



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

CC/YH

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 23 février 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des procès-verbaux des réunions de la 2e session extraordinaire 2009 (31.7.2009, 29.9.2009, 6.10.2009, 12.10.2009) et de la session ordinaire 2009-2010 (16.10.2009, 20.10.2009, 23.10.2009, 30.10.2009, 10.11.2009, 17.11.2009, 20.11.2009, 24.11.2009 matin, 24.11.2009 après-midi, 27.11.2009, 1.12.2009, 4.12.2009, 8.12.2009, 12.1.2010, 26.1.2010, 5.2.2010)
2. Examen des documents européens suivants:

COM (2009) 511 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'application facultative et temporaire de l'autoliquidation aux livraisons de certains biens et prestations de certains services présentant un risque de fraude
- Rapporteur: Monsieur Norbert Hauptert

COM (2009) 21 Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax as regards the rules on invoicing
- Rapporteur: Monsieur Norbert Hauptert

COM (2009) 427 Proposition de REGLEMENT DU CONSEIL concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (Refonte)
- Rapporteur: Monsieur Norbert Hauptert
3. Divers

*

Présents : M. François Bausch, M. Xavier Bettel, M. Alex Bodry, M. Norbert Hauptert, M. Jacques-Yves Henckes remplaçant M. Gast Gibéryen, M. Lucien Lux, M. Claude Meisch, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Lucien Thiel, M. Michel Wolter

M. Mathis Mellina, Administration de l'Enregistrement et des Domaines
Mme Sandra Denis, Ministère des Finances
Mme Carole Closener, Greffe de la Chambre des Députés

*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission

*

1. **Approbation des procès-verbaux des réunions de la 2e session extraordinaire 2009 (31.7.2009, 29.9.2009, 6.10.2009, 12.10.2009) et de la session ordinaire 2009-2010 (16.10.2009, 20.10.2009, 23.10.2009, 30.10.2009, 10.11.2009, 17.11.2009, 20.11.2009, 24.11.2009 matin, 24.11.2009 après-midi, 27.11.2009, 1.12.2009, 4.12.2009, 8.12.2009, 12.1.2010, 26.1.2010, 5.2.2010)**

Les procès-verbaux des réunions des 31.7.2009, 29.9.2009, 6.10.2009, 12.10.2009, 16.10.2009, 20.10.2009, 23.10.2009, 30.10.2009, 10.11.2009, 17.11.2009, 20.11.2009, 24.11.2009 matin, 24.11.2009 après-midi, 27.11.2009, 1.12.2009, 4.12.2009, 8.12.2009, 12.1.2010, 26.1.2010 et 5.2.2010 sont approuvés.

2. **Examen des documents européens suivants:**

**COM (2009) 511 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'application facultative et temporaire de l'autoliquidation aux livraisons de certains biens et prestations de certains services présentant un risque de fraude
- Rapporteur: Monsieur Norbert Hauptert**

Cette proposition vise à permettre l'application temporaire du mécanisme d'autoliquidation afin de contrer les fraudes en matière de TVA qui touchent les échanges de certificats d'émissions et les opérations portant sur certains biens sensibles à la fraude. Il importe toutefois que l'application d'un mécanisme ciblé d'autoliquidation ne porte pas atteinte aux principes fondamentaux du système de TVA, comme le paiement fractionné, raison pour laquelle il convient de limiter ce mécanisme à une liste préétablie de biens et services.

En 2006, la Commission avait présenté une communication dans laquelle elle a exposé son analyse quant à des mesures plus ambitieuses destinées à modifier le système de TVA pour lutter contre la fraude. Parmi les mesures analysées dans ce contexte figurait l'instauration d'un système général d'autoliquidation. Le Conseil «Ecofin» n'étant toutefois pas parvenu à se mettre d'accord sur des conclusions concernant les questions abordées dans cette communication, certains Etats membres ont demandé l'octroi par le Conseil d'une dérogation fondée sur l'article 395 de la directive TVA pour pouvoir lutter contre les mécanismes frauduleux au moyen d'un système d'autoliquidation ciblé sur certains secteurs sensibles à la fraude et sur certains biens.

