

Projet de loi

- 1° portant transposition de la directive (UE) 2020/284 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement ;**
- 2° modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée**

Avis du Conseil d'État

(20 juin 2023)

Par dépêche du 28 avril 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre des Finances.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, le texte coordonné, par extraits, de la loi modifiée par le projet de loi sous avis, à savoir la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée, le texte de la directive (UE) 2020/284, ainsi que le tableau de correspondance entre la directive (UE) 2020/284 et le projet de loi sous avis.

Les avis des chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

L'objet du projet de loi sous avis consiste à transposer en droit luxembourgeois les dispositions de la directive (UE) 2020/284 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement.

La directive en question a pour but de lutter contre la fraude et les erreurs en matière de taxe sur la valeur ajoutée au sein de l'Union européenne à travers la collecte des données sur les paiements transfrontaliers. Les données en question sont ensuite mises à la disposition des experts de la lutte anti-fraude des États membres à travers le réseau Eurofisc.

Seront assujettis tous les prestataires de services de paiement tels que définis par la directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE.

Le dispositif est construit autour du CESOP (« Central Electronic System Of Payment information » ou « Système électronique central concernant les informations sur les paiements » en français).

Le dispositif en question fait partie du programme mis en place par la Commission européenne depuis 2011 afin de lutter contre la fraude fiscale et renforcer la transparence et l'équité fiscales.

Adoptées en février 2020, les dispositions de la directive devront être appliquées à partir 1^{er} janvier 2024 et le premier reporting, sur les données du 1^{er} trimestre 2024, devra être transmis aux autorités fiscales pour le 30 avril 2024. La transposition en droit national devra être faite pour le 31 décembre 2023.

Examen des articles

Article 1^{er}

Les paragraphes 1^{er} à 10 ne donnent pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

Au paragraphe 11, le Conseil d'État note que la disposition se limite à préciser que les données qui sont transmises par les prestataires de services de paiement « sont conservées dans le système électronique national jusqu'à leur transmission au système électronique central concernant les informations sur le paiement », sans que la disposition n'impose un délai à l'administration pour procéder à la transmission. Dans la mesure où un tel délai est cependant fixé à l'article 24^{ter}, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée, règlement qui est directement applicable dans l'ordre juridique national, le Conseil d'État peut s'en accommoder.

En ce qui concerne le paragraphe 12, le Conseil d'État s'interroge sur sa portée. Il prévoit que les données auxquelles l'administration a accès en application des dispositions du règlement (UE) n° 904/2010 précité « et qui sont susceptibles d'établir ou de concourir à établir l'exigibilité de la taxe ou d'une amende peuvent être conservées dans le système électronique national ». D'après le commentaire des articles, ce dispositif devrait permettre à l'administration de « télécharger et enregistrer sur les serveurs de l'État les données relatives à des paiements susceptibles de porter sur des opérations soumises à la TVA luxembourgeoise ».

L'article 24^{quater} du règlement (UE) n° 904/2010 précité définit les fonctionnalités dont dispose le CESOP. Il doit notamment permettre l'accès aux informations du CESOP aux fonctionnaires de liaison Eurofisc visés à l'article 36, paragraphe 1^{er}, du règlement européen. La disposition précise en outre que le « CESOP conserve les informations visées au paragraphe 1^{er} pendant une période maximale de cinq ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les informations lui ont été transmises ». L'article 24^{quinquies} du même règlement prévoit ensuite que l'accès au CESOP n'est accordé qu'aux fonctionnaires de liaison Eurofisc qui possèdent un identifiant d'utilisateur personnel pour le CESOP et « lorsque cet accès est en rapport avec une enquête sur un cas présumé de fraude à la TVA ou la détection d'une fraude à la TVA ».

Le Conseil d'État est d'avis que le dispositif européen ne laisse pas de place à un retransfert des données conservées dans le CESOP, dont la durée de conservation dans le système européen est clairement limitée dans le temps, vers le système électronique national. Par ailleurs, l'objectif poursuivi, dans le contexte de l'accès par les fonctionnaires habilités aux données du CESOP, à travers la conservation de ces données dans le système électronique national, à savoir l'établissement ou la contribution à l'établissement de l'exigibilité de la taxe ou d'une amende, ne cadre pas avec le texte européen qui limite l'accès aux données du CESOP au cas de figure où l'accès est en rapport avec une enquête sur un cas présumé de fraude à la TVA ou la détection d'une fraude à la TVA.

Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec le règlement européen, aux auteurs du projet de loi de supprimer le paragraphe 12.

Article 2

Aux points 1° et 2°, le Conseil d'État suggère de se référer à chaque fois aux dispositions de l'article « 70ter, paragraphes 2 à 10 », les paragraphes 1^{er}, 11 et 12 de la disposition en question ne portant pas sur des comportements qui sont sanctionnables.

Article 3

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. Partant, le Conseil d'État suggère de rédiger l'intitulé du projet de loi comme suit :

« Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée en vue de la transposition de la directive (UE) 2020/284 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement ».

Article 1^{er}

À l'article 70ter, paragraphe 11 nouveau, deuxième phrase, il y a lieu d'écrire « système électronique central concernant les informations sur les paiements ».

Article 2

Le point 2° est à reformuler de la manière suivante :

« 2° Le paragraphe 2 est modifié comme suit :

- a) À l'alinéa 1^{er}, les termes [...] ;
- b) L'alinéa 2 est remplacé comme suit :
« [...] ». »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants,
le 20 juin 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz