

Objet: Projet de loi fixant les droits d'accise et taxes assimilées des produits énergétiques, de l'électricité, des produits de tabacs manufacturés, de l'alcool et des boissons alcooliques (3726TAN).

Saisine : Ministre des Finances (12 octobre 2010)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du projet de loi sous avis (ci-après dénommé le « Projet») est de traiter dans une loi spéciale les différents droits d'accise afin de les extraire de la loi budgétaire qui, si elle n'était pas renouvelée, n'aurait d'effet que pour un an. Il comprend par ailleurs des changements pour mettre en conformité la législation nationale avec les directives communautaires en la matière.

RESUME SYNTHETIQUE

L'objet du Projet est de traiter, dans un souci de sécurité juridique, les différents droits d'accise dans un texte séparé afin de les extraire de la loi budgétaire qui, si elle n'est pas renouvelée, n'a d'effet que pour un an.

Le Projet comprend en outre des changements nécessaires afin de garantir la conformité de la législation nationale avec les directives communautaires en la matière.

La Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention des auteurs du Projet que l'exigence quant aux documents probants telle qu'elle est libellée en l'état actuel du Projet, aboutit à confronter les destinataires de l'obligation de preuve à l'impossibilité matérielle de produire le document demandé. La Chambre de Commerce est par conséquent d'avis que les modalités relatives aux moyens de preuve doivent impérativement être redéfinies.

Concernant la lutte contre la fraude, la Chambre de Commerce relève qu'il n'y a pas en l'état actuel de moyens de contrôle ce qui constitue outre les tracasseries administratives tout à fait inutiles pour les entreprises, si les documents probatoires sont impossibles à fournir, des risques de fraude évidents.

Elle suggère dès lors, d'ajouter une disposition relative au contrôle des preuves et de lutte contre la fraude.

La Chambre de Commerce soulève finalement une hausse significative du total du droit d'accise commun et du droit d'accise autonome perçus en ce qui concerne les cigares et cigarillos, ainsi qu'une modification des dispositions existantes en matière de sanction.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord sur le projet de loi, sous la réserve express de la prise en compte de ses remarques.

Appréciation du projet de loi :

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	+
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	+

Légende :

++	très favorable
+	favorable
0	neutre
-	défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

Considérations générales

Le Projet sous avis a été rédigé suite aux recommandations faites par le Conseil d'Etat dans deux avis¹ relatifs respectivement aux lois budgétaires 2009 et 2010 selon lesquelles dans la mesure où les modifications de lois budgétaires successives rendaient quasiment impossible le suivi des finalités poursuivies, il était nécessaire, dans un souci de transparence et de sécurité juridique, de se tenir à quelques règles élémentaires, étant que, soit la loi budgétaire modifie un texte codifié, soit elle reproduit intégralement le dispositif légal désormais applicable.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat avait relevé que l'article 100 de la Constitution disposait que les impôts au profit de l'Etat étaient votés annuellement et que les lois qui les établissaient n'avaient de force que pour un an, si elles n'étaient renouvelées.

Le Projet vise dès lors à répondre à la recommandation du Conseil d'Etat d'intégrer les différents droits d'accise dans un texte codifié permanent, de sorte à pouvoir se limiter dans la loi budgétaire à d'éventuelles modifications des lois de base et éviter ainsi une surcharge de la loi budgétaire par la reproduction intégrale de dispositifs récurrents.

Par conséquent, le texte du Projet reprend les articles 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15 et 16, tous concernant des droits d'accise communs et autonomes de la loi du 18 décembre 2009 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 (ci-après dénommée la « Loi concernant le budget ») pour les intégrer dans une loi spéciale.

Le Projet comprend en outre des changements nécessaires afin de garantir la conformité de la législation nationale avec les directives communautaires en la matière.

¹ Avis du Conseil d'Etat du 11 novembre 2008 et du 10 novembre 2009

La Chambre de Commerce salue le fait qu'une table de correspondance entre les dispositions de la Loi concernant le budget et les nouvelles dispositions ait été annexée au Projet, ce qui en facilite la lecture.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1

L'article 1^{er} reprend l'article 6 de la Loi concernant le budget en actualisant les références aux textes communautaires suite l'adoption de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, le taux minimum de 2% restant inchangé.

Concernant plus particulièrement l'article 1^{er} paragraphe (2), la Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention du législateur sur le fait que le texte du Projet, identique à la version antérieure sur ce point, prévoit que « *La justification de l'utilisation de biocarburants, par addition effective dans les carburants mis à la consommation dans le pays ou par compensation au moyen de biocarburants additionnés dans un autre Etat membre, qui n'y sont pas pris en considération pour le respect d'un minimum d'addition et qui n'y bénéficient pas d'une taxation réduite, se fait moyennant des preuves documentaires certifiant de la contribution à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre arrêté par la décision 2002/358/CE du Conseil.* ».

Cette exigence de preuve met *ipso facto* les destinataires de l'obligation probatoire dans l'impossibilité matérielle de la rapporter.

Il est en effet impossible pour une entreprise, en l'état actuel du libellé de la disposition légale, de pouvoir justifier par un document, quel qu'il soit, les informations requises. Le même problème se pose notamment concernant la neutralité imputable au biocarburant acheté à l'étranger et donc les transferts concernant des balances entre Etats, voire encore d'autres exigences lorsque celles-ci seront prises dans le cadre de la transposition des directives «renouvellement» et «fuels' quality²» (ci-après dénommées respectivement «Directive 2009/28/CE» et «Directive 200/30/CE»).

La raison en est que ces données ne relèvent pas de la sphère des entreprises, mais des Etats entre eux et que les destinataires de l'obligation précitée n'y ont par conséquent pas accès.

La compréhension de ces affirmations nécessite quelques développements quant à la manière dont l'approvisionnement se déroule en pratique dans le pays et aux modalités qui y sont liées.

²Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE ; Directive 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 98/70/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, modifiant la directive 1999/32/CE du Conseil en ce qui concerne les spécifications relatives aux carburants utilisés par les bateaux de navigation intérieure et abrogeant la directive 93/12/CEE (Directive *fuels' quality* qui doit être transposée pour le 31 décembre 2010 et qui introduira des conditions supplémentaires dont il conviendra également de faire la preuve qu'elles sont remplies. Dans cette perspective et afin de l'anticiper, la Chambre de Commerce en fait déjà état dans le cadre du présent avis.)

- (i) Le Luxembourg se situe au bout de la chaîne logistique et ne dispose pas de propre production de produits pétroliers. Il est dès lors généralement tenu d'importer des mélanges aux biocarburants effectués dans les pays expéditeurs. Ces mélanges sont importés par train ou par barge pour transiter par des dépôts luxembourgeois ou directement par camions citernes vers les points de vente.

Dans les deux cas il n'est matériellement pas possible de contrôler ou de prouver la teneur physique en biocarburants, voire la nature, l'origine, le cycle de vie CO₂, ou encore le caractère durable des biocarburants achetés à l'étranger.

Dans la mesure où les quantités physiques de mélanges transférés au Luxembourg, mises sur le marché, sont couvertes par des taux en biocarburants établis dans des documents émis à l'étranger et renseignant sur les quantités de biocarburants transférées au Luxembourg et sur la nature de ces biocarburants, il serait utile de pouvoir se servir desdits documents comme preuve documentaire.

- (ii) Par ailleurs, les opérateurs qui effectuent les mélanges aux biocarburants dans les pays d'origine des importations luxembourgeoises disposent de balances renseignant sur les quantités des biocarburants mélangés et sur certaines qualités de ces biocarburants (dont le cycle de vie CO₂, le caractère durable, etc). Les quantités de biofuels enregistrées dans ces balances sont utilisées par les opérateurs, soit pour couvrir leurs propres besoins en matière de mise sur le marché de biocarburants, soit pour être transférées à d'autres opérateurs qui les enregistrent à leur tour dans leurs propres balances.

Dans le cadre des importations luxembourgeoises, les transferts sont effectués d'une balance étrangère vers une balance luxembourgeoise lorsque l'opérateur luxembourgeois achète une certaine couverture en biocarburants. Les factures ou les documents d'accompagnement relatifs à ces opérations renseignent également sur la quantité et la nature des biocarburants transférés. Ces factures et documents d'accompagnement constituent par voie de conséquence aussi des preuves documentaires adéquates à disposition des metteurs sur le marché de produits pétroliers.

- (iii) En outre, la vente d'une certaine quantité de biocarburants d'un opérateur étranger à un opérateur luxembourgeois, établie par une facture ou un document d'accompagnement émis par le vendeur entraîne un débit de cette quantité et des qualités associées dans la balance du vendeur et, en contrepartie, le crédit de cette même quantité et des qualités associées dans la balance de l'acheteur.

Dans une logique de contrôle et de lutte anti-fraude, l'administration luxembourgeoise en charge du suivi et de l'évaluation des balances biocarburants des metteurs sur le marché luxembourgeois aurait ainsi la possibilité de proposer aux administrations des pays d'origine une coopération dans le but d'effectuer des contrôles croisés sur les entrées/sorties de biocarburants renseignées sur les factures prouvant les transferts.

- (iv) Finalement, la quantité de biocarburants transférée d'une balance dans le pays expéditeur vers une balance dans le pays d'importation et qui est ensuite mise sur le marché dans le pays d'importation pour y contribuer à un certain taux de couverture en biocarburants influence le bilan CO₂ du pays d'importation. En effet, cette quantité est considérée comme renouvelable et donc neutre en CO₂,

contrairement à un carburant classique de source fossile. Il serait dès lors logique qu'un biocarburant importé et mis sur le marché dans un pays donné y contribue positivement à la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre telle qu'arrêté par la décision 2002/358/CE du Conseil. Néanmoins, il n'existe pas de documents certifiant le transfert de neutralité.

Etant donné qu'un approvisionnement régulier et ininterrompu en biocarburants n'est pas garanti et étant donné les normes techniques de produits qui imposent des taux maxima de mélanges aux biocarburants, il faudra encourager les metteurs sur le marché à constituer et à tenir des excédents de couverture dans leurs balances. Ainsi plusieurs pays ont déjà introduit la possibilité du report à nouveau de la couverture en biocarburants non utilisée pendant un exercice donné. Certains pays ont limité cette possibilité de report à nouveau (p.ex. Pays-Bas 25% de la couverture annuelle).

Compte tenu de ce qui précède, la Chambre de Commerce souhaite faire valoir plusieurs observations.

Elle salue, tout d'abord, la possibilité donnée aux acteurs du secteur de couvrir leurs minima d'addition, soit par addition effective, soit par compensation au moyen de biocarburants additionnés dans un autre Etat, cette disposition tenant compte des contraintes en matière d'approvisionnement du pays, telles que décrites ci-dessus.

Elle marque ensuite son accord avec une disposition qui impose aux metteurs sur le marché de produire des documents prouvant l'achat et donc le transfert de biocarburants et renseignant sur les qualités des biocarburants telles que mentionnées dans les directives européennes applicables en la matière. Néanmoins, elle s'oppose à toute disposition qui imposerait aux metteurs sur le marché de produire des documents ou certificats qu'il n'est matériellement pas possible de produire, avec les conséquences que cela implique.

La Chambre de Commerce peut accepter des dispositions qui imposent la production de documents administratifs spécifiques uniquement si les dispositions légales qui seront adoptées précisent la nature de ces documents et l'identité des autorités luxembourgeoises ou étrangères qui les émettent. A cet égard, elle est d'avis qu'il y a lieu d'établir une distinction claire entre les tâches qui incombent aux opérateurs commerciaux et celles qui incombent aux autorités, ce qui n'est pas le cas actuellement.

La Chambre de Commerce relève que les directives 2009/28/CE et 2009/30/CE sont malheureusement d'une qualité assez médiocre, notamment en raison du fait qu'elles ignorent à plusieurs égards l'existence d'un marché intérieur européen, et plus particulièrement encore la réalité des échanges entre pays, avec comme conséquence une grande incertitude en termes d'enregistrement de transferts transfrontaliers de biocarburants et de mélanges aux biocarburants, d'une part, et leur contrôle, d'autre part. Il ne fait aucun doute que ceci ouvre la porte à des cas de fraude, mais il serait injuste d'en faire subir les conséquences aux opérateurs privés.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce est d'avis qu'un transfert de biocarburants d'un pays vers un autre entraîne, en principe, un transfert conséquent de sa contribution à la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, telle qu'arrêté par la décision 2002/358/CE du Conseil.

Etant donné cependant qu'il n'existe pas de certificats prouvant cette logique, il est, de l'avis de la Chambre de Commerce, nécessaire de renoncer à une disposition telle que celle prévue en l'état actuel du Projet et qui impose aux metteurs sur le marché de fournir «des

preuves documentaires certifiant de la contribution à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre arrêté par la décision 2002/358/CE du Conseil ».

