

N° 206

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 décembre 2013

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ

*au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 octies du Règlement, sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive modifiant la directive 2006/112/CE relative au **système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne une déclaration de TVA normalisée (COM(2013) 721),***

PRÉSENTÉE

Par M. Yannick BOTREL,

Sénateur

(Envoyée à la commission des finances.)

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, président ; MM. Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, vice-présidents ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Mme Françoise Boog, Yannick Botrel, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Jacques Lozach, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Au cours de sa réunion du 14 novembre dernier, le groupe de travail sur la subsidiarité de la commission des affaires européennes m'a chargé de vérifier si la proposition de directive relative à la création d'une déclaration normalisée de TVA, transmise par la Commission européenne le 7 novembre dernier, pouvait contrevenir au principe de subsidiarité.

En effet, poursuivant son projet d'harmonisation fiscale, la Commission européenne a proposé le 23 octobre 2013 l'introduction d'une déclaration de TVA normalisée qui permettrait de diminuer les coûts pour les entreprises de l'UE d'un montant pouvant aller, selon elle, jusqu'à 15 milliards d'euros par an.

L'objectif de cette proposition est de réduire les formalités administratives à accomplir par les entreprises, de faciliter le respect des obligations fiscales et de rendre plus efficace le travail des administrations fiscales dans l'UE.

La déclaration de TVA normalisée se propose de remplacer les déclarations nationales et de garantir que toutes les entreprises de l'UE fournissent les mêmes informations de base dans les mêmes délais.

En effet, le principe même de la TVA exige des entreprises qu'elles remplissent des déclarations de TVA périodiques contenant les informations nécessaires pour le paiement et le contrôle de la TVA, ce qui peut se révéler particulièrement complexe quand ces déclarations sont déposées dans plusieurs États membres.

Cette complexité provient du niveau d'exigence de chaque administration fiscale nationale, des différentes informations à fournir, de la non-harmonisation des définitions, du manque d'orientations communes appropriées et des divergences des règles et procédures de dépôt. Tous ces facteurs entraînent une augmentation de la charge du travail administratif et non productif pesant sur les entreprises ; ils nuisent à la précision des déclarations de TVA, au respect des délais et ils finissent par entraver les échanges transfrontaliers.

Partant de ces constatations, la Commission veut imposer une déclaration de TVA normalisée, démarche qui entre dans le cadre des

programmes d'actions pour la réduction des charges administratives dans l'UE et dans l'esprit du « *Small Business Act* » et de son principe premier « *Penser aux PME d'abord* ». La Commission affirme qu'elle souhaite réduire les charges pour toutes les entreprises et en particulier les PME qui sont les plus affectées par cette charge de travail administratif.

En outre, la Commission rappelle que la TVA représente en moyenne 20 % des recettes fiscales nationales et que 12 % de ces recettes ne sont jamais perçues et qu'il convient de mettre en place un système plus efficace contre la fraude dont la déclaration normalisée serait un premier maillon. Cette déclaration normalisée qui serait obligatoire pour tous les États membres et pour toutes les entreprises prévoit une liste d'informations normalisées avec un nombre restreint d'éléments.

La Commission fonde sa proposition sur l'article 113 du TFUE dans la mesure où une harmonisation est nécessaire pour assurer le fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence.

La Commission soutient que les objectifs de sa proposition ne sauraient être réalisés de manière suffisante et satisfaisante par les États membres et le principe de subsidiarité est ainsi, selon elle, parfaitement respecté, point sur lequel le Bundesrat allemand a émis un doute qui s'est concrétisé le 29 novembre dernier par le vote d'un avis motivé.

Selon la Commission, les modifications apportées à la directive TVA de 2006 sont nécessaires pour assurer la normalisation des déclarations de TVA et limiter les informations requises à ce qui est nécessaire pour le contrôle et la perception de la TVA afin de réduire les charges pour les entreprises et éliminer les obstacles au bon fonctionnement du marché intérieur.

En outre, la déclaration normalisée offrirait des possibilités de contrôle accrues permettant de mieux éviter les distorsions de concurrence. Ainsi le principe de proportionnalité serait également respecté.

La proposition de directive se fixe plusieurs objectifs dont voici les cinq principaux :

1) permettre à toutes les entreprises de fournir des informations normalisées à chaque État dans un format commun afin que les données de la déclaration de TVA soient identiques pour l'ensemble des États membres, soit 26 champs d'informations dont seuls 5 seraient obligatoires, les États membres pouvant dispenser les entreprises des 21 autres ; dans certains cas particuliers très précis, les États membres pourront exiger des informations allant au-delà de ces 26 champs d'informations normalisées.

2) la périodicité des déclarations sera uniformisée et le paiement de la TVA interviendra à l'échéance de dépôt de la déclaration de TVA, ce qui signifie que le paiement par acompte serait supprimé ;

3) les délais de dépôt seront harmonisés : la date limite de dépôt ne pourra pas excéder deux mois à compter de la fin de chaque période imposable ;

4) les procédures de correction des déclarations de TVA seront identiques ;

5) une norme commune de transmission électronique des déclarations de TVA sera mise en œuvre au niveau communautaire.

*

Il est permis d'avoir des doutes sur la pertinence de la proposition de la Commission.

En effet, il convient de remarquer qu'en ce qui concerne la France, la déclaration de TVA telle qu'elle existe aujourd'hui contient plus de 26 champs à renseigner et que leur définition est souvent plus précise que celle retenue par la Commission. La normalisation proposée risque d'entraver l'efficacité de la lutte contre la fraude à la TVA, car les services fiscaux disposeront de moins d'informations.

