

Bruxelles, le 9.2.2018
COM(2018) 58 final

2018/0023 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant la Hongrie à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 193 de la directive 2006/112/CE du Conseil relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

EXPOSÉ DES MOTIFS

En vertu de l'article 395, paragraphe 1, de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée¹ (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.

Par lettre enregistrée à la Commission le 26 juin 2017, la Hongrie a demandé l'autorisation de prolonger la décision d'exécution (UE) 2015/2349 du Conseil² du 10 décembre 2015 et donc de continuer à appliquer une mesure dérogatoire à l'article 193 de la directive TVA. Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, et après avoir reçu de la Hongrie des informations supplémentaires sur les motifs justifiant la demande, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 11 décembre 2017, de la demande introduite par la Hongrie. Par lettre datée du 12 décembre 2017, la Commission a informé la Hongrie qu'elle disposait de toutes les données utiles pour apprécier la demande.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La Hongrie a informé la Commission de l'existence de mécanismes frauduleux dans le secteur de la mise à disposition de personnel, notamment en ce qui concerne les entreprises de travail intérimaire et d'autres organismes qui fournissent des services similaires, tels que des coopératives scolaires dont les membres effectuent un travail pour le compte de tiers.

L'une des caractéristiques des services de ce type est qu'ils ne nécessitent pas vraiment d'investissement important ni de connaissances spécialisées. Il est donc relativement facile de créer une entreprise de ce type, qui disparaîtra après peu de temps. En raison de l'investissement limité, la TVA perçue auprès des clients est souvent largement supérieure à la TVA déductible due sur ces investissements ou, plus généralement, sur les achats en amont. La TVA non déduite sur ces achats ne représente donc qu'un faible élément de coût lorsque ces entreprises, qui n'ont guère ou pas d'actifs, disparaissent. Le montant total de la TVA qui n'a pas été versée est alors difficile, voire impossible à récupérer.

Afin de lutter contre la fraude à la TVA dans le secteur des entreprises de travail intérimaire, la Hongrie a demandé, en 2014, une dérogation à l'article 193 de la directive TVA en vue d'être autorisée, pour la mise à disposition de personnel participant à des activités qui ne sont pas visées à l'article 199, paragraphe 1, point a), de ladite directive, à désigner comme redevable de la TVA l'assujetti destinataire de ces prestations de services (ci-après le «mécanisme d'autoliquidation»). L'autorisation a été accordée par la décision d'exécution (UE) 2015/2349 du Conseil³, qui a expiré le 31 décembre 2017.

La Hongrie a demandé l'autorisation de continuer à appliquer la mesure particulière dérogatoire à l'article 193 de la directive TVA et, dans le même temps, d'étendre son champ d'application aux coopératives de retraités.

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

² JO L 330 du 16.12.2015, p. 53.

³ JO L 330 du 16.12.2015, p. 53.

Selon les informations communiquées par la Hongrie, le mécanisme d'autoliquidation s'est révélé être un instrument adéquat et efficace pour lutter contre les pratiques de corruption dans le secteur des entreprises de travail intérimaire. La Hongrie fait notamment valoir qu'une fois que le mécanisme d'autoliquidation a été introduit, le nombre d'entreprises de travail intérimaire a chuté. Parallèlement, les données révèlent que, même si le nombre de contribuables dans le secteur considéré a diminué, le montant imposable des opérations nationales en 2016 a quant à lui fortement augmenté.

La Hongrie indique qu'un nombre considérable de mesures ont été introduites pour combattre la fraude à la TVA (par exemple, une surveillance et des contrôles renforcés de l'enregistrement des nouvelles entreprises, des modifications législatives pour améliorer l'efficacité des activités de contrôle, le dépôt de déclarations de TVA mensuelles pour les nouvelles entreprises enregistrées, l'introduction d'une redevance de services minimale pour les coopératives scolaires, le contrôle des tickets de caisse en ligne, l'établissement d'états récapitulatifs de TVA au niveau national dans certains cas, etc.). La Hongrie prévoit d'adopter d'autres mesures de lutte contre la fraude visant en particulier les entreprises de travail intérimaire, telles que la réduction du champ d'application du secteur du travail intérimaire, l'introduction d'une garantie liée aux activités dans ce secteur ou l'extension de la sécurité d'emploi. Malgré ces mesures, la Hongrie estime que, pour réduire encore les dommages causés au secteur, il est nécessaire de maintenir le mécanisme d'autoliquidation, qui fait office de filet de sécurité.

La Hongrie a informé la Commission qu'une nouvelle institution juridique allait être mise en place sur son territoire, à savoir les coopératives de retraités. Tout comme les coopératives scolaires, l'emploi dans le cadre des coopératives de retraités doit être assimilé au travail intérimaire. La Hongrie demande donc que le mécanisme d'autoliquidation s'applique aussi à ces dernières coopératives.

Il convient de noter que la directive TVA prévoit déjà l'application facultative du mécanisme d'autoliquidation en ce qui concerne la mise à disposition de personnel [article 199, paragraphe 1, point b), de la directive TVA]. Cette possibilité est limitée essentiellement au secteur immobilier [article 199, paragraphe 1, point a), de la directive TVA]. La dérogation proposée devrait donc être applicable uniquement aux situations qui ne sont pas déjà visées par la directive TVA.

Enfin, étant donné que l'adoption de la mesure dérogatoire interviendra après l'expiration de la décision d'exécution (UE) 2015/2349 du Conseil (à savoir après le 31 décembre 2017), la proposition ne peut pas prolonger la mesure précédente.

Il est proposé d'accorder la dérogation jusqu'au 31 décembre 2020. Étant donné que, jusqu'à l'expiration de la dérogation, les mesures prises et à mettre en place par la Hongrie devraient être efficaces pour lutter contre la fraude dans le secteur concerné, il n'est pas nécessaire d'accorder à la Hongrie une période plus longue de dérogation à l'article 193 de la directive TVA pour ce qui est de la mise à disposition de personnel par des entreprises de travail intérimaire. Un renouvellement de la dérogation ne devrait donc pas être nécessaire.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Article 395 de la directive TVA.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Compte tenu de la disposition de la directive TVA sur laquelle se fonde la proposition, le principe de subsidiarité ne s'applique pas.

- **Proportionnalité**

La proposition respecte le principe de proportionnalité pour les raisons exposées ci-après.

La décision porte sur une autorisation accordée à un État membre à sa propre demande et ne constitue pas une obligation.

Compte tenu du champ d'application restreint de la dérogation, la mesure particulière est proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir lutter contre la fraude fiscale. Elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour lutter contre la fraude dans un secteur spécifique.

- **Choix de l'instrument**

Conformément à l'article 395 de la directive TVA, l'octroi d'une dérogation aux règles communes en matière de TVA n'est possible qu'avec l'autorisation du Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission. En outre, comme elle peut être adressée à un État membre particulier, la décision du Conseil constitue l'instrument le plus approprié.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Consultation des parties intéressées**

La présente proposition fait suite à une demande présentée par la Hongrie et elle ne concerne que cet État membre.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Il n'a pas été nécessaire de faire appel à des experts externes.

- **Analyse d'impact**

La proposition de décision vise à éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales dans le secteur de la mise à disposition de personnel en Hongrie. Le mécanisme d'autoliquidation devrait permettre à la Hongrie de poursuivre la lutte contre la fraude à la TVA dans ce secteur. Par conséquent, la mesure dérogatoire a une incidence positive potentielle.

Compte tenu du champ d'application restreint de la dérogation et de son application limitée dans le temps, ses effets seront en tout état de cause limités.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'aura aucune incidence négative sur le budget de l'Union.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

La proposition contient une clause de limitation dans le temps fixée au 31 décembre 2020.

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant la Hongrie à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 193 de la directive 2006/112/CE du Conseil relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée¹, et notamment son article 395, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 193 de la directive 2006/112/CE prévoit que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est, en règle générale, due au Trésor par tout assujetti effectuant une livraison de biens ou une prestation de services imposable.
- (2) Afin de lutter contre la fraude à la TVA dans le secteur des entreprises de travail intérimaire, la Hongrie a demandé, en 2014, une autorisation pour introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 193 de la directive 2006/112/CE en vue d'être autorisée, pour la mise à disposition de personnel participant à des activités qui ne sont pas visées à l'article 199, paragraphe 1, point a), de ladite directive, à désigner comme redevable de la TVA l'assujetti destinataire de ces prestations de services (ci-après le «mécanisme d'autoliquidation»). L'autorisation a été accordée par la décision d'exécution (UE) 2015/2349 du Conseil² et a expiré le 31 décembre 2017.
- (3) Par lettre enregistrée à la Commission le 26 juin 2017, la Hongrie a demandé l'autorisation d'appliquer une mesure dérogatoire à l'article 193 de la directive afin que le destinataire soit désigné comme le redevable de la TVA due pour la mise à disposition de personnel.
- (4) Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive 2006/112/CE, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 11 décembre 2017, de la demande introduite par la Hongrie. Par lettre datée du 12 décembre 2017, elle a notifié à la Hongrie qu'elle disposait de toutes les données utiles pour étudier la demande.
- (5) Selon les informations reçues de la Hongrie, un certain nombre d'opérateurs du secteur des entreprises de travail intérimaire se livrent à des activités frauduleuses en fournissant des services sans reverser la TVA à l'administration fiscale. Étant donné que les achats en amont ou les investissements nécessaires à ce type d'activité ne sont

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

² Décision d'exécution (UE) 2015/2349 du Conseil du 10 décembre 2015 autorisant la Hongrie à appliquer une mesure dérogatoire à l'article 193 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 330 du 16.12.2015, p. 53).

pas importants, la TVA perçue par ces entreprises est souvent largement supérieure à la TVA déductible qu'ils ont versée à leurs fournisseurs. Un certain nombre de ces entreprises, qui n'ont souvent guère ou pas d'actifs, disparaissent après peu de temps, parfois quelques mois seulement, ce qui rend difficile, voire impossible, la récupération du montant de la TVA qui n'a pas été versée.

- (6) En pareil cas, la dérogation permettant de désigner le destinataire des services comme la personne redevable de la TVA aurait pour effet de supprimer la possibilité de pratiquer cette forme de fraude. La Hongrie a fait valoir qu'après l'introduction du mécanisme d'autoliquidation pour la mise à disposition de personnel sur son territoire, le nombre d'entreprises de travail intérimaire a diminué, ce qui laisse penser qu'un nettoyage du marché a eu lieu. Selon la Hongrie, le mécanisme d'autoliquidation s'est révélé être un instrument adéquat et efficace pour lutter contre les pratiques de corruption dans le secteur des entreprises de travail intérimaire.
- (7) D'après les informations communiquées par la Hongrie, un nombre considérable de mesures ont été introduites pour combattre la fraude, et d'autres mesures de lutte contre la fraude visant en particulier les entreprises de travail intérimaire sont envisagées par la Hongrie. Malgré ces mesures, la Hongrie estime que pour réduire encore les dommages causés au secteur, il convient de continuer à appliquer le mécanisme d'autoliquidation, qui fait office de filet de sécurité.
- (8) Dans un certain nombre de situations portant sur la mise à disposition de personnel, énumérées à l'article 199, paragraphe 1, point a), de la directive 2006/112/CE, il est déjà possible de désigner le destinataire comme le redevable de la TVA. Il convient dès lors d'autoriser la Hongrie à appliquer le mécanisme d'autoliquidation aux formes de mise à disposition de personnel qui ne sont pas déjà visées par la directive 2006/112/CE.
- (9) La dérogation devrait être limitée dans le temps.
- (10) Les mesures qui doivent être prises par la Hongrie devraient permettre d'éliminer la fraude dans le secteur concerné et par conséquent, aucune autre dérogation à l'article 193 de la directive 2006/112/CE ne devrait être requise en ce qui concerne la mise à disposition de personnel.
- (11) La dérogation n'a pas d'incidence sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Par dérogation à l'article 193 de la directive 2006/112/CE, la Hongrie est autorisée à désigner comme redevable de la TVA l'assujetti qui bénéficie de la mise à disposition de personnel participant à des activités qui ne sont pas visées à l'article 199, paragraphe 1, point a), de la directive 2006/112/CE.

Article 2

La présente décision prend effet le jour de sa notification.

La présente décision expire le 31 décembre 2020.

Article 3

La Hongrie est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président