COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.7.2024
COM(2024) 278 final

2024/0152 (CNS)

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le certificat électronique d'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'objectif de la présente proposition est d'adapter la directive 2006/112/CE du Conseil[1] (ci-après la «directive TVA») afin de mettre en place un certificat d'exonération au format électronique confirmant qu'une opération peut bénéficier d'une exonération spécifique en vertu de l'article 151, paragraphe 1, premier alinéa, de ladite directive.

L'annexe II du règlement d'exécution (UE) nº 282/2011 du Conseil[2] (ci-après le «règlement d'exécution TVA») établit le modèle de certificat d'exonération de la TVA et/ou des droits d'accise, qui est conçu pour être traité sur support papier et doit être signé manuellement. Afin de permettre aux États membres de s'adapter aux demandes croissantes de l'ère numérique et de réduire la charge administrative pesant sur les entreprises, la version papier actuelle devrait être remplacée par la nouvelle version dématérialisée du certificat. En outre, ce passage au format électronique permettra aux États membres de se conformer aux obligations imposées par la législation de l'UE[3] en vertu de laquelle ils doivent mettre en place les moyens techniques nécessaires au traitement électronique des documents signés électroniquement lors de l'utilisation d'un service en ligne proposé par un organisme du secteur public ou en son nom.

Cette initiative sert également à s'aligner sur le domaine des droits d'accise, dans lequel des procédures électroniques sont déjà disponibles[4].

Elle doit permettre à la Commission d'adopter des mesures d'exécution fixant les spécifications et modalités techniques concernant le format électronique applicable du certificat et son traitement par voie électronique. Les actes d'exécution correspondants doivent être adoptés en consultation avec le comité permanent de la coopération administrative (SCAC) institué par l'article 58 du règlement (UE) nº 904/2010 du Conseil[5], en appliquant la procédure d'examen visée à l'article 5 du règlement (UE) nº 182/2011[6].

La présente proposition résulte d'une analyse approfondie de la faisabilité et des coûts de la mise en place d'un certificat électronique d'exonération, réalisée à la demande des États

---

1 Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 du 11.12.2006, p. 1), telle que modifiée.

2 Règlement d'exécution (UE) nº 282/2011 du Conseil du 15 mars 2011 portant mesures d'exécution de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (refonte) (JO L 77 du 23.3.2011, p. 1).

3 Décision d'exécution (UE) 2015/1506 de la Commission du 8 septembre 2015 établissant les spécifications relatives aux formats des signatures électroniques avancées et des cachets électroniques avancés devant être reconnus par les organismes du secteur public visés à l'article 27, paragraphe 5, et à l'article 37, paragraphe 5, du règlement (UE) nº 910/2014 du Parlement européen et du Conseil sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur (JO L 235 du 9.9.2015, p. 37).

4 Article 12, paragraphe 3 de la directive (UE) 2020/262 du Conseil du 19 décembre 2019 établissant le régime général d'accise (refonte) (JO L 58 du 27.2.2020, p. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2020/262/oj)

5 Règlement (UE) nº 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 268 du 12.10.2010, p. 1).

6 Règlement (UE) nº 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13).

membres, qui avaient retiré cet élément d'une proposition antérieure de la Commission datant d'avril 2021[7] (la proposition dite «d'achat et de don») et avaient demandé davantage d'informations sur les aspects liés à la mise en œuvre lorsque les modifications correspondantes de la directive TVA ont été adoptées en juillet 2021[8].

En raison du large soutien en faveur d'une transformation électronique du certificat d'exonération exprimé lors de la 36e réunion du groupe sur l'avenir de la TVA en décembre 2021, le groupe d'experts du SCAC[9] a, en mai 2022, chargé le SCIT[10] d'étudier la faisabilité et les coûts d'un tel projet ainsi que les aspects liés à sa mise en œuvre. Durant sa 27e réunion en février 2023[11], le groupe d'experts du SCAC a examiné les résultats de cette étude technique[12].

