disposition des autres Etats membres.

8. L'Administration de l'enregistrement et des domaines est désignée comme bureau central de liaison. A ce titre, elle est le responsable privilégié des contacts avec la Commission européenne.

9. Les administrations fiscales sont désignées comme bureaux de liaison. Elles sont les autorités qui reçoivent les demandes d'assistance mutuelle des Etats membres de l'Union européenne afin de recouvrer les créances et qui adressent aux autres Etats membres une demande d'assistance mutuelle afin qu'un Etat membre de l'Union européenne recouvre, pour le Luxembourg, lesdites créances.

4. Demande d'information

10. Les administrations fiscales luxembourgeoises ont la possibilité d'adresser à un Etat membre une demande concernant toute information vraisemblablement pertinente pour assurer le recouvrement des créances. De même, le projet de loi offre la possibilité aux Etats membres de l'Union européenne d'adresser au Luxembourg une demande concernant toute information vraisemblablement pertinente pour assurer le recouvrement des créances.

11. Le projet de loi énumère les situations dans lesquelles le Luxembourg n'est pas tenu de fournir les informations demandées. Il s'agit notamment d'informations qui divulgueraient un secret commercial, industriel ou professionnel ou dont la communication serait de nature à porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public du Grand-Duché de Luxembourg.

Le projet de loi précise toutefois que le secret bancaire ne peut pas être invoqué afin de refuser de répondre à une demande d'information.

5. Demande de notification

12. Toute autorité luxembourgeoise chargée de la notification d'un document à un destinataire établi dans un autre Etat membre de l'Union européenne est autorisée à procéder à une notification directe sur le territoire de l'Etat concerné.

A condition que la notification directe ne soit pas possible ou donne lieu à des difficultés disproportionnées, les autorités requérantes luxembourgeoises peuvent demander à l'autorité requise d'un autre Etat membre la notification du document.

La demande de notification doit être accompagnée d'un formulaire type.

13. De même, à la demande d'un autre Etat membre, l'autorité requise luxembourgeoise procède à la notification de tout document ayant trait à une créance ou à son recouvrement.

L'autorité requise luxembourgeoise ne doit accepter de faire la notification du document qu'à condition que la notification directe ne soit pas possible ou donne lieu à des difficultés disproportionnées à l'autorité requérante.

6. Demande de recouvrement

14. La demande de recouvrement des créances luxembourgeoises doit se baser sur un titre permettant l'adoption de mesures exécutoires au Grand-Duché de Luxembourg. Ce titre exécutoire consiste notamment en une contrainte administrative ou un jugement passé en force de chose jugée.

15. L'autorité requérante luxembourgeoise peut présenter une demande de recouvrement uniquement si la créance ou le titre exécutoire ne sont pas contestés.

16. D'autre part, le projet de loi exige que l'autorité requérante luxembourgeoise applique d'abord les procédures appropriées disponibles au Grand-Duché de Luxembourg aux fins du recouvrement de la créance. Il est fait exception à cette règle si les actifs à recouvrer sont inexistantes ou insuffisants et que le débiteur dispose d'actifs dans un autre Etat membre ou que l'usage des procédures nationales donne lieu à des difficultés disproportionnées.

17. La demande de recouvrement doit être accompagnée d'un instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'Etat membre requis. Cet instrument uniformisé représente un titre exécutoire reconnu dans tous les Etats membres de l'Union européenne et il est établi sur base du titre exécutoire luxembourgeois.

18. Des dispositions analogues sont prévues dans le chef de l'Etat membre requérant.

L'instrument uniformisé transmis à l'autorité requise luxembourgeoise par l'autorité requérante d'un autre Etat membre est établi sur la base d'un titre exécutoire permettant l'adoption de mesures exécutoires dans cet Etat membre.

19. Afin de résoudre les problèmes de reconnaissance et de traduction des actes émanant des Etats membres la directive 2010/24/UE du Conseil introduit un instrument uniformisé aux fins de la mise en œuvre de mesures d'exécution dans l'Etat membre requis.

L'instrument uniformisé constitue le fondement unique des mesures de recouvrement et des mesures conservatoires prises dans l'Etat membre requis. Le remplacement du titre émanant de l'autorité requérante par un titre exécutoire luxembourgeois, disposition actuellement en vigueur, ne peut plus être exigé.

20. En matière d'exécution de la demande de recouvrement, une créance d'un autre Etat membre est traitée comme une créance luxembourgeoise et l'autorité requise luxembourgeoise applique les compétences et procédures applicables aux créances relatives aux droits, impôts et taxes luxembourgeois identiques ou similaires. Elle utilise aux fins du recouvrement d'une telle créance les mêmes pouvoirs que ceux qu'elle possède au plan national.

Toutefois, les créances des autres Etats membres ne jouissent d'aucun privilège du Trésor au Grand-Duché de Luxembourg.

21. L'octroi éventuel d'un délai de paiement, l'autorisation d'un paiement échelonné et la perception des intérêts de retard se font d'après la législation luxembourgeoise applicable à l'impôt correspondant.