La forme de fraude la plus courante consiste en ce qu'un fournisseur immatriculé à la TVA facture des livraisons de biens avant de disparaître sans acquitter la TVA due sur ces livraisons, mais en laissant à l'acquéreur (lui aussi assujetti) une facture valide permettant à ce dernier de déduire la taxe. Le Trésor ne perçoit donc pas la TVA due sur les livraisons concernées, mais il doit restituer à l'opérateur suivant de la chaîne la TVA en amont payée par celui-ci. Dans certains cas, ce type de fraude a évolué vers un système appelé fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant. Il s'agit d'une attaque organisée contre le système de TVA qui exploite le fait que le fournisseur bénéficie d'un crédit, sous forme de remboursement, pour la TVA en amont lorsque la mise à disposition ultérieure des biens à

un assujetti établi dans un autre État membre est exonérée. De plus, ce type de fraude porte généralement sur une série de livraisons concernant les mêmes biens, qui circulent plusieurs fois entre les États membres (on parle dans ce cas de fraude «carrousel»), le Trésor pouvant alors perdre plusieurs fois le montant de la taxe pour un seul et même bien. Ce type de fraude s'étend également aux services.

Dans le système de l'autoliquidation, le fournisseur ne facture pas la TVA à l'acquéreur assujetti, qui, pour sa part, devient le redevable de la taxe. En pratique, l'acquéreur (dans la mesure où il s'agit d'un assujetti normal bénéficiant d'un plein droit à déduction) déclare et déduit simultanément la TVA sans paiement effectif au Trésor. De cette manière, la possibilité théorique de fraude est éliminée.

La Commission propose de limiter le système de l'autoliquidation à trois domaines, particulièrement exposés à des risques de fraude :

- L'échange des quotas d'émissions de gaz à effet de serre
- Les téléphones portables et les circuits intégrés
- Une troisième catégorie concerne les produits que les États membres ont identifié au cours des réunions des groupes de travail (parfums, métaux précieux comme le platine).

*

Il s'agit d'une directive facultative qui a reçu l'aval du Conseil « Ecofin », mais seulement en ce qui concerne l'échange des quotas d'émissions de gaz à effet de serre. Dès réception de l'avis du Parlement Européen, la directive sera publiée et pourra être transposée en droit national.

Le Luxembourg considère que l'échange des quotas d'émissions de gaz à effet de serre est un domaine particulièrement concerné par les risques de fraude qu'il convient de réglementer. Il existe d'ores et déjà un avant-projet de loi adopté par le Conseil de Gouvernement en date du 12 février 2009.

Du débat subséquent, il convient de retenir qu'il existe de nombreux cas de fraude carrousel dans les faillites et liquidations, raison pour laquelle il conviendrait de confier ces affaires à des liquidateurs professionnels.

COM (2009) 21 Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax as regards the rules on invoicing

- Rapporteur: Monsieur Norbert Hauptert

Cette proposition vise à modifier la directive 2006/112/CE, dite «directive TVA», en ce qui concerne les règles de facturation, sur la base d'une communication relative à l'évolution technologique dans le domaine de la facturation électronique. L'objectif de la proposition est d'accroître le recours à la facturation électronique, de réduire les charges pour les entreprises, de soutenir les petites et moyennes entreprises (PME) et d'aider les États membres à lutter contre la fraude. La proposition simplifie, modernise et harmonise les règles de la TVA en matière de facturation. En particulier, elle supprime les dispositions actuelles de la directive TVA qui font obstacle à la facturation électronique, en traitant les factures papier et les factures électroniques de la même manière. La proposition constitue un élément essentiel du programme d'action de la Commission visant à réduire de 25 % d'ici à 2012 les charges pesant sur les entreprises. Elle s'inscrit également dans la stratégie de la Commission destinée à renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude à la TVA.

La communication et la proposition reflètent les préoccupations réelles des milieux économiques et des administrations fiscales, telles qu'elles sont ressorties des réponses à une consultation publique. La proposition vise non seulement à éliminer les obstacles liés à la TVA entravant le recours à la facturation électronique, mais aussi à résoudre les difficultés qui se posent aux entreprises en matière d'émission et de stockage (plus particulièrement électronique) des factures, ainsi qu'à gommer les divergences concernant le contenu de ces dernières.

La Commission estime qu'il est nécessaire d'accroître le recours à la facturation électronique, en cessant de faire des signatures électroniques avancées ou de l'échange de données informatisées (EDI) des conditions préalables à l'envoi de factures électroniques. De plus, le stockage électronique des factures sera autorisé, même lorsque la facture originale est sur support papier, et des périodes de stockage communes seront introduites.