Certes, aux termes de la proposition de directive, les États membres pourront exiger des informations complémentaires mais seulement sur certains territoires et pour certains régimes particuliers. La liste de ces informations complémentaires serait fixée par la procédure de comitologie, donc contrôlée par la Commission elle-même.

En outre, cette proposition supprime la possibilité laissée aux États de choisir une autre date de paiement que celle établie par la règle générale selon laquelle le paiement de la TVA intervient au moment du dépôt de la déclaration de TVA.

On peut regretter aussi que le paiement par acompte soit supprimé et que la déclaration doive être déposée au plus tard à la fin du mois suivant la période imposable. **En France, les délais de dépôt sont plus longs et peuvent atteindre cinq mois.**

Au total, le texte proposé par la Commission entraînera un recul des possibilités de contrôle pour les États membres et la suppression de certaines souplesses pour les entreprises.

Enfin, il convient d'ajouter que la Commission européenne avait dans un premier temps envisagé de ne pas soumettre ce texte au contrôle de subsidiarité en avançant qu'elle possédait une compétence exclusive en matière de TVA. En effet, le principe de subsidiarité ne s'applique pas dans

le cas d'une compétence exclusive de l'Union. Mais il faut reconnaître que la TVA est en fait une compétence partagée avec les États membres. L'Allemagne s'en étant émue, la Commission européenne a finalement transmis ce texte le 7 novembre dernier aux fins de contrôle de subsidiarité.

On doit par ailleurs remarquer que l'article 113 du TFUE ne donne de compétence à l'Union que pour les règles de fond de la TVA et non pour les procédures d'encaissement de cet impôt.

Le progrès dans l'harmonisation proposé par la Commission européenne resterait de toute manière incomplet puisque seuls 5 champs d'information seraient obligatoires et 21 seraient optionnels.

La déclaration normalisée paraît la plus mal adaptée à la situation des petites entreprises soumises à un régime simplifié d'imposition et qui peuvent déposer une déclaration annuelle de TVA sur laquelle s'imputent les acomptes versés au cours de la période d'imposition ; la directive risquerait de se traduire par un alourdissement de leurs charges administratives.

La réduction de quatre à deux mois du délai maximal de dépôt de la déclaration de TVA pénaliserait également les petites entreprises.

Il faudrait s'assurer enfin que les normes d'échanges des données informatisées qui seraient définies au niveau communautaire ne remettent pas en cause les modes de transmission d'ores et déjà adoptés – à savoir la norme EDIFACT (Échange de données informatisées pour l'administration, le commerce et le transport) élaborée par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies comme une norme universelle de transfert de données.

L'article 5 du traité sur l'Union européenne dispose que, en vertu du principe de subsidiarité, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée peuvent être mieux atteints par une action de l'Union. **Autrement dit, l'intervention de l'Union doit apporter une plus-value indiscutable.**

En l'occurrence, la plus-value apportée par l'intervention de l'Union paraît incertaine :

- l'harmonisation reste limitée,
- la capacité d'adaptation aux situations nationales se trouve réduite,
- le contrôle risque d'être rendu plus difficile dans un domaine où la fraude est importante,
- la situation spécifique des petites entreprises n'est pas suffisamment prise en compte.

*

C'est pourquoi votre commission des affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution européenne portant avis motivé qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ

- ① La proposition de directive COM (2013) 721 tendant à rendre obligatoire pour l'ensemble des États membres et de leurs entreprises une déclaration normalisée de TVA poursuit, dans un but d'harmonisation fiscale, les objectifs suivants :
- ② – permettre à toutes les entreprises de fournir des informations normalisées à chaque État dans un format commun ;
- ③ – rendre uniforme sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne la périodicité des déclarations et imposer le paiement de la TVA à l'échéance de dépôt de la déclaration ;
- ④ – harmoniser les délais de dépôt ;
- ⑤ – rendre identiques les procédures de correction des déclarations de TVA ;
- ⑥ – établir une norme commune de transmission électronique des déclarations de TVA.
- ⑦ Vu l'article 88-6 de la Constitution,
- ⑧ Le Sénat fait les observations suivantes :
- ⑨ – en France, l'actuelle déclaration de TVA contient plus de champs à renseigner que ceux de la déclaration normalisée proposée par la Commission et cette normalisation risque de priver les services fiscaux d'informations nécessaires au contrôle et à la lutte contre la fraude ;
- ⑩ – la proposition supprime la possibilité laissée aux États membres de choisir une autre date de paiement que celle établie par la règle générale selon laquelle le paiement de la TVA intervient au moment du dépôt de la déclaration de TVA ;
- ⑪ – la proposition supprime le paiement par acompte et exige que la déclaration soit déposée au plus tard à la fin du mois suivant la période imposable alors que les délais de dépôt en France peuvent atteindre cinq mois ;

- ⑫ – la proposition ne prend pas en compte la situation des petites entreprises soumises à un régime simplifié d'imposition qui peuvent déposer une déclaration annuelle de TVA sur laquelle s'imputent les acomptes versés au cours de la période d'imposition et ce faisant, elle alourdit leurs charges administratives ;
- ⑬ – la proposition ne précise pas si la norme commune de transmission électronique ne risque pas de remettre en cause les modes de transmission existant et s'appuyant sur la norme (EDIFACT) comme norme universelle de transfert de données ;
- ⑭ – la normalisation proposée laissera subsister, de toute manière, des disparités entre les États membres, vu le nombre élevé de champs optionnels dans la déclaration ;
- ⑮ Rappelant que, en application de l'article 5 du traité sur l'Union européenne, une intervention de l'Union n'est justifiée que si elle apporte une plus-value indiscutable, le Sénat estime donc que la proposition de directive ne respecte pas, en l'état, le principe de subsidiarité.