



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 08 juin 2018

Ordre du jour :

1. 7249 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée aux fins de transposer l'article premier de la directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens
 - Rapporteur : Madame Joëlle Elvinger
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

2. 7230 Projet de loi portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et modifiant
 - la loi modifiée du 22 frimaire VII organique de l'enregistrement;
 - la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;
 - la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat
 - Rapporteur : Madame Joëlle Elvinger
 - Présentation des amendements gouvernementaux

3. Examen des documents européens suivants:
 - COM(2018)298 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne la période d'application du mécanisme facultatif d'autoliquidation aux livraisons de certains biens et prestations de certains services présentant un risque de fraude et du mécanisme de réaction rapide contre la fraude à la TVA - Délai: 23 juillet 2018

 - COM(2018)329 Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC as regards the introduction of the detailed technical measures for the operation of the definitive VAT system for the taxation of trade between Member States - Délai encore inconnu

*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Tess Burton remplaçant M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, Mme Viviane Loschetter, Mme Octavie Modert remplaçant M. Claude Wiseler, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Charles Goerens, membre du Parlement européen

Mme Sandra Denis, du Ministère des Finances
Mme Viviane Ries, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED)
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Alex Bodry, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. 7249 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée aux fins de transposer l'article premier de la directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens

La Commission procède à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat.

Article 1^{er}

L'alinéa 2 de l'article 17, paragraphe 2, point 7bis, de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée de cet article prévoit que :

« L'alinéa 1 ne s'applique pas lorsque les conditions ci-après sont réunies :

- a) [...];
- b) [...];
- c) la valeur totale, hors TVA, des prestations visées au point b) ci-dessus ne dépasse pas, au cours de l'année civile en cours, 10 000 euros et n'a pas dépassé ce seuil au cours de l'année civile précédente. »

Le Conseil d'Etat relève que le seuil ainsi fixé résulte bien de la directive, et comprend qu'en l'absence de précision quant au point de savoir s'il s'agit d'un seuil par pays (comme c'est par exemple le cas en ce qui concerne la livraison des biens) ou s'il s'agit d'un seuil par prestataire de services, la lecture que les auteurs du projet de loi sous revue font de la directive est que le seuil de 10 000 euros s'entend par prestataire et pour l'ensemble des prestations effectuées au cours de l'année dans la Communauté (au sens de la directive) par ledit prestataire.

La représentante de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) indique que le texte projeté transpose intégralement la disposition correspondante de la directive (UE) 2017/2455. En l'occurrence, il ne nécessite pas de clarification supplémentaire par rapport à l'appréciation dudit seuil, qui se fait par rapport au montant total annuel des prestations de services de télécommunication, de radiodiffusion et de télévision et de services électroniques qu'un prestataire qui n'est établi qu'au Luxembourg fournit à des personnes non assujetties qui ont leur résidence dans un Etat membre autre que le Luxembourg.

La Commission des Finances et du Budget décide d'apporter cette précision dans le commentaire des articles du rapport portant sur le présent projet de loi.

Le Conseil d'Etat indique, par ailleurs, que l'alinéa 4 relatif au droit d'option du prestataire énonce que : « [...] L'option prend effet le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel l'administration a reçu la déclaration d'option ».

Ici également, le Conseil d'Etat constate une imprécision dans la mesure où l'effet de l'option dépend de la réception par l'administration de la déclaration écrite d'option, sans que l'on sache exactement quand ni comment cette réception doit être établie.

La représentante de l'AED signale que la présente formulation figure déjà telle quelle à plusieurs endroits de la loi TVA et qu'elle offre la plus grande flexibilité à l'égard de l'assujetti, qui peut soit déposer sa déclaration auprès de l'AED, soit la lui faire parvenir par voie postale ou électronique.

Pour cette raison, la Commission des Finances et du Budget estime qu'il n'y a pas lieu d'établir, dans la loi TVA, un traitement divergeant de celui déjà existant pour d'autres options ou demandes à faire parvenir par l'assujetti à l'administration.

