



Bruxelles, le 18.1.2018
COM(2018) 34 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL
conformément à l'article 395 de la directive 2006/112/CE du Conseil

1. CONTEXTE

En vertu de l'article 395 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (ci-après la «directive TVA»), le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser tout État membre à appliquer des mesures particulières dérogatoires aux dispositions de la directive afin de simplifier la procédure de perception de la TVA ou d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales. Étant donné que cette procédure prévoit des dérogations aux principes généraux de la TVA, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, ces dérogations doivent être proportionnées et limitées.

Par lettre enregistrée à la Commission le 8 août, la Lettonie a demandé l'autorisation d'appliquer une mesure dérogatoire à l'article 193 de la directive TVA. Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 3 novembre 2017 (le Portugal par lettre datée du 6 novembre 2017), de la demande introduite par la Lettonie. Par lettre datée du 7 novembre 2017, la Commission a notifié à la Lettonie qu'elle disposait de toutes les données nécessaires pour étudier la demande.

D'une manière générale, en vertu de l'article 193 de la directive TVA, l'assujetti effectuant une livraison de biens est désigné comme le redevable de la TVA envers les autorités fiscales. La dérogation demandée par la Lettonie vise à ce que l'assujetti destinataire des livraisons soit désigné comme le redevable de la taxe (c'est ce que l'on appelle le «mécanisme d'autoliquidation»), pour des produits particuliers, notamment les matériaux de construction. L'objectif de la dérogation demandée est de lutter contre la fraude.

2. AUTOLIQUIDATION

Aux termes de l'article 193 de la directive TVA, la TVA est due par l'assujetti effectuant une livraison de biens ou une prestation de services. L'objectif du mécanisme d'autoliquidation est de transférer la redevabilité de la taxe sur l'assujetti bénéficiaire des livraisons ou prestations.

La fraude à l'opérateur défaillant se produit lorsqu'un opérateur vend des biens ou fournit des services, perçoit la TVA auprès de ses clients et disparaît ensuite sans que celle-ci ne soit reversée aux autorités fiscales. Dans les cas les plus graves de ce type de fraude fiscale, les mêmes biens ou services sont fournis plusieurs fois, selon un mécanisme de type «carrousel» (qui suppose l'échange de biens ou de services entre États membres), sans que la TVA ne soit reversée aux autorités fiscales, alors que parallèlement l'acquéreur ou le preneur déduira la TVA qu'il a payée à son fournisseur. Puisqu'il fait du destinataire des biens ou services le redevable de la TVA, le mécanisme d'autoliquidation national permet d'éliminer la possibilité de se livrer à ce type de fraude fiscale.

3. LA DEMANDE

La Lettonie demande, en vertu de l'article 395 de la directive TVA, que le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, l'autorise à mettre en œuvre une mesure particulière dérogatoire à l'article 193 de la directive TVA en ce qui concerne

l'application du mécanisme d'autoliquidation aux livraisons nationales de matériaux de construction.

Compte tenu de la fraude existante, la Lettonie a introduit le mécanisme d'autoliquidation dans le secteur des services de construction en vertu de l'article 199, paragraphe 1, point a), de la directive TVA, ce qui, selon elle, a permis de réduire la fraude à la TVA dans ce secteur. Toutefois, la Lettonie admet qu'une augmentation des remboursements de TVA aux assujettis a été constatée après l'introduction du mécanisme d'autoliquidation dans le secteur des services de construction, ce qui peut s'expliquer en partie par la hausse des cas de fraude liés à la livraison de matériaux de construction. La Lettonie fait valoir qu'il y a des raisons de croire qu'une partie des assujettis dans le secteur de la construction sont de mauvaise foi et ne déclarent pas les quantités réelles de matériaux de construction qu'ils utilisent dans le cadre de leurs prestations de services de construction.

D'après les informations communiquées par la Lettonie, les assujettis opérant dans le secteur de la construction appliquent les mêmes méthodes que dans d'autres secteurs pour éluder la TVA, à savoir: a) la taxe en amont est indûment augmentée, b) les fournisseurs de matériaux de construction ne sont pas fiables («opérateur défaillant»), les entreprises faisant en sorte qu'il soit impossible de déterminer l'origine des produits, c) les produits sont acquis auprès de sociétés «tampons» et la taxe en amont est déclarée.

La Lettonie avance également que le secteur de la construction affiche la part la plus élevée d'économie souterraine qui consiste à ne pas déclarer les revenus des entreprises et à rémunérer le personnel «de la main à la main».

En faisant du destinataire des matériaux ou des services de construction le redevable de la TVA, la Lettonie souhaiterait lutter contre le type de fraude décrit ci-dessus qui touche le secteur des matériaux de construction. Il ressort de la demande que la Lettonie envisage d'appliquer le mécanisme d'autoliquidation aux livraisons des biens en question à partir du 1^{er} janvier 2018, ce que confirme la lettre adressée à la Commission le 12 octobre 2017.

4. POINT DE VUE DE LA COMMISSION

Lorsqu'elle est saisie d'une demande au titre de l'article 395, la Commission l'examine afin de s'assurer que les conditions de base permettant d'y accéder sont remplies, à savoir que la mesure particulière proposée simplifie les procédures pour les assujettis et/ou l'administration fiscale ou que la proposition permet d'éviter certains types de fraude ou d'évasion fiscales. Dans ce contexte, la Commission a toujours fait preuve de sélectivité et de prudence afin de garantir que les dérogations ne compromettent pas le fonctionnement du système général de TVA et qu'elles soient limitées, nécessaires et proportionnées.

Toute dérogation au système de paiement fractionné ne peut donc être envisagée qu'en dernier ressort et à titre de mesure d'urgence, et des garanties doivent être apportées en ce qui concerne la nécessité et la nature exceptionnelle de la dérogation accordée.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que la politique de la Commission consiste à envisager des dérogations relatives au mécanisme d'autoliquidation uniquement lorsque, simultanément, les biens concernés ne peuvent parvenir au stade de la consommation finale, un assujetti peu fiable est remplacé par un assujetti plus fiable

et le risque de déplacement de la fraude vers le marché de détail ou vers d'autres États membres qui n'ont pas recours à ce mécanisme est exclu.

Tout d'abord, il convient de noter que les matériaux concernés peuvent être destinés à la consommation privée et que la fraude risquerait ainsi d'être déplacée en aval dans la chaîne d'approvisionnement, ce qui pourrait la rendre encore plus difficile à contrer. Le transfert de la totalité de la redevabilité de la TVA au dernier maillon de la chaîne accroîtrait dès lors les risques. Il existe aussi un risque de déplacement de la fraude vers d'autres États membres.

Par ailleurs, une dérogation ne constitue pas, en tout état de cause, une solution à long terme et ne remplace pas des mesures de contrôle appropriées du secteur et des assujettis concernés. Même si la Lettonie a indiqué dans sa demande que toute une série de mesures de contrôle sont actuellement en place pour poursuivre les fraudeurs à la TVA, elle n'a pas précisé les raisons pour lesquelles ces mesures de contrôle ne suffiraient pas pour lutter contre la fraude liée aux matériaux de construction. La Lettonie n'a pas non plus spécifié les mesures concrètes qui ont été prises ou qui le seront pour combattre la fraude dans le secteur des matériaux de construction.

Sur la base des informations transmises par la Lettonie, différentes formes de fraude se produisent dans le secteur des matériaux de construction. Si le mécanisme d'autoliquidation national s'est avéré efficace pour lutter contre la fraude à l'opérateur défaillant, il ne semble pas être un instrument approprié pour combattre d'autres formes de fraude, telles que la non-déclaration des quantités de matériaux achetés. Par conséquent, la mesure demandée n'apporterait pas une solution optimale à la situation de fraude dans le secteur des matériaux de construction.

Enfin, la Commission a refusé un certain nombre de demandes de dérogation relatives à l'application du mécanisme d'autoliquidation sur la base des éléments ci-dessus. À cet égard, il est fait référence aux communications de la Commission concernant le secteur de l'élevage porcin et de l'alimentation animale [COM(2013)148 du 19.3.2013 - en réponse à une demande de la Hongrie], le secteur du sucre [COM(2014) 229 du 22.4.2014 - en réponse à une demande de la Hongrie], le secteur des pierres précieuses [COM(2014) 623 du 10.10.2014 - demande de l'Estonie] et le secteur de la viande [COM(2017) 24 final du 19.1.2017 - demande de la Slovaquie].

Compte tenu des considérations ci-dessus, la Commission est parvenue à la conclusion qu'une dérogation autorisant l'application du mécanisme d'autoliquidation au secteur des matériaux de construction pourrait avoir des incidences négatives sur la fraude au niveau du commerce de détail et sur d'autres États membres. La mesure sollicitée ne semble pas non plus être une mesure optimale permettant de remédier à la fraude complexe qui touche ce secteur.

Une solution plus globale devrait être trouvée, impliquant des mesures de contrôle appropriées. La Commission reste à la disposition de la Lettonie pour lui apporter l'assistance nécessaire pour résoudre les problèmes liés à la fraude à la TVA.

5. CONCLUSION

Sur la base des considérations qui précèdent, la Commission s'oppose à la demande présentée par la Lettonie.