

Avis du Comité économique et social européen sur la «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»

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS)

(2013/C 11/07)

Rapporteur général: **M. Viliam PÁLENÍK**

Le 5 septembre 2012, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"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"

COM(2012) 428 final — 2012/0205 (CNS).

Le 17 septembre 2012, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale" de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 484^e session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 15 novembre 2012) de nommer M. Viliam PÁLENÍK rapporteur général, et a adopté le présent avis par 112 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusion et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) a élaboré le présent avis sur la proposition de directive du Conseil qui prévoit de mettre en place un mécanisme de réaction rapide qui permette aux États membres de lutter plus efficacement contre la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), en premier lieu grâce à une diminution du temps nécessaire à l'adoption d'une dérogation pour désigner le contribuable redevable de la TVA due. Cette mesure permet également d'éliminer le danger que les États membres ne mettent en place leurs propres mesures pour lutter contre la fraude à la TVA, éventuellement dépourvues de base juridique en droit européen.

1.2 Le CESE approuve l'objectif de la proposition à l'examen, à savoir de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale et considère que les modalités proposées constituent un progrès par rapport aux dispositions juridiques en vigueur. Toutefois, le CESE pointe dans le présent avis certaines lacunes de cette proposition et formule à cet égard des objections et d'autres propositions qui permettraient d'améliorer à l'avenir l'état actuel des choses.

1.3 La fraude à la taxe sur la valeur ajoutée constitue un acte extrêmement préjudiciable qui prive les États membres d'une part non négligeable des recettes de leur budget et contrecarre de ce fait leurs efforts en vue d'assainir leurs finances publiques. Les modalités de la fraude à la TVA évoluent relativement rapidement, et c'est pourquoi il convient de faire évoluer le plus efficacement possible la législation qui contribue à éliminer de tels agissements.

1.4 Le CESE se félicite que la proposition de directive à l'examen permette aux États membres de réagir avec une grande souplesse à la fraude dans un secteur donné et de

mettre en place presque immédiatement des mesures qui permettent de limiter d'éventuelles pertes sur leurs recettes fiscales. La diminution du temps nécessaire à l'adoption de dérogations au système commun de TVA contribue à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

1.5 Dans le contexte précisé de la mise en place d'une dérogation à la procédure d'examen prévue par l'article 3, alinéa 5 du règlement (UE) n° 182/2011, le CESE exprime une certaine inquiétude, du fait notamment que la procédure proposée empêche en pratique de débattre de manière fondée d'une demande formulée par un État membre d'octroi d'une dérogation au système commun de TVA lors des sessions du comité ad hoc.

1.6 Vu la nécessité de lutter efficacement contre la fraude à la TVA, dont les modalités évoluent relativement rapidement, le CESE propose de recourir, lors de la conception et de la recherche d'autres mesures efficaces, également aux compétences des experts de terrain, dont l'une des meilleures sources est aussi la société civile organisée. Dans ce contexte, le Comité rappelle qu'il est nécessaire d'organiser des réunions de groupes d'experts lors desquelles ces questions seront débattues, et ce le plus largement possible.

1.7 Étant donné que la fraude à la TVA constitue une activité criminelle internationale sophistiquée aux conséquences funestes pour les finances publiques, le CESE rappelle qu'il est nécessaire de parvenir à une coopération efficace entre les administrations fiscales des États membres en vue d'éliminer cette fraude. C'est pourquoi il se féliciterait que les institutions européennes intensifient leur effort en vue d'organiser des activités qui contribueraient de manière positive à une telle coopération.

2. Exposé des motifs

2.1 Dans la situation actuelle difficile, lorsque tous les États membres de l'Union européenne (UE) déploient de grands efforts en matière fiscale en vue d'assainir efficacement leurs finances publiques, le Comité économique et social européen se félicite de toute initiative qui permet de contribuer à cet effort, sur le plan tant des recettes que des dépenses des budgets publics. La Commission européenne, au moyen de la proposition à l'examen de directive du Conseil modifiant la directive n° 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, entend lutter plus efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales et contribuer ainsi à cet assainissement sur le plan des recettes.

2.2 L'économie de l'Union européenne vit actuellement la période la plus difficile de son histoire depuis sa création, et l'efficacité de l'imposition constitue précisément à l'heure actuelle une composante tout à fait cruciale de l'effort en vue d'assainir de manière accélérée les finances publiques de chacun de ses États membres.