7. Différends

22. Les différends relatifs à la créance, à l'instrument initial ou à l'instrument uniformisé émis par l'autorité requérante luxembourgeoise ainsi que les différends portant sur la validité d'une notification faite par cette dernière relèvent de la compétence des juridictions nationales et les autorités de l'autre Etat membre sont à informer en conséquence en indiquant les éléments qui ne font pas l'objet d'une contestation.

23. Les différends concernant les mesures exécutoires prises par un autre Etat membre respectivement la validité d'une notification faite par un autre Etat membre sont à porter devant les juridictions de cet Etat.

24. L'autorité requérante luxembourgeoise peut demander la poursuite du recouvrement d'une créance contestée si la législation de l'autre Etat membre le permet. Cette demande doit être motivée. Si l'issue de la contestation est favorable au débiteur, l'autorité requérante luxembourgeoise se voit obligée de restituer la somme indûment perçue et doit payer toute compensation due selon la législation de l'autre Etat membre.

Une procédure analogue est appliquée pour les différends ayant leur origine dans une demande de recouvrement émanant d'un autre Etat membre.

8. Modification ou retrait de la demande d'assistance au recouvrement

25. En cas de modification ou de retrait de la demande d'assistance au recouvrement, l'autorité requérante doit préciser à l'autorité requise les raisons de la modification ou du retrait.

Si la modification intervient suite à l'intervention de la juridiction compétente, l'autorité requérante transmet cette décision ainsi qu'un instrument révisé uniformisé à l'autorité requise qui poursuit le recouvrement sur cette base.

Les mesures de recouvrement ou les mesures conservatoires prises sur la base de l'instrument uniformisé d'origine peuvent être poursuivies au Grand-Duché de Luxembourg sur la base de l'instrument révisé sauf pour les cas de nullité de l'instrument initial dans l'Etat membre de l'autorité requérante ou de l'instrument uniformisé d'origine.

9. Demande de mesures conservatoires

26. Le projet de loi prévoit les conditions dans lesquelles le Grand-Duché de Luxembourg peut demander à l'autre Etat membre de prendre des mesures conservatoires lorsque la créance ou le titre exécutoire luxembourgeois sont contestés au moment où la demande est présentée ou lorsqu'il n'existe pas encore de titre exécutoire au moment de la demande.

27. Le cas échéant le titre exécutoire luxembourgeois doit être joint à la demande. D'autres documents relatifs à la créance concernée peuvent être joints à la demande de mesures conservatoires.

28. Comme pendant aux mesures ci-dessus, le projet de loi prévoit aussi les mesures conservatoires demandées au Grand-Duché de Luxembourg par un autre Etat membre.

29. Le remplacement du titre émanant de l'Etat membre de l'autorité requérante par un titre exécutoire luxembourgeois ne peut plus être exigé.

10. Conditions générales de l'assistance mutuelle

30. L'autorité requise luxembourgeoise peut refuser une demande de recouvrement si le recouvrement de la créance entraîne de graves difficultés d'ordre économique ou social pour le débiteur au Grand-Duché du Luxembourg.

31. La demande initiale doit se faire dans un délai de 5 ans après l'échéance de la créance. Des prolongations sont possibles en cas de contestation ou d'échelonnement, mais, dans tous les cas, le recouvrement d'une créance dont l'exigibilité a dépassé 10 ans sera refusé.

32. Le Luxembourg peut refuser l'assistance au recouvrement et la prise de mesures conservatoires pour des créances inférieures à 1.500 EUR.

33. Les Etats membres utilisent des formulaires types pour toutes les demandes d'information, de notification, de recouvrement ou de mesures conservatoires. Les formulaires sont envoyés par voie électronique, sauf si ceci s'avère impossible pour des raisons techniques.

34. Toute demande d'assistance, tout formulaire type de notification et tout instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires doivent être envoyés par l'autorité requérante luxembourgeoise dans la langue officielle, ou une des langues officielles, de l'Etat membre de l'autorité requise ou sinon, être accompagnés d'une traduction dans la langue considérée.

Pour certaines parties de ces documents une autre langue qu'une des langues officielles du pays requis peut être acceptée d'un commun accord entre les Etats membres concernés.

Les documents faisant l'objet d'une demande de notification peuvent être envoyés à l'Etat requis dans la langue officielle de l'Etat membre de l'autorité requérante.

35. A la demande de l'autorité requérante, l'autorité requise peut autoriser des fonctionnaires de l'Etat membre de l'autorité requérante à opérer sur le territoire de l'Etat membre requis dans des cas précis.

Les fonctionnaires d'un autre Etat membre opérant au Luxembourg sont dans tous les cas accompagnés par des fonctionnaires compétents luxembourgeois et ils doivent présenter un mandat écrit précisant leur identité et leur qualité officielle.

36. Les informations reçues sous quelque forme que ce soit en application de la loi sont couvertes par le secret fiscal.

37. Le présent projet n'appelle pas de commentaire de la part de la Chambre des salariés.

Luxembourg, le 22 novembre 2011

Pour la Chambre des salariés,



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.