COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 21.4.2009
COM(2009) 183 final

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

modifiant la décision 2007/250/CE du Conseil autorisant le Royaume-Uni à introduire une mesure dérogatoire particulière à l'article 193 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de la taxe sur la valeur ajoutée

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi)

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Conformément à l'article 395 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée[1] (ci-après dénommée «directive TVA»), le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser tout État membre à appliquer des mesures particulières dérogatoires à la directive, afin de simplifier la perception de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou d'éviter certaines fraudes ou évasions fiscales.

Par lettre enregistrée le 28 juillet 2008 auprès du Secrétariat général de la Commission, le Royaume-Uni a demandé l'autorisation de prolonger une mesure dérogatoire, octroyée précédemment par la décision 2007/250/CE du Conseil du 16 avril 2007[2].

Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettre en date du 17 mars 2009, de la demande introduite par le Royaume-Uni. Par lettre en date du 20 mars 2009, la Commission a informé le Royaume-Uni qu'elle disposait de toutes les données utiles pour étudier sa demande de la façon décrite ci-après.

Conformément à la décision 2007/250/CE du Conseil, le Royaume-Uni était autorisé, jusqu'au 30 avril 2009, à appliquer un système d'autoliquidation pour certaines livraisons de téléphones mobiles et de circuits intégrés dont le montant imposable était égal ou supérieur à 5 000 GBP. Dans ces conditions, l'assujetti à qui la livraison des biens était destinée devenait la personne redevable du paiement de la TVA sur la livraison. Par conséquent, le fournisseur des biens ne facturait pas la TVA à son client dans la mesure où le client remplissait les critères d'assujetti à des fins de TVA. Ce client, s'il bénéficiait d'un plein droit à déduction, pouvait déclarer et déduire simultanément la TVA correspondant à la livraison, ce qui entraînait le non-paiement effectif de la TVA au Trésor. Ce serait donc le détaillant, qui livre les biens à des clients non-assujettis, qui verserait le montant total de la TVA au Trésor. Cette situation s'écartait du système général de paiement fractionné de la TVA selon lequel chaque assujetti (qui bénéficie du droit à déduction) de la chaîne paie une partie du montant total de la TVA au Trésor qui équivaut à la différence entre la TVA reçue du client et la TVA payée à son fournisseur.

Cette dérogation avait été demandée par le Royaume-Uni afin de faire face à la fraude fiscale des fournisseurs qui, dans le régime normal, facturent la TVA et disparaissent ensuite sans déclarer la TVA due, tout en laissant au client une facture valide pour la déduction. La fraude s'était transformée en fraude intracommunautaire dite «à l'opérateur défaillant», avec l'application abusive du système de TVA sur des livraisons exonérées dans l'État membre de départ à des clients assujettis dans un autre État membre et même en fraude de type carrousel, lorsque les biens circulent plusieurs fois entre les États membres.

---

[1] JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

[2] JO L 109 du 26.4.2007, p. 42.

C'est dans ce contexte, et après avoir démontré la gravité historique du problème au Royaume-Uni, qu'une dérogation a été octroyée pour appliquer une procédure d'autoliquidation à partir d'un seuil établi à 5 000 GBP et pour un nombre limité de produits, qui étaient le plus sujets à la fraude, afin d'éliminer les possibilités de fraude pour des opérateurs défaillants potentiels puisque la TVA ne serait pas versée.

Toutefois, la dérogation, qui visait à éviter certaines formes d'évasions ou de fraudes fiscales et entraîna des charges supplémentaires de mise en conformité, devait remplir plusieurs conditions et n'était octroyée que pour une courte période étant donné que, conformément au huitième considérant de la décision 2007/250/CE du Conseil, il n'existait aucune garantie que les objectifs de la mesure seraient atteints.

La crainte a été exprimée que la mesure puisse entraîner le déplacement de la fraude vers d'autres produits ou au niveau de la vente au détail. À ce sujet, la décision du Conseil a contraint le Royaume-Uni à introduire des obligations appropriées en matière de contrôle et de notification afin d'assurer que les informations nécessaires soient disponibles et que la Commission soit informée de ces mesures spécifiques ainsi que du suivi et de l'évaluation générale. Des doutes subsistaient également concernant l'effet de la mesure sur un éventuel déplacement de la fraude vers d'autres États membres et donc sur le fonctionnement du système de la TVA sur le marché intérieur. Cette répercussion devait être examinée comme il convenait.

Dans ce cadre, le Royaume-Uni a en outre dû présenter à la Commission, pour le 31 mars 2009 au plus tard, un rapport d'évaluation générale sur le fonctionnement des mesures concernées, et notamment l'efficacité de la mesure et tout indice éventuel de déplacement de la fraude fiscale vers d'autres produits ou vers le commerce de détail.