Dans l'hypothèse où les autorités luxembourgeoises auraient néanmoins des doutes quant à l'existence d'un lien direct entre un transfert d'un biocarburant acheté et payé par un importateur luxembourgeois et le transfert de sa contribution à la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre telle qu'arrêté par la décision 2002/358/CE, la Chambre de Commerce est d'avis que cette situation devrait être clarifiée d'urgence avec les autorités du pays d'expédition compte tenu de l'enjeu international des mesures.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il serait opportun de prévoir la possibilité d'un report à nouveau de la couverture en biocarburants non utilisée pour encourager la constitution de réserves permettant de compenser d'éventuelles défaillances au niveau d'approvisionnement en biocarburants en fin d'exercice, comme l'ont déjà fait d'autres pays.

Il résulte de ce qui précède qu'il convient de modifier l'article 1^{er} afin de permettre aux entreprises de répondre aux conditions de preuve qui leur sont imposées, en leur donnant les moyens de le faire sans surcharge administrative excessive (le document probant acceptable étant, par exemple, la facture délivrée lors de l'achat) et surtout, dans la mesure du matériellement possible (informations disponibles ou possible d'être obtenues sans devoir mettre en œuvre des moyens disproportionnés).

La Chambre de Commerce invite dès les auteurs du Projet à modifier le paragraphe (2) de l'article 1^{er} afin de lui assurer une application effective et efficace en pratique.

Elle propose de relibeller le paragraphe (2) comme suit : *« La justification de l'utilisation de biocarburants, par addition effective dans les carburants mis à la consommation dans le pays ou par compensation au moyen de biocarburants additionnés dans un autre Etat membre, qui n'y sont pas pris en considération pour le respect d'un minimum d'addition et n'y bénéficient pas d'une taxation réduite, se fait moyennant des documents commerciaux ou d'autres documents à caractère officiel prouvant la transaction relative à la couverture en biocarburants et renseignant sur l'origine, la quantité et la qualité de cette couverture en biocarburants, conformément aux dispositions des directives 2009/28/CE et 2009/30/CE. »*

Concernant le report de la couverture, la Chambre de Commerce suggère d'insérer un nouveau paragraphe (5) libellé comme suit : *« Les quantités de biocarburants utilisées au-delà du niveau d'utilisation obligatoire, prévu sous (1) sont reportables. »*

La Chambre de Commerce attire aussi l'attention des auteurs du Projet sur le fait qu'il n'y a pas en l'état actuel de moyens de contrôle mis en œuvre pour vérifier la concordance des balances nationales, ce qui constitue - outre les tracasseries administratives potentielles tout à fait inutiles pour les entreprises compte tenu des remarques développées ci-avant - des risques de fraude évidents.

Dans un souci de contrôle de preuves et de lutte contre la fraude, la Chambre de Commerce suggère dès lors, et en dehors d'autres mesures qui devront être prises au niveau national et international par ailleurs, d'ajouter un paragraphe (6) à l'article 1^{er} qui pourrait être libellé comme suit : *« L'administration de l'environnement est chargée du contrôle des preuves documentaires à fournir conformément au paragraphe (2) du présent article. L'administration des douanes et accises est chargée de la perception de la taxe de pollution sur base d'une ordonnance émise par l'administration de l'environnement. »*

Concernant l'article 5

La Chambre de Commerce a une remarque d'ordre purement formel qui concerne le paragraphe (2) à la fin duquel il convient de supprimer les ' » '.

Concernant l'article 8

Concernant le paragraphe (8), la Chambre de Commerce relève que pour les cigares et cigarillos, le total du droit d'accise commun et du droit d'accise autonome perçus qui était de 9 Euros minimum, passe à 15 Euros par 1.000 pièces, ce qui constitue une augmentation très significative par rapport à la dernière Loi concernant le budget, justifiée par le respect des minima communautaires.

Concernant l'article 9

La Chambre de Commerce fait remarquer que la dernière phrase du paragraphe (11) c°) suivant laquelle « *L'amende est doublée en cas de récidive.* » ne se réfère désormais plus qu'au seul point c), alors que dans la Loi concernant le budget, elle s'appliquait aux points a) à c) avec les conséquences que ceci entraîne.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord sur le projet de loi, sous la réserve express de la prise en compte de ses remarques.

TAN/PPA