COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.5.2015
COM(2015) 214 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

conformément à l'article 395 de la directive 2006/112/CE du Conseil

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[1], ces dérogations doivent être limitées et proportionnées.

Par lettre enregistrée à la Commission le 12 février 2015, l'Italie a demandé l'autorisation d'introduire 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 16 mars 2015, de la demande introduite par l'Italie. Par lettre datée du 17 mars 2015, la Commission a informé l'Italie qu'elle disposait de toutes les données utiles pour apprécier la demande.

L'Italie sollicite l'autorisation d'appliquer le mécanisme d'autoliquidation à toutes les livraisons destinées à la grande distribution.

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.

3. LA DEMANDE

L'Italie 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 concernant l'application du mécanisme d'autoliquidation aux livraisons destinées à la grande distribution, notion qui vise les hypermarchés, supermarchés et magasins à bas prix (hard discount stores) identifiés à l'aide de leur code d'activité. La dérogation s'appliquerait à tous les types de biens de consommation livrés à la grande distribution et destinés à être vendus par celle-ci aux consommateurs finaux. La mesure, subordonnée à l'autorisation du Conseil, n'est pas encore entrée en vigueur en Italie.

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

[1] Voir notamment l'affaire C-489/09, point 27.

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 la TVA et qu'elles soient limitées, nécessaires et proportionnées.

Toute dérogation au système du paiement fractionné ne peut dès lors être envisagée qu'en dernier ressort et à titre de mesure d'urgence dans des cas avérés de fraude, l'État membre qui la demande doit apporter des garanties en ce qui concerne le caractère nécessaire et la nature exceptionnelle de la dérogation accordée, la durée de la mesure et la nature spécifique des produits concernés. Le mécanisme d'autoliquidation ne doit pas être utilisé de manière systématique pour compenser la surveillance inadéquate exercée par les autorités fiscales d'un État membre.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que la politique de la Commission a consisté à envisager des dérogations relatives au mécanisme d'autoliquidation uniquement lorsque, simultanément, les marchandises concernées ne peuvent parvenir au stade de la consommation finale, un assujetti peu fiable situé au début d'une chaîne commerciale est remplacé par un assujetti 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.

La demande s'appuie sur des données chiffrées macro-économiques fournies par l'Italie selon lesquelles la fraude dans le secteur de la distribution se situerait à un niveau inférieur d'environ 11 % à celui de l'économie dans son ensemble (16,04 % par rapport à 27,12 %). En déplaçant la redevabilité vers une partie de l'économie de détail (à savoir la grande distribution), l'Italie s'attend à une augmentation des recettes de TVA.

Tout d'abord, la Commission a des raisons de douter qu'une telle application globale et non différenciée du mécanisme d'autoliquidation à un nombre très élevé de produits, en l'occurrence essentiellement destinés à la consommation finale, puisse toujours être considérée comme une mesure particulière au sens de l'article 395 de la directive TVA.

Par ailleurs, il convient de souligner, dans la mesure où cette précision est nécessaire, qu'aucune preuve n'a été apportée concernant la nature et l'étendue des éventuels problèmes de fraudes spécifiques liés aux fournisseurs (dont une partie sont eux-mêmes des grandes et moyennes entreprises) du secteur de la grande distribution. En conséquence, il n'est pas établi que le mécanisme d'autoliquidation serait une mesure appropriée dans ce contexte, étant donné que ce mécanisme, bien qu'il puisse convenir par exemple pour la fraude carrousel, ne permet pas de lutter contre toutes les formes de fraude (telles que l'«économie souterraine», qui échappe à toute obligation en matière de TVA) ni, plus globalement, contre la non-perception de la TVA due à d'autres facteurs. Dans les circonstances actuelles, la Commission émet de sérieux doutes sur l'éventuelle incidence positive de la mesure demandée escomptée par les autorités italiennes.

Les autorités italiennes n'ont en outre pas démontré que le type de biens concernés est de nature à rendre impossibles des vérifications par des moyens de contrôle traditionnels, justifiant par conséquent la nécessité d'appliquer le mécanisme d'autoliquidation.

En déplaçant vers le marché de détail, pour une partie considérable du marché de consommation, la redevabilité du montant total de la TVA pour des biens destinés à la consommation finale, la mesure aurait probablement pour effet de déplacer la

fraude vers ce marché de détail, sans aucune garantie qu'elle aurait effectivement aussi une incidence positive. La mesure est également susceptible d'entraîner un déplacement de la fraude vers d'autres États membres en permettant d'obtenir des biens «hors TVA» dans le cadre du mécanisme d'autoliquidation (sur le plan économique) en vue de leur vente sur le marché noir dans toute l'Union européenne.

Sur la base de ces éléments, la Commission estime qu'une dérogation dans ce domaine ne saurait être justifiée.

5. CONCLUSIONS

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