Lors de la 43e réunion du groupe sur l'avenir de la TVA, qui s'est tenue en novembre 2023, le principe d'une solution numérique pour le certificat d'exonération a fait l'objet d'un consensus, la préférence étant donnée à une option comportant un formulaire électronique PDF associé à une procédure entièrement électronique. Cette solution technique présente l'avantage de s'appuyer sur des normes déjà élaborées, car elle repose sur l'infrastructure technique et les technologies open source de la DG TAXUD, ce qui rend son déploiement possible dans les centres de données de la DG TAXUD. Les discussions techniques avec les États membres se poursuivront au sein du SCAC et du SCIT, y compris une analyse plus approfondie des détails techniques, ce qui permettra également aux États membres d'obtenir les éléments nécessaires au calcul de leurs coûts.

Compte tenu du grand nombre de projets informatiques à gérer, les États membres seront autorisés à continuer d'utiliser la version papier du certificat d'exonération pendant une période transitoire se terminant le 30 juin 2030. Afin de permettre aux États membres de passer le plus facilement possible à la procédure électronique, cette possibilité devrait être flexible et disponible au cas par cas.

Par souci de sécurité juridique et de simplification administrative, et afin d'éviter des coûts supplémentaires de mise en œuvre informatique, aucune distinction ne sera faite entre les opérations nationales et internationales lors de l'utilisation du certificat électronique d'exonération. Le certificat électronique d'exonération sera également utilisé si le bénéfice de l'exonération est accordé selon une procédure de remboursement de la TVA, conformément à l'article 151, paragraphe 2, de la directive TVA.

En outre, la présente proposition ajoute une nouvelle disposition précisant que, dans les cas où les conditions d'exonération ne sont pas remplies ou cessent de s'appliquer, l'organisme ou le particulier exonérable qui a émis le certificat est redevable de toute TVA due. Dans de tels cas, l'assujetti serait indûment désavantagé par une demande de paiement supplémentaire de la TVA, étant donné que seul l'organisme ou le particulier exonérable a normalement connaissance des informations pertinentes concernant le respect des conditions d'exonération.

---

7 Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les exonérations relatives aux importations et à certaines opérations liées à des mesures d'intérêt général prises par l'Union [COM(2021) 181 final].

8 Directive (UE) 2021/1159 du Conseil du 13 juillet 2021 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les exonérations temporaires relatives aux importations et à certaines livraisons ou prestations, en réaction à la pandémie de COVID-19 (JO L 250 du 15.7.2021, p. 1).

9 Comité permanent de la coopération administrative.

10 Sous-comité chargé des questions informatiques.

11 Voir document de travail SCAC-EG nº 158 et compte rendu de la réunion, document SCAC-EG nº 159.

12 Voir étude technique annexée au document SCIT nº 214.

Une clarification de ce type s'impose également pour éviter toute insécurité juridique. Afin de ne pas imposer de charges inutiles dans ces cas exceptionnels, les États membres peuvent prendre les mesures nécessaires pour permettre aux organismes ou particuliers exonérables de payer la TVA due sans qu'une immatriculation à la TVA en bonne et due forme ne soit nécessaire.

La disposition concernant l'autovalidation prévue à l'article 51, paragraphe 2, du règlement d'exécution TVA continuera de s'appliquer dans le cas de la nouvelle procédure électronique. Par conséquent, si les biens ou services sont destinés à un usage officiel, les États membres peuvent, dans les conditions qu'ils fixent, dispenser l'organisme ou le particulier exonérable de l'obligation de faire signer électroniquement le certificat d'exonération par l'État membre d'accueil. Cette dispense peut être retirée en cas d'abus.

Les États membres devront appliquer les nouvelles règles à partir du 1er juillet 2026, ce qui leur donnera suffisamment de temps pour mettre en œuvre le nouveau certificat et la nouvelle procédure électroniques d'exonération de la TVA.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La proposition permet la dématérialisation du certificat d'exonération, après son adaptation en 2022[13], laquelle reflète l'élargissement du champ d'application des exonérations prévues à l'article 151, paragraphe 1, de la directive TVA, afin d'englober les activités de l'Union dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)[14] et les mesures prises par l'Union du fait de la pandémie de COVID-19[15].

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

L'introduction du certificat électronique d'exonération de la TVA est conforme aux initiatives prises dans le cadre de la politique de numérisation de l'UE, notamment la déclaration de Berlin sur la société numérique et une administration numérique basée sur des valeurs[16], et aidera les États membres à doter leurs administrations fiscales des moyens nécessaires pour se conformer aux exigences relatives à l'utilisation de signatures électroniques avancées prévues par la législation de l'UE[17].

---

13 Règlement d'exécution (UE) 2022/432 du Conseil du 15 mars 2022 modifiant le règlement d'exécution (UE) nº 282/2011 en ce qui concerne le certificat d'exonération de la TVA et/ou de droits d'accise (JO L 88 du 16.3.2022, p. 15).

14 Directive (UE) 2019/2235 du Conseil du 16 décembre 2019 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée et la directive 2008/118/CE relative au régime général d'accise en ce qui concerne l'effort de défense dans le cadre de l'Union (JO L 336 du 30.12.2019, p. 10).

15 Directive (UE) 2021/1159 du Conseil du 13 juillet 2021 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les exonérations temporaires relatives aux importations et à certaines livraisons ou prestations, en réaction à la pandémie de COVID-19 (JO L 250 du 15.7.2021, p. 1).

16 https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/berlin-declaration-digital-society-and-value-based-digital-government

17 Décision d'exécution (UE) 2015/1506 de la Commission du 8 septembre 2015 établissant les spécifications relatives aux formats des signatures électroniques avancées et des cachets électroniques avancés devant être reconnus par les organismes du secteur public visés à l'article 27, paragraphe 5, et à l'article 37, paragraphe 5, du règlement (UE) nº 910/2014 du Parlement européen et du Conseil sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur (JO L 235 du 9.9.2015, p. 37).

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

La proposition est fondée sur l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'UE. Cet article dispose que le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation de la réglementation des États membres dans le domaine de la fiscalité indirecte.

• Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)

Selon le principe de subsidiarité, tel qu'il est énoncé à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, l'Union peut intervenir seulement si les objectifs envisagés ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les seuls États membres, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets des actions envisagées, au niveau de l'Union. La directive TVA actuelle empêche les États membres de prévoir et d'utiliser un certificat électronique d'exonération de la TVA.

• Proportionnalité

La proposition est conforme au principe de proportionnalité car elle n'excède pas ce qui est nécessaire et est proportionnée à l'objectif poursuivi. L'initiative introduit un certificat électronique d'exonération, qui sert à confirmer qu'une opération peut bénéficier d'une exonération spécifique en vertu de l'article 151, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive TVA. Compte tenu de la charge administrative accrue et du manque de flexibilité que représente une procédure d'exonération fondée sur des documents papier, les mesures proposées entraîneront une simplification importante et des réductions de coûts à long terme; elles sont donc proportionnées compte tenu de leur incidence budgétaire limitée.

• Choix de l'instrument

Une directive est nécessaire pour modifier la directive TVA actuelle.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

• Consultation des parties intéressées

Les parties intéressées n'ont pas été consultées en raison de la nature très technique de cette initiative et de son adéquation avec les efforts déployés au niveau de l'UE pour promouvoir les interactions dématérialisées entre administrations.

• Obtention et utilisation d'expertise

La Commission, en consultation avec les États membres, a réalisé une étude technique afin de déterminer quelles solutions informatiques sont envisageables pour la mise en place du certificat électronique d'exonération et de la procédure correspondante.

• Analyse d'impact

Aucune analyse d'impact distincte n'a été réalisée, en raison de la nature technique et de la portée très limitée de cette initiative.

- **Droits fondamentaux**

La dématérialisation proposée de la procédure d'exonération de la TVA soutient l'adaptation à l'ère numérique et renforce les droits des citoyens en ce qui concerne le traitement de leurs données à caractère personnel, tels qu'ils sont protégés par l'article 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition supprimera la charge administrative et les coûts liés au traitement de la version papier du certificat d'exonération de la TVA. La plupart des coûts de mise en œuvre et de fonctionnement de la solution numérique, estimés à 2,9 millions d'EUR, seront pris en charge par la Commission et entièrement financés par le programme FISCALIS, dans les limites de son enveloppe financière prévue dans le cadre financier pluriannuel actuel. Les coûts pour les États membres, principalement liés à la fourniture d'un accès à l'application centrale, devraient être faibles.

Le nouveau certificat électronique sera sans incidence sur le champ d'application des exonérations de TVA concernées. Il n'y aura donc aucune incidence sur le budget de l'UE, étant donné que les ressources propres fondées sur le revenu national brut (RNB) ne seront pas touchées.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

La proposition ne nécessite pas de documents explicatifs sur la transposition.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

L'article 1er vise à modifier la directive TVA en permettant à la Commission, en consultation avec les États membres, d'adopter des mesures d'exécution prévoyant un certificat électronique confirmant que l'opération peut bénéficier d'une exonération spécifique en vertu de l'article 151, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive TVA; ledit certificat sera émis par l'organisme ou le particulier exonérable qui est le destinataire de la livraison de biens ou de la prestation de services exonérée et qui, avec l'État membre d'accueil, signera ce certificat par voie électronique.

Les actes d'exécution nécessaires contiendront les spécifications et modalités techniques concernant le format électronique et le traitement du certificat, et seront adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 5 du règlement (UE) nº 182/2011, aux fins de laquelle le comité institué par l'article 58 du règlement (UE) nº 904/2010 du Conseil est le comité compétent.

En raison du grand nombre de projets informatiques en cours, les États membres pourront aussi utiliser la version papier du certificat figurant à l'annexe II du règlement d'exécution TVA pour les opérations effectuées jusqu'au 30 juin 2030.

Étant donné que les entreprises n'ont normalement pas accès aux informations pertinentes, il est précisé que, si les conditions d'exonération ne sont pas remplies ou cessent de s'appliquer, l'organisme ou le particulier exonérable qui a émis le certificat électronique est redevable de la TVA à l'État membre dans lequel celle-ci est due.

Afin de laisser suffisamment de temps aux États membres pour mettre en œuvre la nouvelle procédure électronique, ceux-ci devront appliquer les nouvelles règles à partir du 1er juillet 2026.

2024/0152 (CNS)

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le certificat électronique d'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 113,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Parlement européen[18],

vu l'avis du Comité économique et social européen[19],

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

(1) L'article 51 du règlement du règlement d'exécution (UE) nº 282/2011 du Conseil[20] prévoit que le certificat d'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et/ou des droits d'accise figurant à l'annexe II dudit réglement d'exécution sert à confirmer qu'une livraison de biens ou une prestation de services effectuée en faveur d'un organisme ou d'un particulier exonérable peut bénéficier d'une exonération en vertu de l'article 151 de la directive 2006/112/CE du Conseil[21]. Le règlement d'exécution (UE) nº 282/2011 prévoit la signature manuscrite d'un certificat d'exonération en version papier. Il est nécessaire de numériser le processus de création et de transmission du certificat d'exonération et de remplacer le document papier par un document au format électronique afin d'alléger au minimum la paperasserie et la charge administrative, ainsi que de réduire les coûts à long terme.

(2) Compte tenu du grand nombre de projets informatiques nécessitant des ressources importantes auxquels les États membres participent, en parallèle du projet visant à passer à un certificat électronique d'exonération, les États membres devraient bénéficier d'une certaine souplesse et d'un délai suffisant pour mener à bien la transition vers la nouvelle procédure électronique. À cette fin, ils devraient être autorisés à continuer d'utiliser le formulaire papier figurant à l'annexe II du règlement d'exécution (UE) nº 282/2011 pour les opérations effectuées pendant une période transitoire.

---

18 JO C du , p. .

19 JO C du , p. .

20 Règlement d'exécution (UE) nº 282/2011 du Conseil du 15 mars 2011 portant mesures d'exécution de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 77 du 23.3.2011, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2011/282/oj).

21 Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 du 11.12.2006, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj).

(3) Il est possible qu'après avoir émis un certificat d'exonération, un organisme ou un particulier exonérable pour ses achats en vertu de l'article 151 de la directive 2006/112/CE s'aperçoive que les conditions d'exonération en question ne sont pas ou plus remplies. Habituellement, seul cet organisme ou ce particulier dispose des informations nécessaires à cet effet, étant donné que l'appréciation du respect de ces conditions doit être effectuée sur la base des activités de l'organisme ou du particulier qui est le destinataire des livraisons ou prestations et qui utilisera les biens ou services concernés. Afin de garantir la sécurité juridique des assujettis et de ne pas leur imposer des charges injustifiées, il est nécessaire de préciser que, dans de tels cas, la TVA due devrait être payée par l'organisme ou le particulier exonérable qui a émis le certificat d'exonération. Afin de ne pas imposer de charges inutiles dans ces cas exceptionnels, les États membres devraient autoriser le paiement de la TVA sans qu'une immatriculation à la TVA en bonne et due forme ne soit nécessaire.

(4) Tandis que l'option actuellement disponible concernant la version papier du certificat est maintenue, les États membres devraient aussi pouvoir dispenser de l'obligation de faire signer le certificat électronique par l'État membre d'accueil, dans les conditions qu'ils fixent et qu'ils peuvent supprimer en cas d'abus.

(5) Afin d'assurer des conditions uniformes d'exécution de l'article 151, paragraphe 1, de la directive 2006/112/CE, il convient de conférer des compétences d'exécution à la Commission. Ces compétences devraient être exercées conformément au règlement (UE) nº 182/2011 du Parlement européen et du Conseil[22].

(6) Il convient dès lors de modifier la directive 2006/112/CE en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

À l'article 151 de la directive 2006/112/CE, les paragraphes 1 *bis* et 1 *ter* suivants sont insérés:

«1 *bis* Les États membres utilisent un certificat électronique pour confirmer qu'une opération peut bénéficier d'une exonération prévue au paragraphe 1, premier alinéa. L'organisme ou le particulier exonérable destinataire de la livraison de biens ou de la prestation de services exonérée émet le certificat et, avec l'État membre d'accueil, le signe par voie électronique.

Si les biens ou services sont destinés à un usage officiel, les États membres peuvent, dans les conditions qu'ils fixent, dispenser l'organisme ou le particulier exonérable de l'obligation de faire signer le certificat par l'État membre d'accueil. Cette dispense peut être retirée en cas d'abus. Les États membres font savoir à la Commission quel est le point de contact désigné pour identifier les services chargés de signer le certificat par voie électronique et dans quelle mesure ils ont accordé une exemption de cette obligation. La Commission en informe les autres États membres.

Par dérogation aux deux premiers alinéas, les États membres peuvent choisir d'utiliser la version papier du certificat figurant à l'annexe II du règlement

[22] Règlement (UE) nº 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/182/oj).

d'exécution (UE) nº 282/2011 du Conseil* pour toute opération effectuée jusqu'au 30 juin 2030.

La Commission détermine, par voie d'actes d'exécution, les spécifications et modalités techniques concernant le format électronique du certificat visé au premier alinéa et son traitement. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 5 du règlement (UE) nº 182/2011 et, à cette fin, le comité compétent est le comité institué par l'article 58 du règlement (UE) nº 904/2010.

1 *ter* Sans préjudice du paragraphe 3, si les conditions d'exonération prévues au paragraphe 1, premier alinéa, ne sont pas remplies ou cessent de s'appliquer, l'organisme ou le particulier exonérable qui a émis et signé le certificat est redevable de la TVA à l'État membre dans lequel celle-ci est due.

---

* Règlement d'exécution (UE) nº 282/2011 du Conseil du 15 mars 2011 portant mesures d'exécution de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 77 du 23.3.2011, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2011/282/oj).».

Article 2

1. Les États membres mettent en vigueur, au plus tard le 30 juin 2026, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à l'article 1er de la présente directive. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

   Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par l'article 1er de la présente directive.

Article 3

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 4

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président