Parmi les autres mesures destinées à réduire les charges pour les entreprises figurent la suppression des nombreuses possibilités dont les Etats membres peuvent faire usage, ce qui contribuera à créer un ensemble de règles harmonisées. Ces règles faciliteront la tâche des entreprises souhaitant recourir à des pratiques telles que l'autofacturation ou la facturation périodique et permettront aux grandes entreprises de centraliser leurs activités de facturation.

Pour aider les PME, il est proposé d'élargir le recours à la facturation simplifiée, notamment pour les factures d'un faible montant (jusqu'à 200 €), ce qui sera particulièrement intéressant pour les petites entreprises. Ce type de facturation sera également autorisé pour les livraisons de biens ou prestations de services à destination des particuliers ainsi que pour certaines livraisons ou prestations exonérées, lorsque le risque de fraude est limité. En outre, et les PME en tireront un avantage direct, les Etats membres auront la possibilité d'introduire un système de comptabilité de caisse dans lequel la taxe ne deviendra déductible qu'une fois la facture correspondante payée.

Parallèlement à ces mesures destinées à réduire les charges pour les entreprises et à soutenir les PME, des garde-fous sont maintenus, voire renforcés, pour aider les autorités à lutter contre la fraude à la TVA. Étant donné que les entreprises exerçant des activités transfrontalières seront tenues de déclarer leurs opérations dans le mois de la livraison ou de la prestation, les fraudeurs ne pourront plus faire un usage abusif de la possibilité d'inclure une facture dans une période de déclaration ultérieure. De plus, les règles relatives au droit à déduction de la TVA seront rendues plus strictes en ce qui concerne l'obligation de détenir une facture valide et le contenu des factures.

*

Le Luxembourg avait émis un certain nombre de réserves sur le texte initial. Or le nouveau texte « compromis » élaboré sous la présidence espagnole tient compte des critiques émises et paraît désormais acceptable. Ce texte revient au principe selon lequel la facture est émise selon les règles de l'Etat membre du siège du fournisseur/prestataire, sauf les cas où le preneur ou l'acquéreur est redevable de la taxe et émet la facture (ce sont alors les règles de cet Etat membre qui trouvent application). Le texte initial prévoyait également l'obligation d'émettre des factures pour les prestations de services exonérées (principalement des opérations financières et d'assurance). Cette obligation a disparu dans le nouveau texte. En ce qui concerne la durée de stockage, le nouveau texte prévoit une durée de 5 à 10 ans. Enfin, le stockage des factures est soumis aux règles de l'Etat membre du siège du fournisseur/prestataire.

**COM (2009) 427 Proposition de REGLEMENT DU CONSEIL concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (Refonte)
- Rapporteur: Monsieur Norbert Hauptert**

Le Conseil a souligné à plusieurs reprises la nécessité d'une approche commune dans la lutte contre la fraude fiscale, et en particulier la fraude à la TVA, pour compléter et soutenir les efforts nationaux. La fraude à la TVA s'organise souvent de façon transfrontalière. C'est la raison pour laquelle, afin de la contrer efficacement, les Etats membres doivent coopérer entre eux. Dans ses conclusions du 4 décembre 2007, le Conseil a invité la Commission à faire des propositions visant à renforcer la gestion du système de TVA de l'Union Européenne par les Etats membres. Dans ses conclusions du 7 octobre 2008, le Conseil a invité la Commission à intégrer dans ses propositions les dispositions permettant la mise en place prochaine d'Eurofisc selon certaines lignes directrices.

Cette proposition de refonte du règlement du Conseil (CE) n° 1798/2003 vise donc à donner aux Etats membres les moyens de lutter plus efficacement contre la fraude à la TVA transfrontalière.

La Commission a adopté, en mai 2006, une communication sur la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale. Concernant la fraude à la TVA, et en particulier la fraude carrousel intracommunautaire, cette communication distinguait des mesures conventionnelles, visant à renforcer le système de la TVA sans en modifier les principes, des mesures plus radicales touchant aux principes mêmes de la perception de la TVA.