2.3 Selon l'examen annuel de la croissance 2012, un assainissement résolu des finances publiques sous l'angle de la fiscalité constitue précisément un moyen d'obtenir des résultats et il revêt une importance fondamentale pour restaurer la stabilité macrofinancière qui constitue elle-même un préalable à la croissance et à la garantie de la pérennité du modèle social européen. L'amélioration de la collecte de l'impôt et une lutte plus efficace contre la fraude fiscale contribueraient à augmenter les recettes des budgets publics dans plusieurs États membres. En la matière, il serait aussi utile de mettre en œuvre plus efficacement les règles fiscales relatives à toutes les différentes sortes d'impôt.

2.4 L'annexe IV du document COM(2011) 815 final affirme que la coordination fiscale, qui recouvre en premier lieu les opérations transfrontalières, est en mesure d'améliorer l'efficacité du marché intérieur de l'UE. Cette affirmation se fonde sur l'hypothèse que la majorité des obstacles existant encore sur le marché unique découle de l'absence de coordination des politiques fiscales. Mettre en place un mécanisme de réaction rapide permettrait d'éliminer en partie ces disparités; le CESE se permet toutefois de faire observer que l'application de ce mécanisme peut précisément susciter aussi des préjudices non négligeables pour les recettes fiscales de certains États membres.

2.5 Parmi les principaux défis qu'affronte actuellement chacun des États membres de l'UE en matière d'imposition, figure également la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Des mesures efficaces en la matière peuvent améliorer l'efficacité de la collecte de l'impôt et jouer un rôle important pour augmenter les recettes fiscales, sachant qu'une collecte plus efficace de la TVA précisément constitue l'une des mesures possibles pour assainir les finances publiques.

2.6 L'évasion et la fraude fiscales en matière de TVA, ainsi que la fraude aux quotas d'émissions de gaz à effet de serre, ont conduit, sur les exercices 2008 et 2009, selon les estimations d'Europol, à une perte d'environ 5 milliards d'euros pour le budget de plusieurs États membres de l'UE. Le directeur d'Europol, M. Rob Wainwright, a résumé ainsi la situation: "La fraude organisée à la TVA demeure une activité criminelle grave en Europe. Par sa faute, les gouvernements sont privés d'un volume conséquent de recettes financières. De surcroît, elle sape l'objectif de faire de l'Europe une économie concurrentielle et plus écologique".

2.7 Selon les conclusions exposées par le livre vert sur l'avenir de la TVA, le manque à gagner de la collecte de la TVA représentait en 2006 en moyenne 12 % du produit théorique de cette taxe, et pour certains États membres, il évaluait ces pertes à un montant supérieur à 20 %. Il est possible d'imputer une partie de ses pertes à la fraude, qui tire parti des lacunes du système actuel, et notamment de la possibilité d'exonérer de TVA les achats transfrontaliers de biens et de services. Un mécanisme efficace afin d'éliminer la fraude fiscale constituerait un instrument de lutte contre les dommages économiques colossaux que provoquent ces agissements et permettrait de parvenir à assainir les finances publiques.

2.8 Les mesures individuelles adoptées en vertu de l'article 395 bis ont des effets positifs sur la réactivité et l'efficacité de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales en matière de taxe sur la valeur ajoutée, puisque ces mesures tiendront compte des particularités du système et de l'administration de la taxe sur la valeur ajoutée du pays demandeur. Les mesures prévues contribueront à mettre en place un système efficace de recherche et de détection des formes nouvelles que prennent la fraude et l'évasion fiscales. Il n'est toutefois pas infondé de redouter une perte possible de compétences importantes des États membres en matière d'imposition.

2.9 Sur la base des informations recueillies au cours du processus d'octroi des dérogations aux dispositions de la directive relative au système commun de TVA (ci-après: "la directive"), la Commission obtiendra des propositions et des informations du terrain, "d'en bas", qui lui permettront par la suite d'améliorer cette directive. Ces informations serviront à éliminer les faiblesses et les mesures obsolètes et de mettre à jour les parties périmées de la directive.

3. Observations générales

3.1 La proposition à l'examen de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée élargit les compétences de la Commission en matière d'octroi de dérogations, qui devraient ainsi permettre d'éviter la fraude fiscale à la TVA. En effet, cette dernière entraîne de lourdes pertes pour le budget et fausse la concurrence économique et, par là-même, le fonctionnement du marché intérieur. Le CESE se félicite de tout effort en vue d'améliorer l'efficacité du fonctionnement du marché intérieur et de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

3.2 Le CESE se permet de mettre en exergue le second paragraphe de l'alinéa premier de l'article 395 de la directive 2006/112/CE, qui prévoit que les mesures destinées à simplifier la perception de la TVA ne peuvent influencer, sauf de façon négligeable, sur le montant global des recettes fiscales de l'État membre perçues au stade de la consommation finale. Sur la base de la proposition à l'examen, le CESE redoute que, lors de l'étude des demandes, leurs incidences sur le montant global des recettes perçues dans chacun des États membres ne soient pas suffisamment examinées.

3.3 Le CESE se félicite des effets qu'aura la proposition à l'examen sur la durée de la procédure d'approbation des mesures individuelles de n'importe quel État membre dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, ce qui influera positivement sur la probabilité que la lutte contre ces agissements soit plus efficace.

3.4 Puisque la fraude à la TVA prend avant tout la forme d'opérations transfrontalières (ce qu'il est convenu d'appeler la fraude carousel, la fraude avec l'opérateur défaillant), il ne sera guère possible d'appliquer des mesures efficaces sur la base d'une dérogation dans un seul État membre et il sera nécessaire de coordonner suffisamment les démarches des administrations de chacun des États membres.

3.5 De même, le CESE attire l'attention sur le degré élevé d'expertise et de complexité de la compétence dont se charge la Commission au moyen de cette proposition, et rappelle également qu'il est nécessaire d'associer des experts, et avant tout ceux du terrain, qui constitueraient le noyau du groupe qui participerait à l'élaboration des futures propositions d'autres mesures, auxquelles se rapporterait la démarche prévue par les propositions de nouveaux articles de la directive. La société civile organisée est une des meilleures sources de tels experts du terrain.

4. Observations particulières

4.1 Les dispositions actuelles de la proposition à l'examen permettent d'adopter de manière accélérée (sous un mois) des mesures individuelles dérogatoires à la directive 2006/112/CE seulement au cas où un État membre demande une dérogation pour 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 (qui s'avère à l'heure actuelle un instrument efficace de lutte contre la fraude); toutefois, dans les autres cas, un accord à l'unanimité du Conseil est nécessaire, ce qui peut sensiblement amoindrir l'efficacité des efforts de lutte contre la fraude à la TVA. Le CESE fait également état du fait que les fraudeurs font preuve d'efficacité dans leur coopération mutuelle; de ce fait, il conviendrait, lorsqu'une dérogation est adoptée sur la base des nouveaux articles de la proposition de directive, d'en informer et d'y associer également les représentants des administrations fiscales et policières des différents États qui peuvent être concernés par l'adoption de cette dérogation, et notamment par le transfert sur leur territoire d'agissements illégaux.

4.2 Le CESE propose également que la procédure d'adoption en comité visée à l'article 395 ter, alinéas 2 et 3, n'exclue pas

qu'un membre dudit comité ait la possibilité de demander de clore la procédure écrite sans résultat, afin qu'il ait la possibilité de protéger effectivement ses droits légitimes auxquels pourrait porter atteinte une demande d'adoption d'une mesure individuelle présentée par un autre État membre. Une autre manière de pallier cette lacune consisterait à mettre en place un mécanisme de confirmation a posteriori d'une mesure individuelle par le Conseil, sachant que cette mesure serait invalidée si elle n'était pas approuvée.

4.3 Grâce à la mise en place d'un mécanisme de réaction rapide, la proposition de directive réduit de manière sensible le temps nécessaire à l'adoption des mesures individuelles dans le cadre de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, et ce des quelques huit mois éventuellement nécessaires à l'origine pour une proposition positive de la Commission et pour l'adoption à l'unanimité de cette dernière par le Conseil à un seul mois, lorsque cette compétence d'adoption est transférée à la Commission. Le CESE approuve cette réduction des délais dans le contexte d'une lutte plus efficace contre la fraude fiscale, mais il ne peut par ailleurs que plaider en faveur de la possibilité pour les États membres, le cas échéant, de débattre de la proposition de demande d'une dérogation dans le cadre du comité consultatif, afin d'éviter d'éventuelles procédures devant la Cour de justice de l'Union européenne.

4.4 De l'avis du CESE, la proposition à l'examen ne définit pas suffisamment clairement les "mesures de contrôle appropriées par les États membres" prévues à l'article 395 bis, alinéa 1. Il propose donc que le Conseil élimine cette lacune et élargisse de même sa compétence également aux mesures prévues par l'article 395 bis, alinéa 1, lettre b) de la proposition à l'examen.

4.5 En cas d'adoption sur la base de la procédure visée à l'article 395 d'une dérogation qui s'avère, au cours de sa mise en œuvre, efficace dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, le CESE propose de mettre en place un mécanisme qui permettrait, dans le cadre de la diffusion des bonnes pratiques, d'appliquer cette mesure dans d'autres États membres également grâce à une procédure simplifiée semblable à celle qui fait l'objet de la proposition à l'examen.

Bruxelles, le 15 novembre 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON