



Bruxelles, le 17.6.2019
COM(2019) 277 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 19 novembre 2018, la Lituanie 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 2 avril 2019, de la demande introduite par la Lituanie. Par lettre datée du 3 avril 2019, la Commission a informé la Lituanie qu'elle disposait de toutes les informations nécessaires à l'appréciation de sa 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. L'objectif de la dérogation demandée par la Lituanie est de rendre l'assujetti destinataire des livraisons redevable du paiement de la taxe (c'est ce que l'on appelle le «mécanisme d'autoliquidation») pour des produits particuliers, notamment les produits et additifs pétroliers. L'objectif de la dérogation demandée est la lutte contre la fraude.

2. AUTOLIQUIDATION

Aux termes de l'article 193 de la directive TVA, la TVA est due par l'assujetti effectuant la livraison de biens ou la 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.

On parle de fraude à l'opérateur défaillant 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 des États membres), sans que la TVA soit reversée au fisc, alors que parallèlement l'acquéreur ou le preneur déduira la TVA qu'il a payée au fournisseur ou au prestataire. Puisqu'il fait du destinataire des biens ou services le redevable de la TVA, le mécanisme d'autoliquidation appliqué aux opérations intérieures permet d'éliminer la possibilité de ce type de fraude fiscale.

3. LA DEMANDE

La Lituanie demande, en vertu de l'article 395 de la directive TVA, que le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, l'autorise à appliquer une mesure

particulière dérogatoire à l'article 193 de la directive TVA en ce qui concerne l'application du mécanisme d'autoliquidation aux livraisons intérieures de produits pétroliers (gazole et essence), y compris les additifs [esters méthyliques d'acides gras (EMAG) et bioéthanol].

Puisqu'il fait du destinataire des biens ou services le redevable de la TVA, le mécanisme d'autoliquidation appliqué aux opérations intérieures permet d'éliminer la possibilité de se livrer à certains types de pratiques fiscales frauduleuses telles que la fraude à l'opérateur défaillant.

La Lituanie fait valoir que l'introduction de la mesure dérogatoire est nécessaire pour lutter contre la fraude dans le secteur des produits pétroliers. Ces produits sont achetés à des assujettis d'autres États membres et, avant qu'ils ne soient livrés à des détaillants ou directement aux consommateurs, de multiples opérations ont lieu dans la chaîne entre des opérateurs défaillants qui ne versent pas au Trésor la TVA dont ils sont redevables. Selon la Lituanie, quelque 5 à 6 % de l'essence et du gazole mis sur le marché lituanien feraient l'objet d'un commerce frauduleux, privant ainsi le budget de la Lituanie d'environ 20 millions d'EUR par an.

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 proportionnées¹.

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 n'envisager des dérogations relatives au mécanisme d'autoliquidation que 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.

Premièrement, il convient d'observer qu'en cas d'introduction du mécanisme d'autoliquidation, la fraude a tendance à se déplacer plus en aval de la chaîne d'approvisionnement (au niveau de la vente au détail). En effet, le détaillant acquiert les produits en franchise de TVA et, après avoir facturé la TVA lors de leur livraison ultérieure, peut disparaître avec le montant de la TVA perçue auprès de son client.

¹ C-395/11, BLB Wohn- und Gewerbebau, ECLI:EU:C:2012:799, point 40.

Compte tenu du nombre plus élevé d'opérateurs au niveau du commerce de détail, cette pratique sera encore plus difficile à contrôler.

Deuxièmement, il est à noter que l'essence et le gazole sont des biens consommables qui sont particulièrement sensibles aux variations de prix et que les consommateurs/acheteurs n'hésitent pas à franchir la frontière pour obtenir le prix le plus avantageux. Compte tenu de cette sensibilité du marché, il existe un risque de déplacement de la fraude vers les États membres voisins. L'introduction du mécanisme d'autoliquidation pourrait inciter les opérateurs malhonnêtes des États membres voisins à acheter de l'essence en franchise de TVA en Lituanie, cette essence pouvant ensuite être revendue dans les autres États membres. Les États membres voisins ne seraient pas informés de l'arrivée sur leur territoire d'essence achetée ailleurs en franchise de TVA par ces opérateurs malhonnêtes.

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. La Lituanie a mis en place un certain nombre de mesures de contrôle, dont certaines se sont révélées efficaces. En particulier, les règles relatives à la commercialisation des produits pétroliers ont été renforcées et les opérateurs doivent disposer d'une licence. Puisqu'il apparaît qu'en 2017, seules 71 sociétés étaient titulaires d'une licence de gros, la Lituanie devrait être en mesure de contrôler un nombre aussi limité d'opérateurs.

D'autres mesures pourraient encore être envisagées: la Lituanie pourrait, par exemple, mieux contrôler les demandes de remboursement, notamment en effectuant des vérifications dans les locaux des entreprises, considérer le client de l'opérateur défaillant comme solidairement responsable s'il savait ou aurait dû savoir que, de par son achat, il participait à une opération liée à une fraude à la TVA, etc.

Enfin, il convient d'observer que, par le passé, la Commission a signalé son intention de refuser une demande de dérogation présentée par un autre État membre en vue de l'application du mécanisme d'autoliquidation aux mêmes produits. L'État membre en question a ensuite décidé de retirer sa demande.

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 produits et additifs pétroliers pourrait avoir des incidences négatives sur la fraude au niveau du commerce de détail et sur d'autres États membres. C'est pourquoi l'application de ce mécanisme n'est pas considérée comme une solution appropriée pour lutter contre la fraude dans ce secteur.

Il conviendrait de trouver une solution plus globale comprenant des mesures de contrôle appropriées, y compris des mesures permettant d'accélérer les enquêtes et d'engager des poursuites effectives. La Commission reste à la disposition de la Lituanie 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 Lituanie.