Dans un souci de maintien de cette flexibilité, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas préciser davantage ce passage.

Observation d'ordre légistique

Intitulé

Lorsqu'on se réfère au premier article, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « article 1^{er} ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à cette modification.

Articles 1^{er} à 4

Lorsqu'on se réfère au premier alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « alinéa 1^{er} ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder aux modifications appropriées.

Un projet de rapport sera soumis au vote de la Commission au cours d'une prochaine réunion.

- 2. 7230** **Projet de loi portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et modifiant**
- la loi modifiée du 22 frimaire VII organique de l'enregistrement;
 - la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;
 - la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat

La représentante du ministère des Finances présente les amendements gouvernementaux pour le détail desquels il est renvoyé au document parlementaire n°7230⁴.

3. Examen des documents européens suivants:

COM(2018)298 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne la période d'application du mécanisme facultatif d'autoliquidation aux livraisons de certains biens et prestations

de certains services présentant un risque de fraude et du mécanisme de réaction rapide contre la fraude à la TVA - Délai: 23 juillet 2018

COM(2018)329 Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC as regards the introduction of the detailed technical measures for the operation of the definitive VAT system for the taxation of trade between Member States - Délai encore inconnu

La représentante de l'AED présente le contenu de la proposition de directive COM(2018)329, actuellement uniquement disponible en anglais.

En guise d'introduction, elle fait référence à la présentation de la proposition de directive COM(2017)569 (directive comportant des « quick fixes ») dont le but est d'instaurer le système définitif de taxation des échanges entre Etats membres et qui prévoit, entre autres, l'introduction de la notion d'assujetti certifié (cf. procès-verbal de la réunion du 24 novembre 2017). Le statut d'assujetti certifié serait accordé aux assujettis « fiables » par les autorités fiscales sur base de critères définis.

La représentante de l'AED indique que, suite aux débats portant sur la proposition de directive « quick fixes », la notion d'assujetti certifié a été abandonnée dans ce contexte, mais qu'elle réapparaît dans la présente proposition de directive.

La proposition de directive COM(2018)329 comporte essentiellement des modifications techniques et adapte les références de la directive 2006/112/EC. La Commission européenne y remplace, entre autres, le terme « Community » par le terme « Union ».

La proposition de directive porte sur le régime de TVA définitif concernant les échanges de marchandises (B2B) entre Etats membres (EM). Dans le régime TVA transitoire actuellement en vigueur, un échange est composé de 2 opérations distinctes : la marchandise de l'Etat membre EM1 est livrée dans un EM2 par le biais d'une livraison intra-communautaire (lieu de taxation dans l'EM1) et elle est réceptionnée dans l'EM2 en tant qu'acquisition intra-communautaire (lieu de taxation dans l'EM2). Le nouveau régime TVA définitif remplace ces 2 opérations par une opération unique, l'« intra-Union supply », imposée uniquement dans l'EM d'arrivée de la marchandise.

Sous le régime TVA transitoire actuellement en vigueur, quatre catégories de « personnes » sont autorisées à acheter des marchandises dans un autre Etat membre sans s'immatriculer à la TVA pour déclarer leur acquisition intra-communautaire (dans leur EM), à condition que le montant total de ces achats ne dépasse pas le seuil de 10.000 euros par an. Ce seuil sera supprimé à l'avenir, puisque les acquéreurs de marchandises se verront d'office facturer la TVA de leur EM. Le fournisseur des marchandises sera redevable de la TVA dans le pays d'arrivée.

Cela signifie que les fournisseurs devront connaître les taux de TVA des autres EM. Même si la Commission prévoit de mettre en place une base de données reprenant les taux de TVA de l'ensemble des EM, à compléter par ces derniers, l'obligation de la facturation du taux de TVA du pays d'arrivée pourra s'avérer complexe pour certains fournisseurs en raison de la diversité des taux existants.

Des exceptions au système sont cependant prévues par le biais de l'introduction de la notion de l'assujetti certifié (certified taxable person). Il appartiendra aux administrations fiscales d'accorder ce « statut » en fonction du respect d'un certain nombre de conditions par ces assujettis. Dans les transactions impliquant un client assujetti certifié, le fournisseur ne lui facturera pas de TVA, mais l'assujetti certifié déclarera la TVA et pourra la déduire du montant de TVA en amont (système du « reverse charge ») (il n'aura ainsi pas besoin d'avancer le montant de la TVA).

La proposition de directive exclut cependant d'emblée un certain nombre d'acteurs, dont les PME et ceux bénéficiant de régimes particuliers, du bénéfice du statut de l'assujetti certifié.

Une telle discrimination des petites entreprises par rapport aux grandes entreprises n'est pas logique et semble même contradictoire par rapport à d'autres mesures prises par la Commission européenne en faveur des PME. Elle pénalisera les entreprises luxembourgeoises qui effectuent presque exclusivement des échanges intra-communautaires par rapport aux entreprises plus grandes.

La représentante du ministère des Finances signale encore que l'introduction du statut d'assujetti certifié soulève une multitude de questions relatives aux conditions d'attribution de ce statut, aux recours possibles des entreprises auxquelles il est refusé, etc.. La Commission européenne préconise, entre autres, comme critères à remplir par les entreprises pour l'obtention de ce statut, que les administrations fiscales se basent sur le dépôt de la déclaration fiscale et le paiement de leur dû par ces entreprises. Or, dans la pratique, les administrations fiscales font preuve d'une certaine tolérance administrative. La mise en place de contrôles automatisés (par le biais d'applications informatiques) pour le maintien du statut d'assujetti certifié ou non mettrait fin à cette pratique et à toute flexibilité à l'égard des entreprises.

La proposition de directive prévoit que le fournisseur facture au client d'un autre EM la TVA de l'EM de son client (donc de l'EM d'arrivée de la marchandise). Afin d'éviter aux fournisseurs européens de devoir s'immatriculer à la TVA dans chaque EM dans lequel ils livrent (et donc dans lequel ils sont redevables de la TVA), la proposition de directive envisage également l'extension des mini-one-stop-shops (guichets uniques) existant déjà pour les services électroniques. Les fournisseurs s'inscrivent dans le guichet unique de leur propre EM et y déclarent les montants de TVA qu'ils ont facturés par EM d'arrivée.

Dans le système envisagé par la proposition de directive, les administrations fiscales d'un EM pourront exiger de celles d'un autre EM de procéder à des vérifications concernant la justesse des déclarations de recettes qui lui sont dues par des assujettis de l'autre EM. Il est ainsi prévisible que le volet de la coopération administrative prendra de l'ampleur, engendrant une augmentation de la charge administrative et donc un besoin en effectif supplémentaire au sein des administrations fiscales.

Dans ce contexte, la représentante de l'AED explique qu'à l'heure actuelle un fournisseur déclare dans son guichet unique la TVA dont il est redevable dans un autre EM ; après paiement, le guichet unique de son EM envoie le paiement au guichet unique de l'EM concerné. A l'avenir, ce système subsistera, mais un assujetti pourra également utiliser le guichet unique pour demander le remboursement de la TVA payé par lui dans un autre EM en raison d'achats de biens ou de services y effectués (au lieu de passer par le système informatique actuel à utiliser pour obtenir un remboursement par l'EM dans lequel la TVA a été payée (VAT refund)). La TVA due dans un EM peut ainsi être compensée avec le montant de taxe à rembourser par ce même EM à l'assujetti non établi. Une telle compensation sera cependant réservée aux assujettis ayant généré un chiffre d'affaires dans cet EM au cours des 11 derniers mois.

La proposition de directive prévoit de modifier l'article 402 de la directive TVA afin d'y inscrire que le régime de taxation des échanges entre les EM transitoire sera remplacé par un régime définitif reposant sur le principe de la taxation dans l'EM de destination des prestations de services, de la redevabilité de la TVA par le prestataire, et d'un système d'enregistrement unique pour la déclaration, le paiement et la déduction de la TVA, rendant ainsi le régime applicable aux livraisons de biens définitif.

La représentante de l'AED explique cependant que l'article 402, dans sa version actuelle, rend possible l'ensemble des dérogations sur les taux de TVA accordées aux EM, qui sont liées à la durée d'application du régime transitoire. Ces dérogations cesseront d'exister au moment où le régime TVA tel figurant dans la directive 2006/112/CE est déclaré être le régime définitif applicable aux livraisons de biens et aux prestations de services. Toute modification de l'article 402 représente donc un point politiquement très sensible.

La représentante du ministère des Finances signale qu'il est primordial que le contenu final de la proposition de directive COM(2018)20 portant sur les taux de TVA et rendant possible le maintien de certains taux réduits (voir le procès-verbal de la réunion du 20 avril 2018) soit arrêté avant que l'article 402 ne puisse être modifié dans le sens prévu par la présente proposition de directive.

La proposition de directive prévoit le 1^{er} juillet 2022 comme date d'entrée en vigueur.

Echange de vues :

Les membres de la Commission constatent que le respect des conditions à remplir en vue de l'obtention et du maintien du statut d'assujetti certifié devra être surveillé de manière régulière.

Ils sont informés du fait que cette surveillance devra être assurée par les administrations fiscales. Toutefois, la Commission européenne n'a pas encore apporté de précisions à ce sujet. L'attention est encore attirée sur le fait que la mise en place du statut de l'assujetti certifié repose sur une confiance mutuelle totale des administrations fiscales des Etats membres. La valeur ajoutée qu'apporterait l'introduction du statut d'assujetti certifié, notamment en matière de lutte contre la fraude, est sérieusement mise en doute.

Proposition de directive COM(2018)298

L'objectif de la présente proposition de directive consiste à prolonger jusqu'au 30 juin 2022: 1) la possibilité pour les Etats membres d'appliquer le mécanisme d'autoliquidation pour lutter contre la fraude existante touchant les livraisons de biens et prestations de services visées à l'article 199 *bis*, paragraphe 1, de la directive TVA et 2) la possibilité de recourir au mécanisme de réaction rapide (MRR) en vue de lutter contre la fraude (prévu à l'article 199 *ter* de la directive TVA).

Ces deux articles expirent le 31 décembre 2018, alors que leur expiration priverait les Etats membres d'un outil efficace de lutte contre la fraude.

Dans le système TVA transitoire actuel, le mécanisme d'autoliquidation au niveau national est réservé à des livraisons de biens et des prestations de services listées à l'article 199 *bis* de la directive TVA. Si un EM souhaite appliquer ce mécanisme à d'autres livraisons ou prestations, une dérogation peut lui être accordée, sur base de l'article 395 de la directive TVA, pour un temps limité (prolongeable). La présente proposition étend la période d'application jusqu'au 30 juillet 2022, en raison de ce que le régime définitif envisagé dans la proposition de directive COM(2018)329 va rendre ce dispositif obsolète pour les livraisons de biens, et que, dans cette même proposition de directive, il est dès lors prévu de modifier les articles 199 *bis* et 199 *ter* en ce sens qu'ils ne s'appliqueront plus qu'aux prestations de services à partir du 1^{er} juillet 2022 jusqu'au 31 décembre 2028 (encore qu'il faut noter qu'il a été oublié d'étendre la période d'application de l'article 199 *ter*).

Les membres de la Commission des Finances et du Budget constatent que le principe de subsidiarité est respecté par les deux propositions. Ils décident de suivre la réaction des parlements nationaux des autres Etats membres avant de se résoudre à rédiger un avis ou non.

Luxembourg, le 20 juin 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
Eugène Berger