

Projet de règlement grand-ducal

modifiant le règlement grand-ducal modifié du 3 mars 1980 déterminant en matière de taxe sur la valeur ajoutée les conditions et modalités pour l'application du régime d'imposition normale aux opérations effectuées dans le cadre d'une exploitation agricole ou forestière

Avis du Conseil d'État

(5 juillet 2016)

Par dépêche du 18 février 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, lequel a été élaboré par le ministre des Finances.

Au texte du projet de règlement proprement dit étaient joints un exposé des motifs, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné reprenant les modifications à apporter audit règlement.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 13 avril et 10 mai 2016.

Considérations générales

Le présent projet de règlement grand-ducal a pour objet la suppression du caractère en principe irrévocable de l'option que peuvent exercer les exploitants agricoles et forestiers en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ceux-ci peuvent en effet opter pour l'application du régime d'imposition normal, en lieu et place du régime d'imposition forfaitaire qui leur est en principe applicable d'office.

Le Gouvernement indique, dans l'exposé des motifs, qu'il s'est avéré que le caractère définitif de l'option offerte constitue un frein non négligeable au recours à ladite option. Il en résulte des hésitations de la part des assujettis, même si l'application du régime normal de la TVA comporte, notamment en matière de déduction relative aux biens d'investissement, des avantages certains par rapport au régime forfaitaire agricole et forestier. C'est pour cette raison que le présent projet de règlement prévoit de permettre aux exploitants, qui auront fait l'option pour le régime d'imposition normal, avant ou après l'entrée en vigueur du règlement, de demander la révocation.

Il est néanmoins proposé que cette possibilité de révocation ne puisse intervenir qu'après une période appropriée d'application du régime d'imposition normal, période qui correspondrait à la période de régularisation de la taxe en amont grevant les biens d'investissement

immobiliers. Il s'agit ainsi d'éviter les changements fréquents de régime d'imposition susceptibles d'entraîner des effets incompatibles avec les principes de la TVA. En conséquence, ce n'est qu'en cas de modification essentielle des conditions d'exercice de l'activité économique que l'administration peut, sur demande motivée, révoquer l'option avant l'expiration de ladite période, étant entendu qu'une telle mesure est déjà actuellement prévue par le règlement grand-ducal précité du 3 mars 1980 dont la modification est présentement visée.

Observations préliminaires sur le texte en projet

Le projet de règlement grand-ducal sous examen tire son fondement légal de l'article 60 de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée qui dispose que « [l]e producteur agricole ou forestier a la faculté, aux conditions et modalités à déterminer par règlement grand-ducal, de renoncer à l'imposition forfaitaire prévue à l'article 58 et de soumettre les opérations, effectuées dans le cadre de son exploitation agricole ou forestière, au régime normal de la taxe sur la valeur ajoutée ».

Le Conseil d'État note que, bien que la demande de l'exploitant doive être motivée, le soin est laissé à l'administration d'apprécier la « modification essentielle des conditions d'exercice de l'activité économique » permettant éventuellement de révoquer l'option. Toutefois, cette notion n'est nullement définie ou décrite alors même qu'elle constitue le pivot de la réforme que les auteurs du projet de règlement souhaitent mettre en œuvre. Or, la cohérence avec les dispositions ci-dessus mentionnées de l'article 60 de la loi précitée du 12 février 1979 ainsi que les exigences de sécurité juridique commandent que les critères d'appréciation d'une telle « modification essentielle des conditions d'exercice de l'activité économique » soient, à tout le moins, indiqués dans le texte même du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Le Conseil d'État suggère, en conséquence, que les précisions nécessaires soient apportées quant à la notion de « modification essentielle des conditions d'exercice de l'activité économique », afin d'en permettre une appréciation objective ainsi qu'une application aisée du texte en projet.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le paragraphe 2 de cet article 1^{er}, insérant un article 3bis dans le règlement grand-ducal précité du 3 mars 1980, est ainsi rédigé :

Selon l'alinéa 1^{er}, « [l]'option ne peut être révoquée avant l'expiration de la neuvième année civile qui suit celle de la prise d'effet de l'option. La révocation s'opère suivant les modalités prévues à l'article 2, alinéas 1 et 2 ».

Les alinéas 2 et 3 prévoient quant à eux que : « Toutefois, en cas de modification essentielle des conditions d'exercice de l'activité économique du producteur agricole ou forestier, l'administration peut, sur demande motivée, annuler l'option avant l'expiration de la prédite période.

L'administration statuera dans le délai d'un mois à compter de la présentation de la demande. En cas d'annulation, celle-ci prend effet le 1^{er} janvier de l'année qui suit celle dans laquelle a eu lieu la décision de l'administration ».

Le Conseil d'État marque sa préférence, par souci de cohérence et afin d'éviter toute ambiguïté, pour l'usage de la seule notion de révocation dans le nouvel article 3bis en projet. En effet, les deux notions juridiques de révocation et d'annulation retenues aux alinéas 2 et 3 proposés par les auteurs ne sont pas synonymes.

Dès lors, le Conseil d'État recommande de reformuler le paragraphe 2, alinéas 2 et 3, de l'article 1^{er} du présent projet de la manière suivante :

« Toutefois, en cas de modification essentielle des conditions d'exercice de l'activité économique du producteur agricole ou forestier, l'administration peut, sur demande motivée, révoquer l'option avant l'expiration de la prédite période.

L'administration statuera dans le délai d'un mois à compter de la présentation de la demande. En cas de révocation, celle-ci prend effet le 1^{er} janvier de l'année qui suit celle dans laquelle a eu lieu la décision de l'administration ».

Articles 2 et 3

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Le texte coordonné joint au projet de règlement grand-ducal sous avis reprend les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} du règlement à modifier, alors même que le texte du projet prévoit l'abrogation dudit alinéa. Il en découle une répétition et une certaine contradiction avec le texte du nouvel article 3bis que le projet vise à introduire.

Le Conseil d'État recommande dès lors de revoir le texte coordonné et supprimer effectivement l'alinéa 2 de l'article 1^{er}.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 5 juillet 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes