



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 31.7.2012
COM(2012) 428 final

2012/0205 (CNS)

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 un mécanisme de réaction rapide contre la fraude à la TVA

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Dans l'examen annuel de la croissance 2012¹ et son annexe IV («Politiques fiscales propices à la croissance dans les États membres et amélioration de la coordination fiscale dans l'UE»), la Commission a mis l'accent sur la nécessité d'accroître l'efficacité de la TVA dans le cadre de l'assainissement budgétaire. Il a été souligné que l'amélioration de la collecte de la taxe et une lutte plus efficace contre la fraude fiscale contribueraient à l'augmentation des recettes publiques.

Les mécanismes de fraude à la TVA évoluent rapidement et les États membres doivent parfois faire face à des situations dans lesquelles la législation de l'UE en vigueur en matière de TVA ne prévoit pas de base juridique pour les mesures qu'ils souhaitent prendre afin de lutter contre cette pratique.

Jusqu'à présent, les mesures adoptées pour remédier à ces situations ont pris la forme soit d'une modification de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée² (ci-après la «directive TVA») soit de l'octroi de dérogations individuelles aux États membres sur la base de l'article 395 de la directive TVA. Cet article permet actuellement aux États membres d'obtenir une dérogation afin de lutter contre la fraude (la simplification étant l'autre objectif possible fixé par cet article). Pour ce faire, la Commission doit présenter une proposition (positive), procédure qui peut durer jusqu'à huit mois conformément à l'article 395, paragraphe 4, de la directive TVA, et cette proposition doit être adoptée à l'unanimité par le Conseil, ce qui peut engendrer des retards supplémentaires.

Dans les deux cas, la procédure est, de par sa nature, lente et lourde, alors que les phénomènes de fraude évoluent rapidement au niveau international; c'est par exemple le cas de la fraude carrousel relative aux services, qui sont très rapidement fournis à l'opérateur suivant (par rapport au type de fraude plus traditionnel concernant des livraisons de biens). La procédure pour l'octroi de dérogations ou la modification de la directive TVA peut donc entraîner des pertes financières considérables et irréparables. La perte estimée à 5 milliards d'EUR enregistrée au cours de la période allant de juin 2008 à décembre 2009 en ce qui concerne l'échange des quotas d'émissions de gaz à effet de serre³ en est un exemple récent.

Les États membres peuvent dès lors être tentés de prendre des mesures immédiates sans disposer d'une base juridique appropriée dans la législation de l'UE. Toutefois, cette situation demeure insatisfaisante car ces mesures, même si elles sont appropriées et proportionnées à la fraude en question, pourraient être remises en cause devant les tribunaux en raison de l'absence de base juridique.

¹ COM(2011) 815 du 23.11.2011.

² JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

³ Communiqué de presse d'Europol du 9 décembre 2009, «Carbon Credit fraud causes more than EUR 5 billion damage for European Taxpayer» (La fraude sur les crédits d'émissions de carbone cause un préjudice de plus de 5 milliards d'EUR aux contribuables européens).

Le renforcement du système de TVA de l'UE constitue également un des principaux objectifs énoncés dans la communication sur l'avenir de la TVA⁴ présentée le 6 décembre 2011 et la proposition actuelle figure parmi les actions prioritaires pour la poursuite de cet objectif.

La présente proposition vise donc à inscrire, dans la directive TVA, une procédure qui, dans des situations très spécifiques, fournirait une base juridique permettant aux États membres de prendre des mesures immédiates et qui serait appelée «mécanisme de réaction rapide» (ci-après «MRR»).

L'objectif du MRR n'est pas de remplacer le système actuel de dérogations. C'est pourquoi son champ d'application est limité aux situations de fraude massive et soudaine dans des secteurs économiques spécifiques, survenant dans un État membre particulier, qui ne peuvent être enrayerées par des moyens traditionnels de contrôle et d'exécution et qui sont susceptibles d'entraîner des pertes irréparables.

Comme ce nouveau mécanisme ne peut apporter de valeur ajoutée que si des décisions peuvent être adoptées beaucoup plus rapidement que dans le cadre des procédures actuelles, il est proposé que la Commission utilise ses compétences d'exécution prévues à l'article 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour assurer une mise en œuvre correcte de la directive TVA et éviter les pertes budgétaires et les violations des principes de la justice fiscale.

Pour l'adoption des décisions d'exécution autorisant l'application d'une mesure antifraude dérogatoire par l'État membre demandeur concerné, il est proposé de recourir à la procédure d'examen, expressément prévue en matière de fiscalité à l'article 2, paragraphe 2, point b) v), du règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission⁵ (ci-après le «règlement de comitologie»), dont les aspects pratiques et juridiques sont exposés à l'article 5 dudit règlement.

En liaison avec cet article, la Commission adopterait des actes immédiatement applicables pour des raisons d'urgence dûment justifiées au sens de l'article 8 du règlement de comitologie. Il s'agit de la solution la plus rapide pour fournir une base juridique en vue de l'application à brève échéance d'une mesure dérogatoire dans un État membre. Comme indiqué précédemment, cette procédure met en évidence le caractère exceptionnel du MRR et explique son champ d'application restreint.

Par dérogation à la période d'application normale de six mois prévue à l'article 8, paragraphe 2, du règlement de comitologie, il est proposé de porter à un an au maximum la période d'application de toute autorisation accordée dans le cadre du MRR. Les États membres pourraient ainsi dans l'intervalle suivre la procédure normale prévue à l'article 395 de la directive TVA ou mettre en œuvre d'autres mesures antifraude, qui ne nécessitent pas de dérogation.

Conformément à l'article 8, paragraphe 3, du règlement de comitologie, l'acte devra être présenté au comité de comitologie concerné, à savoir le comité permanent de coopération administrative (SCAC), dans les 14 jours qui suivent son adoption par la Commission.

⁴ COM(2011) 851 final.

⁵ JO L 55 du 28.2.2011, p. 13.

L'article 3, paragraphe 5, dudit règlement prévoit la possibilité, dans des cas dûment justifiés, d'obtenir l'avis du comité par procédure écrite, et la Commission entend faire usage de cette possibilité afin d'accélérer la procédure autant que possible. Comme l'autorise l'article 3, paragraphe 5, deuxième alinéa, du règlement de comitologie, un État membre ne pourra pas clore sur demande la procédure écrite afin de convoquer une réunion car cela ralentirait considérablement l'ensemble de la procédure. Il est entendu que, si le comité émet un avis négatif, la Commission devra immédiatement abroger la dérogation conformément à l'article 8, paragraphe 3, du règlement de comitologie.

En ce qui concerne le contenu des dérogations susceptibles d'être autorisées dans le cadre du MRR, il est proposé d'établir et d'adopter une liste de mesures antifraude puisque, une fois qu'une demande aura été introduite au titre du MRR, les États membres ne disposeront guère ou pas de temps pour mener un débat de fond sur le type de mesures antifraude à prendre. Cela permettra également à la Commission de travailler en se fondant, dans une large mesure, sur des textes préétablis, réduisant ainsi les délais de traitement et de traduction.

La seule mesure antifraude actuellement précisée dans la présente proposition est le «mécanisme d'autoliquidation», dans lequel l'assujetti destinataire devient redevable de la TVA à la place du fournisseur des biens ou du prestataire des services, comme c'est généralement le cas. Dans la mesure où le destinataire bénéficie d'un plein droit à déduction, il comptabilisera et déduira la TVA sur la même déclaration, ce qui se traduira par l'absence de paiement ou de remboursement effectif, réduisant ainsi les risques de fraude. Cette mesure, malgré ses éventuels effets secondaires négatifs à moyen terme, s'avère être un instrument efficace pour enrayer la fraude (et notamment la fraude carrousel) lorsqu'elle vise certains secteurs spécifiques.

Le Conseil, agissant à l'unanimité sur proposition de la Commission, devra définir les autres mesures, de sorte que celles-ci soient établies avant d'être considérées comme entrant dans le champ d'application d'une demande au titre du MRR.

En termes de procédure, les États membres devront adresser à la Commission une demande exposant leur intention d'introduire une mesure dérogatoire sur la base du système MRR. Le contexte exceptionnel de la situation de fraude devra être expliqué en détail afin de justifier l'application du MRR; la Commission demandera des informations supplémentaires, s'il y a lieu. Lorsqu'elle disposera de toutes les informations nécessaires, la Commission autorisera la mesure ou informera l'État membre concerné du rejet de celle-ci dans un délai d'un mois.

Afin de rationaliser autant que possible la procédure, la demande de l'État membre devra être établie sur la base d'un formulaire type, adopté par la Commission et assorti d'une liste prédéfinie de questions, permettant d'examiner et d'évaluer plus rapidement et de manière plus complète la situation de fraude pour laquelle la demande de dérogation est introduite. En ce qui concerne son organisation interne, la Commission veillera à ce qu'une procédure de prise de décision accélérée soit en place. La dérogation sera accordée par la Commission elle-même sans que celle-ci doive attendre une décision du Conseil et même avant d'avoir obtenu l'avis du comité compétent. De plus, comme un seul État membre sera concerné, la décision pourra être adoptée sur la base d'une seule version linguistique. La combinaison de tous ces facteurs devrait permettre de respecter le délai d'un mois après réception par la Commission de toutes les informations nécessaires.

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

Une consultation publique concernant le recours éventuel à un MRR a déjà été réalisée dans le cadre de la communication précitée sur l'avenir de la TVA. Préalablement à cette consultation publique, des discussions ont eu lieu avec les États membres (par l'intermédiaire du groupe d'experts sur la stratégie de lutte contre la fraude) et celles-ci ont montré que la mise en place d'un tel mécanisme suscite un véritable intérêt.

La présente proposition est essentiellement de nature procédurale. Elle vise à accélérer, en cas d'urgence, la procédure qui permet déjà aux États membres d'obtenir l'autorisation de déroger aux dispositions de la directive TVA. Une analyse d'impact ne présentait donc aucun intérêt dans ce contexte. Seules les mesures nationales ultérieures autorisées dans le cadre du MRR (ainsi que celles actuellement autorisées en vertu de l'article 395) pourraient avoir une certaine incidence qui, en tout état de cause, devrait être négligeable compte tenu de leur champ d'application restreint et de leur durée limitée.

Par ailleurs, comme on ignore les cas concrets et spécifiques pour lesquels les États membres pourraient demander l'application de la procédure MRR proposée, il est impossible d'estimer l'incidence quantitative éventuelle du MRR par rapport à la procédure de dérogation actuelle, car il est évident que celle-ci variera toujours en fonction du cas considéré.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Afin de mieux aider les États membres dans leur lutte contre les formes agressives de fraude à la TVA, la mesure proposée vient compléter la procédure d'adoption de certaines mesures dérogatoires afin de garantir une réponse plus rapide et, par conséquent, plus adéquate et plus efficace à ces phénomènes. C'est pourquoi la présente proposition modifie la directive TVA.

L'action de l'UE est justifiée pour des raisons de subsidiarité, conformément à la base juridique permettant à l'Union d'agir dans le domaine de la fiscalité indirecte, prévue à l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il est fait usage des compétences d'exécution de la Commission sur la base de l'article 291 du TFUE et conformément au règlement de comitologie, qui dispose que la procédure d'examen doit être utilisée pour les questions de fiscalité. Le risque de pertes financières irréparables justifie le recours à des actes immédiatement applicables. En conséquence, la procédure d'adoption de ce type de mesures dérogatoires sera accélérée.

Les phénomènes de fraude soudaine et massive précités ont très souvent une dimension internationale (par exemple, la fraude carrousel et la fraude à l'opérateur défaillant). Lorsqu'ils sont confrontés à de nouvelles formes de commerce (telles que les services pouvant faire l'objet d'échanges internationaux), les États membres ne sont pas en mesure de lutter individuellement contre ces circuits de fraude (intangibles) impliquant simultanément plusieurs pays. Par conséquent, l'objectif de lutte contre la fraude peut être mieux réalisé au niveau de l'UE au moyen d'une directive qui permet aux États membres, dans des cas exceptionnels, d'obtenir plus rapidement que cela n'est actuellement possible une base juridique en vue d'une mesure dérogatoire. La présente proposition ne va donc pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

L'instrument proposé est une directive étant donné que l'acte législatif à modifier est une directive et qu'un autre type d'acte législatif ne serait pas approprié.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a pas d'incidence négative sur le budget de l'Union européenne.

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 un mécanisme de réaction rapide contre la fraude à la TVA

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 113,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Parlement européen⁶,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁷,

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

- (1) La fraude fiscale dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) entraîne des pertes budgétaires considérables et altère les conditions de concurrence et partant, le fonctionnement du marché intérieur. Des formes spécifiques de fraude fiscale soudaine et massive sont récemment apparues, notamment par l'utilisation des moyens électroniques, qui facilitent le commerce illicite rapide à grande échelle.
- (2) La directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée⁸ permet aux États membres de demander des dérogations à ladite directive afin d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales. Pour que ces dérogations soient autorisées, il convient que la Commission présente une proposition et que celle-ci soit adoptée par le Conseil. L'expérience récente a montré que la procédure d'octroi des dérogations n'est pas toujours assez souple pour garantir une réponse rapide et appropriée aux demandes introduites par les États membres.
- (3) Afin de garantir le respect du principe de la justice fiscale et la mise en œuvre de la directive 2006/112/CE dans les cas où la procédure actuelle de dérogation n'est pas appropriée, il est nécessaire d'instaurer une nouvelle procédure d'octroi de dérogations, appelée «mécanisme de réaction rapide».

⁶ JO C ... du ..., p. ...

⁷ JO C ... du ..., p. ...

⁸ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

- (4) Afin de permettre une adoption plus rapide des dérogations nécessaires et de garantir des conditions uniformes de mise en œuvre de la directive 2006/112/CE, il convient de conférer à la Commission des compétences d'exécution en ce qui concerne l'autorisation pour l'État membre demandeur d'introduire des mesures dérogatoires dans le cadre spécifique du mécanisme de réaction rapide. Il convient que ces compétences soient exercées conformément au règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission⁹.
- (5) Il y a lieu que la Commission adopte des actes d'exécution immédiatement applicables, dans la mesure où, dans des cas dûment justifiés concernant l'autorisation pour l'État membre demandeur d'introduire des mesures dérogatoires, des raisons d'urgence impérieuses l'exigent. Des actes d'exécution immédiatement applicables sont nécessaires en cas de formes de fraude soudaine et massive susceptibles d'entraîner des pertes considérables et irréparables.
- (6) Il y a lieu de prolonger la période maximale de validité des actes d'exécution immédiatement applicables afin de permettre à l'État membre concerné de mettre en place dans l'intervalle des mesures à caractère permanent. Cela laisserait également, le cas échéant, suffisamment de temps pour appliquer la procédure de dérogation prévue à l'article 395 de la directive 2006/112/CE.
- (7) La désignation du destinataire en tant que redevable de la TVA (autoliquidation) est une mesure efficace pour mettre immédiatement un terme aux types les plus connus de fraude fiscale dans certains secteurs. Toutefois, comme la situation peut évoluer dans le temps, il peut également s'avérer nécessaire d'autoriser d'autres mesures. À cette fin, il convient que le Conseil détermine, le cas échéant, sur proposition de la Commission, toute autre mesure qui relève du champ d'application du mécanisme de réaction rapide. Il y a lieu d'établir les types de mesures susceptibles d'être autorisées afin de réduire au minimum le temps nécessaire à la Commission pour autoriser les dérogations.
- (8) Il y a également lieu d'élaborer un formulaire type pour les demandes des États membres afin de faciliter la compréhension et le traitement ultérieur de celles-ci. Afin de garantir l'application de conditions uniformes de mise en œuvre de la directive 2006/112/CE, il convient que des compétences d'exécution soient conférées à la Commission en ce qui concerne ce formulaire type.
- (9) Afin d'accélérer l'adoption d'actes d'exécution concernant l'autorisation pour l'État membre demandeur d'introduire des mesures dérogatoires dans le cadre spécifique du mécanisme de réaction rapide, il est approprié que le président du comité applique la procédure écrite au sens de l'article 3, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 182/2011. Il est également nécessaire d'exclure la possibilité pour un membre du comité de demander la clôture de la procédure écrite sans avoir obtenu de résultats.
- (10) Comme l'objectif de la mesure à prendre, à savoir enrayer les phénomènes de fraude soudaine et massive dans le domaine de la TVA, qui ont très souvent une dimension internationale, ne peut être atteint de manière suffisante par les États membres,

⁹ JO L 55 du 28.2.2011, p. 13.

puisque ces derniers ne sont pas en mesure de lutter individuellement contre les circuits de fraude liés à de nouvelles formes de commerce impliquant simultanément plusieurs pays, et qu'il peut dès lors être mieux réalisé au niveau de l'UE, qui permet de répondre plus rapidement et, par conséquent, de manière plus appropriée et plus efficace à ces phénomènes, l'Union peut adopter des mesures conformément au principe de subsidiarité, comme le prévoit l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité énoncé audit article, la présente directive ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

(11) Il convient dès lors de modifier la directive 2006/112/CE en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

Au titre XIII, chapitre 2, de la directive 2006/112/CE, la section 1 *bis* suivante est insérée:

«Section 1 *bis*

Mécanisme de réaction rapide contre la fraude à la TVA

Article 395 bis

1. La Commission peut adopter des actes d'exécution autorisant tout État membre à introduire les mesures spéciales énumérées ci-après, par dérogation à la présente directive afin de lutter contre les formes de fraude fiscale soudaine et massive dans le domaine de la TVA susceptibles d'entraîner des pertes financières considérables et irréparables:
 - a) la désignation du destinataire en tant que redevable de la TVA due sur certaines livraisons de biens et prestations de services, par dérogation à l'article 193, après introduction d'une demande dans ce sens conformément au paragraphe 2 du présent article;
 - b) toute autre mesure établie par le Conseil agissant à l'unanimité sur proposition de la Commission.

Aux fins du point a), la mesure spéciale fait l'objet de mesures de contrôle appropriées par les États membres en ce qui concerne les assujettis qui fournissent des biens ou des services auxquels cette mesure s'applique.

Les actes d'exécution visés au premier alinéa du présent paragraphe sont adoptés conformément à la procédure d'examen visée à l'article 395 *ter*, paragraphe 2.

Pour des raisons d'urgence impérieuses dûment justifiées concernant l'autorisation pour l'État membre demandeur d'introduire des mesures dérogatoires visées au premier alinéa du présent paragraphe, la Commission adopte des actes d'exécution immédiatement applicables conformément à la

procédure visée à l'article 395 *ter*, paragraphe 3. Lesdits actes restent en vigueur pendant une période n'excédant pas un an.

2. Un État membre qui souhaite introduire une mesure prévue au paragraphe 1 adresse une demande à la Commission. L'État membre communique à cette dernière des informations indiquant le secteur concerné, le type et les caractéristiques de la fraude, son caractère soudain et massif et ses répercussions en termes de pertes financières considérables et irréparables. Si la Commission estime ne pas disposer de toutes les données nécessaires, elle prend contact avec l'État membre concerné dans le mois suivant la réception de la demande en précisant les informations complémentaires dont elle a besoin.

Dès que la Commission dispose de toutes les données qu'elle juge utiles aux fins de l'appréciation de la demande, elle autorise la mesure spéciale, ou, en cas d'opposition à la mesure demandée, en informe l'État membre concerné dans un délai d'un mois.

3. La Commission adopte un acte d'exécution établissant un formulaire type pour la communication des informations visées au paragraphe 2, premier alinéa. Cet acte d'exécution est adopté conformément à la procédure d'examen visée à l'article 395 *ter*, paragraphe 2.

Article 395 ter

1. La Commission est assistée par le comité institué par l'article 58 du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil (*), qui est un comité au sens du règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil (**).
2. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 du règlement (UE) n° 182/2011 s'applique.
3. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, l'article 8 du règlement (UE) n° 182/2011 s'applique, en liaison avec son article 5.

Lorsque l'avis du comité doit être obtenu par procédure écrite, celle-ci ne peut être close sans résultat que si, dans le délai imparti pour émettre l'avis, le président du comité en décide ainsi.

(*) JO L 268 du 12.10.2010, p. 1.

(**) JO L 55 du 28.2.2011, p. 13.»

Article 2

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 1^{er} janvier 2013. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive.

Article 3

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 4

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président