

Bruxelles, le 14 octobre 2022
(OR. en)

13589/22

**Dossier interinstitutionnel:
2022/0321(NLE)**

**FISC 203
ECOFIN 1023**

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	13 octobre 2022
Destinataire:	Secrétariat général du Conseil
N° doc. Cion:	COM(2022) 519 final
Objet:	Proposition de DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL modifiant la décision 2007/441/CE autorisant la République italienne à appliquer des mesures dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 519 final.

p.j.: COM(2022) 519 final



Bruxelles, le 13.10.2022
COM(2022) 519 final

2022/0321 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision 2007/441/CE autorisant la République italienne à appliquer des mesures dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

EXPOSÉ DES MOTIFS

Conformément à l'article 395, paragraphe 1, de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée¹ («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 à ladite directive, afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales.

Par lettre enregistrée à la Commission le 19 avril 2022, l'Italie a demandé une prorogation de la dérogation à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive TVA qu'elle applique actuellement. La Commission a demandé des informations complémentaires le 2 mai 2022 et l'Italie a fourni les éclaircissements requis le 1^{er} juin 2022.

L'Italie demande l'autorisation de continuer à déroger à l'article 168 de la directive TVA en limitant à 40 % le droit à déduction de la TVA en amont perçue sur les dépenses relatives aux véhicules routiers à moteur qui ne sont pas utilisés exclusivement à des fins professionnelles. En outre, l'Italie demande l'autorisation de continuer à déroger à l'article 26, paragraphe 1, point a), de la même directive en exonérant de la TVA l'utilisation à des fins privées de véhicules affectés à l'entreprise d'un assujetti, lorsque ces véhicules font l'objet d'une limitation du droit à déduction.

Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 23 juin 2022, de la demande introduite par l'Italie. Par lettre datée du 24 juin 2022, la Commission a informé l'Italie qu'elle disposait de toutes les informations utiles pour étudier la demande.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Le droit à déduction peut être difficile à exercer lorsque des biens sont utilisables, sans distinction, à des fins privées ou professionnelles. Dans ces cas, le rapport entre utilisation professionnelle et utilisation non professionnelle peut être complexe à établir et la réalisation de contrôles visant à confirmer un tel rapport peut entraîner d'importantes difficultés et formalités administratives, tant pour les autorités fiscales que pour les assujettis. Des litiges chronophages et coûteux pourraient même en résulter. Dans la pratique, il est parfois même impossible de vérifier l'utilisation réelle des véhicules, ce qui peut entraîner des (tentatives de) fraudes à la TVA (par exemple par une comptabilité non fiable) et, par conséquent, une baisse des recettes de TVA.

L'Italie compte surtout de petites entreprises (94,7 % des entreprises italiennes sont des microentreprises), auxquelles appartient la plupart des voitures de société en circulation. L'utilisation de tels véhicules dans le cadre de l'activité professionnelle ordinaire n'exclut pas leur utilisation à des fins privées. Dans de telles situations, c'est-à-dire lorsque ces véhicules sont utilisés, dans une certaine mesure, à des fins privées, la TVA est supportée pour l'usage privé. Étant donné la situation en Italie, où le tissu économique est presque entièrement constitué de microentreprises, la charge de travail nécessaire pour évaluer et vérifier la répartition de l'utilisation entre sphère privée et sphère professionnelle entraînerait des dépenses disproportionnées, liées notamment à la nécessité de conserver une documentation détaillée.

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

Pour ces raisons, l'Italie a été autorisée à déroger à l'article 168 de la directive TVA en limitant à 40 % le droit à déduction de la TVA due sur l'achat d'un véhicule, y compris les contrats d'assemblage ou analogues, la fabrication, l'acquisition intracommunautaire, l'importation, la prise en crédit-bail ou location, la modification et la réparation ou l'entretien d'un véhicule, ainsi que de la TVA due sur les dépenses relatives aux livraisons de biens ou prestations de services réalisées en relation avec ces véhicules et leur utilisation, y compris les lubrifiants et le carburant, à condition que le véhicule considéré ne soit pas utilisé exclusivement à des fins professionnelles. Les mesures particulières s'appliquent à tous les véhicules à moteur, à l'exclusion des tracteurs agricoles ou forestiers, habituellement utilisés pour le transport de personnes ou de marchandises par route dont le poids total maximal est inférieur à 3,5 tonnes et qui comportent moins de neuf sièges, y compris le siège du conducteur.

De même, l'Italie est autorisée à déroger à l'article 26, paragraphe 1, point a), de la directive TVA en exonérant de la TVA l'utilisation à des fins privées de véhicules affectés à l'entreprise d'un assujetti lorsque ces véhicules sont couverts par les mesures particulières susmentionnées.

L'autorisation des mesures dérogatoires susmentionnées a été accordée pour la première fois par le Conseil au moyen de la décision 2007/441/CE du 18 juin 2007², jusqu'au 31 décembre 2010. Par la suite, les mesures dérogatoires ont été prorogées quatre fois à la demande de l'Italie: la décision d'exécution 2010/748/UE du Conseil du 29 novembre 2010³ les a prorogées pour la période allant du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2013; la décision d'exécution 2013/679/UE du Conseil du 15 novembre 2013⁴, pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2016; la décision d'exécution (UE) 2016/1982 du Conseil du 8 novembre 2016⁵, pour la période du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2019; et, en dernier lieu, la décision d'exécution (UE) 2019/2138 du Conseil du 5 décembre 2019, pour la période du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2022⁶.

La présente demande de prorogation des mesures particulières jusqu'au 31 décembre 2025, soumise par l'Italie, repose sur les mêmes motifs que ceux exposés dans les précédentes demandes. La demande et les informations transmises par l'Italie le 1^{er} juin 2022 comportent une explication quant à la limitation du pourcentage appliquée au droit à déduction.

Compte tenu de l'effet positif de la mesure particulière sur la charge administrative tant des contribuables que des autorités fiscales, il est proposé, sous certaines conditions, d'autoriser la prorogation demandée. Toute nouvelle demande de prorogation devrait être accompagnée d'un rapport dûment motivé et justifié analysant la nécessité et l'efficacité des mesures particulières, ainsi que d'un examen du pourcentage appliqué pour la période allant du 1^{er} janvier 2023 à la présentation de la demande, et devrait être envoyée à la Commission au plus tard le 31 mars 2025.

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

Des mesures particulières similaires relatives au droit à déduction, prévoyant quant à elles un

² JO L 165 du 27.6.2007, p. 33.

³ JO L 318 du 4.12.2010, p. 45.

⁴ JO L 316 du 27.11.2013, p. 37.

⁵ JO L 305 du 12.11.2016, p. 30.

⁶ JO L 324 du 13.12.2019, p. 7.

taux de 50 %, ont été accordées à d'autres États membres⁷.

L'article 176 de la directive TVA prévoit que le Conseil détermine les dépenses n'ouvrant pas droit à déduction de la TVA. Tant que ces dernières ne sont pas définies, les États membres peuvent maintenir les exclusions qui étaient en place en vertu de lois nationales au 1^{er} janvier 1979. Sur cette base, il existe un certain nombre de dispositions de «statu quo» limitant le droit à déduction de la TVA en ce qui concerne des véhicules à moteur appartenant à une entreprise⁸.

Des initiatives antérieures visant à établir des règles concernant les catégories de dépenses susceptibles de faire l'objet de limitations du droit à déduction se sont soldées par un échec⁹. Tant que ces règles ne sont pas harmonisées au niveau de l'Union européenne, des mesures particulières telles que les mesures examinées dans le cas présent sont considérées comme appropriées.

Les mesures proposées sont donc compatibles avec les dispositions de la directive TVA.

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

Cette mesure s'inscrit dans la logique de la communication de la Commission du 15 juillet 2020 intitulée «Un plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance»¹⁰, qui souligne la nécessité de soutenir les entreprises confrontées à une complexité administrative supérieure et à des coûts de mise en conformité proportionnellement plus élevés, ce qui est particulièrement le cas des petites et moyennes entreprises. Elle est également compatible avec le programme de travail de la Commission pour 2017¹¹, qui souligne la nécessité de simplifier la TVA pour les petites entreprises.