Les discussions qui ont suivi au sein du Conseil ont mis en évidence que les mesures qualifiées de plus radicales ne pourraient pas être mises en place à court terme. C'est la raison pour laquelle la Commission a décidé de concentrer ses efforts sur la mise en place d'un certain nombre de mesures conventionnelles, complémentaires les unes des autres.

Dans sa communication du 1er décembre 2008 sur une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude à la TVA dans l'Union européenne (COM(2008) 807 du 1.12.2008), la Commission a présenté à cet effet un programme d'action à court terme. Un élément essentiel de ce programme est de renforcer l'efficacité de la coopération entre administrations fiscales. Plusieurs des mesures annoncées dans ce programme d'action sont comprises dans cette proposition.

Par ailleurs il est à noter que la Cour des comptes européenne, dans son rapport spécial n° 8/2007 relatif à la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée, émet certaines recommandations quant à la nécessité de renforcer l'échange d'informations relatives aux transactions intracommunautaires.

Dans sa résolution adoptée le 2 septembre 2008 sur une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale (2008/2033(INI), le Parlement européen souligne que les Etats membres ne peuvent pas combattre la fraude fiscale transfrontalière de manière isolée et invite la Commission à proposer des mécanismes susceptibles d'encourager la coopération entre les Etats membres. En particulier, il invite la Commission à soumettre des propositions sur l'accès mutuel et automatisé de tous les Etats membres à certaines données à caractère non sensible qu'ils détiennent sur leurs propres contribuables (secteur d'activité, certaines données sur le chiffre d'affaires, etc.), ainsi que sur l'harmonisation des procédures d'enregistrement et de radiation des assujettis à la TVA afin de permettre la détection et la radiation rapides des faux assujettis. Il souligne que les Etats membres doivent assumer la responsabilité de tenir leurs données à jour, en particulier en ce qui concerne la radiation des assujettis et la détection des inscriptions factices. La présente proposition couvre ces éléments.

Le règlement du Conseil (CE) n°1798/2003 est le règlement de référence en matière de coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée. Cette proposition le complète en y ajoutant une série de dispositions visant à lutter plus

efficacement contre la fraude transfrontalière et à mieux assurer la collecte de la taxe dans les cas où le lieu de taxation diffère du lieu d'établissement du prestataire ou du fournisseur. Elle vise aussi à améliorer la cohérence du règlement en s'appuyant sur le rapport sur le fonctionnement de la coopération administrative adopté par la Commission.

La lutte contre la fraude fiscale s'inscrit dans la stratégie de Lisbonne. Dans sa communication du 25 octobre 2005 sur la contribution des politiques fiscales et douanières à la stratégie de Lisbonne, la Commission a souligné que la fraude fiscale :

- génère d'importantes distorsions dans le fonctionnement du marché intérieur,
- constitue un obstacle à la concurrence loyale et
- entraîne l'érosion des recettes servant à financer les services publics au niveau national.

Les pouvoirs publics étant forcés de combler le déficit de recettes correspondant, il résulte de l'augmentation de la fraude une pression fiscale accrue sur les entreprises respectueuses des règles fiscales.

*

Certaines des modifications ainsi proposées par la Commission sont contestées, notamment par l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni. Ces Etats estiment en effet que le texte proposé dépasse le principe de proportionnalité en créant des charges administratives disproportionnées dans le chef des assujettis et des administrations fiscales.

Le Luxembourg émet des réserves principalement sur la communication systématique d'informations concernant les assujettis (chiffre d'affaires, respect des obligations fiscales) ainsi que sur les attributions très larges d'Eurofisc. Or la présidence espagnole considère cette proposition de règlement comme une priorité.

3. Divers

- Le document européen COM (2010) 53 (Proposition de règlement du Conseil portant modification du règlement (CE) no. 479/2009 en ce qui concerne la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs) a été renvoyé à la Commission des Finances et du Budget en date du 22 février 2010.

Les membres de la Commission désignent à l'unanimité M. Norbert Hauptert comme rapporteur du document.

Ils décident en outre de mettre le document à l'ordre du jour de la réunion qui a pour objet de continuer la discussion sur l'actualisation du programme de stabilité et de croissance.

- Les membres de la Commission décident de convoquer une réunion, en présence du Ministre des Finances, afin de discuter du contenu du dernier rapport publié par le Groupe d'Action Financière (GAFI).

Luxembourg, le 23 février 2010

La Secrétaire,
Carole Closener

Le Président,
Michel Wolter