

Projet de loi

- 1° portant transposition de la directive (UE) 2018/1910 du Conseil du 4 décembre 2018 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'harmonisation et la simplification de certaines règles dans le système de la taxe sur la valeur ajoutée pour la taxation des échanges entre les États membres ;**
- 2° modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée**

Avis du Conseil d'État

(22 octobre 2019)

Par dépêche du 21 juin 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous objet, élaboré par le ministre des Finances.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, le texte coordonné par extraits de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, dont la modification est visée, le tableau de concordance entre la directive (UE) 2018/1910 du Conseil du 4 décembre 2018 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'harmonisation et la simplification de certaines règles dans le système de la taxe sur la valeur ajoutée pour la taxation des échanges entre les États membres et le projet de loi sous examen, ainsi que le texte intégral de ladite directive (UE) 2018/1910.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 2 septembre et 18 octobre 2019.

Les avis sollicités des autres chambres professionnelles concernées ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au jour de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise principalement à transposer en droit luxembourgeois la directive (UE) 2018/1910 précitée.

Lorsque le Conseil de la Communauté économique européenne a adopté le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après « TVA ») en 1967 par le biais de la première directive 67/227/CEE du Conseil du 11 avril 1967 en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, et de la deuxième directive

67/228/CEE du Conseil du 11 avril 1967 en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – Structure et modalité d'application du système commun de la taxe sur la valeur ajoutée, l'engagement avait été pris de mettre en place un système de TVA définitif qui fonctionnerait au sein de la Communauté économique européenne de manière similaire au fonctionnement qu'il aurait au sein d'un seul État membre. Toutefois, à l'abolition des frontières fiscales entre États membres à la fin de l'année 1992, un régime de TVA transitoire avait été adopté en raison de contraintes politiques et techniques. La directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée prévoit le remplacement de ce régime transitoire par un régime définitif.

Dans la perspective de ce régime définitif, la Commission européenne a, dans sa communication du 7 avril 2016 relative à un plan d'action sur la TVA, soumis une proposition présentant les éléments d'un régime de TVA définitif en ce qui concerne les échanges interentreprises transfrontières entre les États membres. Il est proposé qu'un tel régime s'appuie sur le principe de la taxation des livraisons transfrontières de biens dans l'État membre de destination. Toutefois, au regard du nombre d'années nécessaires pour mettre en œuvre ce régime définitif, certaines améliorations aux règles actuelles de l'Union européenne en matière de TVA applicable aux transactions transfrontières ont été jugées nécessaires, en ce qui concerne le rôle du numéro d'identification TVA dans le cadre de l'exonération des livraisons intracommunautaires de biens, le régime des stocks sous contrat de dépôt, les opérations en chaîne et la preuve de transport aux fins de l'exonération des opérations intracommunautaires. La directive (UE) 2018/1910, que le projet de loi sous examen a pour but de transposer, apporte les améliorations dans les différents domaines ci-avant relevés. Le Conseil d'État note que ladite directive est à transposer par les États membres avec effet au 1^{er} janvier 2020.

Les auteurs du projet de loi sous examen entendent par ailleurs transposer en droit luxembourgeois l'article 199*bis*, paragraphe 1^{er}, lettre f), de la directive 2006/112/CE précitée. Ils exposent, d'une part, que l'option prévue par cet article est limitée dans le temps – en l'occurrence les États membre peuvent s'en prévaloir jusqu'au 30 juin 2022 – et, d'autre part, que le Luxembourg se prévaut déjà de cette option pour les transferts de quotas d'émission de gaz à effet de serre, sur la base de l'article 199*bis*, paragraphe 1^{er}, lettres a) et b), de ladite directive. Les auteurs du projet de loi expliquent qu'en raison de la similarité entre les certificats attestant de l'origine de l'électricité ou du gaz vendus aux fournisseurs et les quotas d'émission de gaz à effet de serre, la transposition en droit luxembourgeois de la faculté prévue à l'article 199*bis*, paragraphe 1^{er}, lettre f), de la directive 2006/112/CE permettra de faire de l'acquéreur de certificats d'électricité et de gaz le redevable de la TVA, en raison de tentatives de fraude dite « carrousel », détectées dans les États membres voisins.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

La disposition sous examen vise à insérer un nouvel article 12*bis* dans la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée. Quoique les auteurs du projet de loi aient reproduit le texte de la directive (UE) 2018/1910, le Conseil d'État note qu'il serait utile de préciser certaines expressions dans le texte en projet sous examen :

Aux points 2 b) et 2 d) du nouvel article 12*bis* en projet, il est fait référence à « l'assujetti qui expédie ou transporte les biens », pour viser l'assujetti qui transfère des biens de son entreprise vers un stock dans un autre État membre, c'est-à-dire le fournisseur. Selon la lecture du Conseil d'État, l'expression « l'assujetti qui expédie ou transporte les biens » doit concerner non seulement le tiers expédiant ou transportant les biens pour le compte du fournisseur, mais également l'assujetti qui fait expédier ou transporter par un tiers, pour son compte, des biens de son entreprise.

Au point 6 du nouvel article 12*bis* en projet est utilisée l'expression « pendant la période visée au paragraphe 4 », tandis qu'au point 7 de cette même disposition est employée l'expression « pendant le délai visé au paragraphe 4 ». Tout en notant qu'il s'agit des termes de la directive à transposer, le Conseil d'État comprend que ces expressions visent la même chose (et sont traduites dans la version anglaise de la directive par : « *within the period / within the time limit* »).

Articles 4 et 5

Sans observation.

Article 6

Cette disposition vise à remplacer le paragraphe 3 de l'article 61 de la loi précitée du 12 février 1979 et a pour but de rendre le preneur redevable de la taxe dans le cadre de la fourniture de certificats de gaz et d'électricité, comme c'était déjà le cas en ce qui concerne le transfert de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Ceci a été fait conformément à l'article 199*bis* de la directive 2006/112/UE qui autorise les États membres à introduire un mécanisme d'auto-liquidation de la taxe lorsqu'un type de transactions présente un risque de fraude.

Le Conseil d'État note que le nouveau paragraphe 3 projeté dispose que « [l]a taxe est due par le preneur des prestations de services suivantes : [...] ». Or, l'article 199*bis*, paragraphe 1^{er}, de la directive 2006/112/UE énonce que « [l]es États membres peuvent prévoir que le redevable de la taxe est l'assujetti destinataire des opérations suivantes : [...] ». Il y a donc lieu de relever que pour l'application de cette disposition, le preneur doit être assujetti, condition qui n'est pas reprise à l'article 61 (y compris dans ses versions précédente et modifiée). Le Conseil d'État recommande par conséquent de reformuler la disposition sous examen de la manière suivante :

« La taxe est due par **l'assujetti destinataire** des prestations de services suivantes : [...] ».

Par ailleurs, l'article 199*bis*, paragraphe 1^{er}, de la directive 2006/112/UE parle d'« opérations » lorsqu'il est fait référence aux transferts de quotas d'émission de gaz et aux transferts d'autres unités, et non pas de

prestations de services ou encore de livraisons de biens. L'article 15, paragraphe 1^{er}, de cette même directive énonce que : « Sont assimilés à des biens corporels l'électricité, le gaz, la chaleur ou le froid et les choses similaires. » Le Conseil d'État s'interroge donc quant à la qualification de « prestations de services » utilisée à l'article 61, paragraphe 3, tel qu'envisagé et visant les transferts de quotas d'émission de gaz à effet de serre et la fourniture de certificats de gaz et d'électricité.

Le Conseil d'État comprend que la modification législative envisagée ayant dû en principe entraîner l'information de la Commission européenne (en application de l'article 199*bis*, paragraphe 2, de la directive 2006/112/UE), la question de la qualification ici soulevée a dû faire l'objet d'échanges à ce niveau afin de respecter l'esprit de la directive, dans la mesure où la qualification en tant que prestation de services ou livraison de biens entraîne des conséquences, en particulier en termes de lieu de taxation.

Articles 7 à 11

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

L'intitulé du projet de loi sous avis prête à croire que le texte de loi en projet comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. Comme la visée de la loi en projet est toutefois entièrement modificative, il y a lieu de reformuler l'intitulé de manière à ce qu'il reflète cette portée.

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de libeller l'intitulé de la loi en projet sous avis comme suit :

« Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée en vue de la transposition de la directive (UE) 2018/1910 du Conseil du 4 décembre 2018 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'harmonisation et la simplification de certaines règles dans le système de taxe sur la valeur ajoutée pour la taxation des échanges entre les États membres ».

Article 6

Au paragraphe 3 qu'il s'agit de remplacer, il n'est pas de mise de préciser qu'il s'agit de la directive « modifiée » 2003/87/CE. Par ailleurs, le Conseil d'État signale que l'intitulé de la directive précitée a été modifié depuis sa mise en vigueur, de sorte qu'il convient d'écrire :

« directive ~~modifiée~~ 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans ~~la Communauté~~ l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil ».

Article 9

À la phrase liminaire, il suffit d'écrire « L'article 64*bis* de la même loi est modifié comme suit : ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 22 octobre 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu