

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi modifiant et complétant la loi du 12
février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

Par dépêche du 5 août 1992, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Il a pour but de modifier et de compléter la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée (TVA dans la suite), afin de l'adapter à la directive 91/680/CEE du Conseil des Communautés Européennes. Cette directive, qui date du 16 décembre 1991, a été prise pour mettre sur pied un régime communautaire en matière de TVA en vue de l'abolition des frontières fiscales entre les Etats membres, prévue à partir du 1er janvier 1993. L'abandon, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux est l'un des objectifs visés à l'époque par le traité de Rome de 1957 instituant la Communauté Economique Européenne. De doctes études entreprises ont évalué à quelques milliards d'ECU les économies devant résulter de la création du grand marché européen, sans frontières intérieures, où les achats et les ventes entre les ressortissants des différents Etats membres se font librement, sans déclaration à la taxation ou détaxation à l'entrée ou à la sortie, donc sans les formalités administratives actuelles aux bureaux des douanes et les pertes de temps en résultant.

Pour réaliser ce grand marché intérieur, il était initialement prévu de soumettre tous les échanges intracommunautaires à la TVA de l'Etat membre d'origine des biens et services, et d'attribuer sa part à l'Etat membre consommateur moyennant un système de compensation à instaurer au niveau de l'Exécutif européen, à savoir la Commission. Or, pareil

système nécessite comme indispensable préalable l'harmonisation ou, pour le moins, le rapprochement sensible des régimes de TVA (assiette et taux) des Etats membres. Ce préalable n'ayant pu être atteint, le Conseil ne renonce néanmoins pas à l'abolition des frontières fiscales, à partir du 1er janvier 1993, mais il a décidé de recourir à un régime transitoire de taxation des échanges intracommunautaires qui restera en vigueur tant que l'harmonisation des TVA nationales n'est pas chose faite, donc probablement très longtemps.

Ce régime transitoire, qu'il s'agit de transposer dans notre législation par le projet sous examen, prévoit en principe que les échanges intracommunautaires de biens entre "assujettis" seront soumis à la TVA du pays de destination. Par contre, le consommateur qui achète un bien dans un pays voisin, soit directement lors d'un déplacement, soit en le commandant par correspondance, jusqu'à un certain seuil, le paiera libératoirement au prix grevé de la TVA du pays d'origine. En restent exceptées les fournitures de moyens de transport neufs ainsi que la vente à distance de biens soumis à l'accise; ces deux catégories de biens supporteront l'imposition du pays de destination, ceci afin d'éviter des distorsions concurrentielles et des déplacements de marchés qui pourraient résulter des taux différents appliqués par les Etats membres.

Quant aux prestations intracommunautaires de services, l'article 17 fixe notamment pour les transports de nouvelles règles d'imposition, soit au lieu de départ, soit à l'endroit où les opérations sont effectuées, le tout également dans le souci de prévenir des distorsions de concurrence ou des déplacements de l'offre.

A noter en passant que le démantèlement des frontières européennes donne lieu à une adaptation du vocabulaire. Les termes exportation et importation désigneront désormais les échanges commerciaux avec des pays non membres de la CEE, tandis que les achats et les ventes de biens et de services entre les Etats membres seront qualifiés respectivement d'acquisition et de livraison intracommunautaires.

Le régime comporte des obligations nouvelles à charge des opérateurs concernés, soient les producteurs et fournis-

seurs de biens et les prestataires de services, notamment de transports. Ils devront tenir, outre une comptabilité détaillée qui actuellement est déjà obligatoire, des registres des biens et des services qu'ils acquièrent et de ceux qu'ils livrent, et remettre périodiquement des déclarations récapitulatives à l'administration de l'Enregistrement.

Pour garantir le respect de ces obligations, la loi prévoit l'augmentation substantielle des amendes frappant les contrevenants.

Les administrations fiscales des Etats membres, à leur tour, se communiqueront entre elles les données relatives aux échanges intracommunautaires afin de se mettre en mesure de contrôler le respect des règles dans leurs pays respectifs.

Il appert de cet examen succinct des dispositions de la nouvelle loi que celle-ci ne concerne principalement que les opérateurs économiques, c'est-à-dire les producteurs et les commerçants. Les consommateurs, les citoyens, n'en tireront aucun bénéfice sensible, mis à part le détail des achats hors frontières ou des commandes à distance, dont les nouvelles règles d'imposition ne leur seront d'ailleurs pas nécessairement favorables dans tous les cas.

Au contraire, comme le coût du surplus de travail administratif, dont le nouveau régime charge les opérateurs économiques, sera évidemment répercuté sur les prix, l'instauration du régime transitoire de taxation et la réalisation du prétendu marché libre se soldera pour les citoyens par une hausse générale des prix et, partant, du coût de la vie dans tous les Etats membres.

De plus, il y a lieu de se rendre compte, au niveau des finances publiques, que les Etats membres, s'ils ne veulent risquer des déchets fiscaux massifs résultant de fraudes facilitées par la procédure compliquée, devront adéquatement renforcer leurs administrations fiscales chargées du contrôle des échanges intracommunautaires et de la recette de la TVA. Chaque Etat risque donc d'être également perdant à l'affaire, devant ou bien augmenter ses frais de fonctionnement ou essuyer des pertes de recettes.

Les seuls gagnants seront, dans ces conditions, les malins qui sauront profiter des inévitables lacunes que comporte à

son premier stade toute législation de nature hautement technique, et dont l'application risque de rester rudimentaire ou mal comprise à de nombreux échelons intermédiaires.

En conséquence, et devant le risque d'effets exactement contraires à ceux initialement recherchés, la question se pose s'il n'eût pas été plus sage de remettre l'abolition des frontières fiscales jusqu'au moment où les conditions sine qua non se trouveront remplies.

On en est à se demander si les chefs d'Etat et de Gouvernement formant le Conseil des Communautés Européennes ne sont pas en train de forcer la course vers des objectifs, certes nobles, mais dans les circonstances actuelles plutôt utopiques, tout en répétant des mantras comme "Maastricht", "Union", "grand marché", "solidarité", "subsidiarité", etc., le tout dans le but de dévier l'attention des citoyens des difficultés internes que les gouvernants n'arrivent pas à maîtriser: récession économique, chômage, frictions raciales et flambées d'ultranationalisme entre autres.

De toute façon, en ce qui concerne le Luxembourg, il y a lieu de constater que le régime transitoire de taxation décidé au niveau communautaire et proposé à l'adoption par le législateur, ainsi que la hausse préliminaire de la TVA interne, sont en contradiction flagrante à la fois avec les engagements préélectoraux des partis de la coalition au pouvoir en matière d'impôts indirects, avec leur accord de coalition et avec la déclaration gouvernementale du 24 juillet 1989 sur la même matière.

Il s'est d'ailleurs révélé en 1991, lors des négociations intergouvernementales sur l'harmonisation des impôts indirects, que la majorité des forces vives de la nation est d'avis que la fiscalité doit rester une des prérogatives d'un Etat souverain, et qu'elle doit s'orienter d'après les besoins spécifiques de chaque Etat, mais non d'après les intérêts des autres. Significativement, c'est par la conquête du contrôle des recettes et des dépenses de l'Etat, que le parlementarisme démocratique a pu s'établir et s'affirmer en Europe occidentale.

Finalement, il reste à signaler que, de par le monde, il n'existe pas mal d'exemples de communautés d'Etats qui,

tout en agissant en commun dans certains domaines, gardent néanmoins chacun sa pleine capacité d'Etat pour les affaires internes, y compris la fiscalité directe et indirecte.

C'est donc sous la réserve des remarques qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet le présent avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 28 octobre 1992.

Le Secrétaire,



Le Président,