Cependant, au moment de la demande de prolongation de la dérogation, le Royaume-Uni n'était pas en mesure de fournir les informations et les justifications nécessaires ni, en particulier, de préciser dans quelle mesure la dérogation aurait entraîné une diminution de la fraude à l'opérateur défaillant ou de la fraude carrousel relatives aux produits couverts par la dérogation. En fait, une baisse considérable de ce type de fraude avait déjà été constatée avant l'introduction du système d'autoliquidation. Une évaluation sérieuse d'un éventuel déplacement vers le secteur du détail ou vers d'autres États membres fait, à ce jour, aussi défaut alors que, parallèlement, il est reconnu que le délai de présentation du rapport était fixé au 31 mars 2009. De l'avis de la Commission, le rapport devrait être à la disposition de tous les autres États membres.

Le Royaume-Uni a fait valoir qu'il lui fallait plus de temps afin d'être en mesure de permettre une meilleure évaluation de la mesure en ce qui concerne sa capacité de lutter contre la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant et la fraude carrousel, allant au-delà de l'argument théorique déjà présenté dans la communication de la Commission relative à des possibles mesures modifiant le système de TVA pour lutter contre la fraude[3]. Le Royaume-Uni n'a pas proposé de critères d'évaluation qui étayeraient cette déclaration. Toutefois, il convient de noter

[3] COM (2008) 109 final du 22.2.2008.

que dans la proposition originale de la dérogation précédente[4], la Commission proposait le 31 décembre 2009 comme date d'expiration mais le Conseil, soucieux de réduire la période d'application de la dérogation en raison d'éventuelles répercussions négatives, a finalement fixé à l'unanimité la date d'expiration au 30 avril 2009.

Afin de donner une dernière occasion au Royaume-Uni de mieux justifier sa demande de prolongation de l'actuelle dérogation, la Commission avait l'intention de réitérer sa première proposition et donc de proposer une prolongation de la mesure jusqu'au 31 décembre 2009. Cependant, le Conseil ECOFIN du 10 mars 2009 a trouvé un accord politique pour prolonger l'actuelle dérogation même au-delà de la fin de l'année et a finalement convenu de la prolonger de deux ans jusqu'au 30 avril 2011.

Cette prolongation ne doit pas être comprise comme un tremplin vers une nouvelle prolongation de la mesure qui deviendrait alors, à terme, presque permanente. La Commission est néanmoins disposée à examiner la possibilité d'autoriser un projet pilote sur une utilisation ciblée similaire du système d'autoliquidation dans tout État membre intéressé, y compris le Royaume-Uni, sur la base d'une proposition législative visant à modifier la directive TVA en ce sens. Compte tenu des effets incertains de la mesure et de sa dérogation à l'un des principes fondamentaux du système de la TVA que constitue le paiement fractionné, l'élaboration d'une base juridique spécifique destinée à ce projet pilote apparaît comme la seule voie possible à moyen terme et dans le respect des conditions énoncées dans la communication de la Commission relative à des possibles mesures modifiant le système de TVA pour lutter contre la fraude[5]. Grâce à des critères d'évaluation pré-établis, ce projet pilote pourrait permettre l'évaluation, inexistante à ce jour, de l'utilité et de la proportionnalité d'une application sectorielle de l'autoliquidation. Néanmoins, étant donné la proximité des élections au Parlement européen, il ne serait pas possible que cette proposition soit adoptée par le Conseil avant la fin 2009, ce qui entraînerait un vide juridique pour l'application de la mesure par le Royaume-Uni. Ces circonstances très exceptionnelles fournissent des éléments supplémentaires en faveur de la prolongation du délai au 30 avril 2011 à moins que la proposition de directive précitée ne soit adoptée plus tôt.

2. CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES ET ANALYSE D'IMPACT

Il n'a pas été nécessaire de mener une consultation ni de faire appel à des experts extérieurs.

La prolongation de la validité de la décision 2007/250/CE du Conseil vise à lutter contre la fraude et l'évasion en matière de TVA et est susceptible d'avoir un effet positif sur les recettes TVA au Royaume-Uni. Or, il n'a pas été possible pour le Royaume-Uni, pendant la période d'application précédente de la dérogation, de démontrer précisément que la fraude avait été supprimée ou avait diminué en raison de la dérogation. La prorogation pour une courte durée devrait permettre de dûment justifier la demande de prolongation.

---

4 COM (2006) 555 final du 28.9.2006.

5 COM(2008) 109 final du 22.2.2008

3. ÉLEMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

La décision modifie la décision 2007/250/CE du Conseil autorisant le Royaume-Uni à introduire une mesure dérogatoire particulière à l'article 193 de la directive TVA s'agissant de l'utilisation d'un système d'autoliquidation pour les livraisons intérieures de téléphones mobiles et de circuits intégrés.

La présente décision est basée sur l'article 395 de la directive TVA.

La présente décision porte sur une autorisation accordée à un État membre à sa propre demande et elle ne constitue en rien une obligation.

Étant donné la stricte limitation dans le temps, la mesure spéciale apparaît proportionnée à l'objectif visé.

Conformément à l'article 395 de la directive TVA, l'octroi d'une dérogation aux dispositions communes en matière de TVA n'est possible que sur décision du Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission. Une décision du Conseil constitue le seul instrument approprié puisqu'elle peut être adressée à un seul État membre.

4. INCIDENCE BUDGETAIRE

La proposition n'a pas d'incidence négative sur le budget communautaire.

5. INFORMATIONS SUPPLEMENTAIRES

La proposition modifie la clause de limitation dans le temps figurant dans la décision 2007/250/CE.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

modifiant la décision 2007/250/CE du Conseil autorisant le Royaume-Uni à introduire une mesure dérogatoire particulière à l'article 193 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de la taxe sur la valeur ajoutée

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de la taxe sur la valeur ajoutée[6], et notamment son article 395, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission[7],

considérant ce qui suit:

(1) Dans une lettre enregistrée le 28 juillet 2008 auprès du Secrétariat général de la Commission, le Royaume-Uni a demandé l'autorisation de continuer d'appliquer une mesure dérogatoire particulière à l'article 193 de la directive 2006/112/CE s'agissant de la personne redevable de la taxe sur la valeur ajoutée auprès des autorités fiscales, et octroyée précédemment par la décision 2007/250/CE du Conseil du 16 avril 2007[8].

(2) Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive 2006/112/CE, la Commission a informé les autres États membres, par lettre du 17 mars 2009, de la demande introduite par le Royaume-Uni. Par lettre datée du 20 mars 2009, la Commission a informé le Royaume-Uni qu'elle disposait de toutes les données d'appréciation qu'elle considérait utiles.

(3) Aux termes de l'article 193 de la directive 2006/112/CE, la personne redevable du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée est l'assujetti effectuant une livraison de biens. Toutefois, l'actuelle mesure dérogatoire permettait au Royaume-Uni d'appliquer, dans certaines conditions, un système d'autoliquidation qui entraînait le transfert de l'obligation de paiement de la TVA à l'assujetti destinataire des livraisons s'agissant de certaines livraisons de téléphones mobiles et de circuits intégrés, si le montant imposable de la livraison était égal ou supérieur à 5 000 GBP.

---

6 JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.
7 JO C du , p. .
8 JO L 109 du 26.4.2007, p. 42.

(4) L'objectif de cette mesure dérogatoire était de faire face à certaines formes agressives d'évasion fiscale, et notamment aux fraudes carrousel, lorsque les biens sont livrés plusieurs fois sans que la TVA ne soit versée aux autorités fiscales mais en laissant aux clients une facture valide pour la déduction de la TVA. L'application du système d'autoliquidation, sans que le client ne paie réellement la TVA au fournisseur, éliminerait la possibilité de cette forme d'évasion fiscale.

(5) Comme il n'existait aucune garantie, au moment où la dérogation a été proposée, que les objectifs de la mesure seraient atteints et qu'il n'y aurait pas d'impact négatif, la dérogation n'a été octroyée que pour une courte période. Dans ce contexte, le Royaume-Uni n'a pas encore démontré que le système en vigueur avait effectivement permis de prévenir ces formes d'évasion fiscale. Le Royaume-Uni connaît en outre des difficultés face à l'obligation d'évaluer le fonctionnement général de la mesure, notamment le déplacement possible de la fraude fiscale vers d'autres produits ou vers le commerce de détail et son impact sur le fonctionnement du marché intérieur.

(6) La Commission est consciente que le Royaume-Uni n'est pas encore en mesure de fournir les informations nécessaires et qu'il lui faut plus de temps pour justifier sa demande de prolongation de la dérogation initiale.

(7) Dans sa proposition initiale de décision 2007/250/CE du Conseil[9], la Commission avait proposé le 31 décembre 2009 comme date d'expiration. Le Conseil l'avait remplacée par la date du 30 avril 2009. La Commission estimerait donc acceptable que la validité de la mesure soit prolongée jusqu'à cette date. Cependant, le Conseil ECOFIN du 10 mars 2009 a convenu que la dérogation du Royaume-Uni devrait être prolongée de deux ans.

(8) Étant donné la gravité apparente de la fraude à la TVA au Royaume-Uni, comme l'attestent les informations présentées par le Royaume-Uni dans sa demande initiale, la mesure reste proportionnée puisque la prolongation est limitée à une période raisonnable et ne constitue pas non plus la base d'une mesure globale d'application généralisée du système d'autoliquidation ou le point de départ d'une application plus durable de cette dérogation.

(9) À la suite de la communication de la Commission relative à des possibles mesures modifiant le système de TVA pour lutter contre la fraude[10] et comme ces mesures, en pratique, pourraient comprendre une mesure similaire sous la forme d'une proposition de la Commission modifiant la directive 2006/112/CE afin d'introduire un projet pilote disponible pour tous les États membres, la présente décision devrait expirer si cette mesure entre en vigueur avant la date d'expiration prévue de cette dérogation.

(10) La dérogation n'a pas d'incidence négative sur les ressources propres de la Communauté provenant de la TVA,

---

9 COM (2006) 555 final du 28.9.2006.

10 COM(2008) 109 final du 22.2.2008

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'article 4 de la décision 2007/250/CE du Conseil est remplacé par le texte suivant:

La présente décision expire le 30 avril 2011 ou à la date d'entrée en vigueur d'une modification de la directive 2006/112/CE autorisant une telle mesure sous la forme d'un projet pilote.

Article 2

Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le Président