⁷ Par exemple: décision d'exécution (UE) 2021/1997 du Conseil du 15 novembre 2021 modifiant la décision d'exécution (UE) 2018/1994 autorisant la Croatie à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 408 du 17.11.2021, p. 1); décision d'exécution (UE) 2020/1262 du Conseil du 4 septembre 2020 modifiant la décision d'exécution 2012/232/UE autorisant la Roumanie à appliquer des mesures dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 296 du 10.9.2020, p. 6); décision d'exécution (UE) 2018/1493 du Conseil du 2 octobre 2018 autorisant la Hongrie à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 26, paragraphe 1, point a), et aux articles 168 et 168 *bis* de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 252 du 8.10.2018, p. 44); décision d'exécution (UE) 2017/1854 du Conseil du 10 octobre 2017 modifiant la décision d'exécution 2014/797/UE autorisant la République d'Estonie à appliquer une mesure dérogatoire à l'article 26, paragraphe 1, point a), et aux articles 168 et 168 *bis* de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 265 du 14.10.2017, p. 17).

⁸ Voir la liste établie par Madeleine Merckx (2018) dans «VAT deduction and member state sovereignty: (still) a good idea?» (Déduction de la TVA et souveraineté des États membres: est-ce (encore) une bonne idée?), *World Journal of VAT/GST Law*, 7:2, 53-75, DOI: 10.1080/20488432.2018.1550163.

⁹ COM(2004) 728 final – Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en vue de simplifier les obligations relatives à la taxe sur la valeur ajoutée (JO C 24 du 29.1.2005, p. 10), retirée le 21 mai 2014 (JO C 153 du 21.5.2014, p. 3).

¹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Un plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance [COM(2020) 312 final].

¹¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le programme de travail de la Commission pour 2017 [COM(2016) 710 final].

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Article 395 de la directive TVA.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

La prorogation des mesures particulières ne peut être décidée par l'Italie. L'intervention de la Commission est nécessaire pour présenter une proposition au Conseil, qui peut autoriser l'Italie à proroger les mesures particulières.

- **Proportionnalité**

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

Compte tenu du champ d'application restreint de la dérogation, la mesure particulière est proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir simplifier la perception de la taxe et empêcher certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales. En particulier, compte tenu de la possibilité pour les entreprises de ne pas déclarer la totalité de leur passif et du contrôle du kilométrage qui se révèle fastidieux pour les autorités fiscales, la limitation de 40 % simplifierait la procédure de perception de la TVA et empêcherait la fraude fiscale due notamment à une tenue incorrecte de la comptabilité.

- **Choix de l'instrument**

L'instrument proposé est une décision d'exécution du Conseil.

Le recours à une décision du Conseil répond à l'exigence établie à l'article 395 de la directive TVA, qui prévoit que l'octroi d'une dérogation aux règles communes en matière de TVA n'est possible que sur décision du Conseil, lequel statue à l'unanimité sur proposition de la Commission.

Dans le cas présent, l'objectif est de s'adresser uniquement à l'Italie. Le recours à une décision est donc justifié, étant donné qu'un tel instrument peut être adressé à un seul État membre et n'être contraignant qu'à l'égard de ce dernier.

Le choix d'un acte d'exécution est justifié car il permet l'application des dispositions prévues à l'article 395 de la directive TVA.

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

- **Consultation des parties intéressées**

Il n'y a pas eu de consultation des parties intéressées. La présente proposition repose sur une demande de l'Italie et concerne uniquement cet État membre.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Il n'y a pas eu de recours à une expertise externe.

- **Analyse d'impact**

La proposition vise à simplifier la procédure de perception de la TVA et à éviter la fraude à la TVA. Elle peut donc avoir une incidence positive pour les entreprises comme pour les

administrations. Les mesures dérogatoires ont été jugées par l'Italie comme la solution la plus appropriée. Ces mesures sont comparables à d'autres dérogations passées et actuelles accordées à d'autres États membres.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Les mesures particulières contribuent à simplifier les obligations de mise en conformité et à réduire les charges administratives pesant sur les assujettis, en particulier dans le secteur des PME, et sur l'administration fiscale. Elles réduisent considérablement les difficultés liées à la vérification de l'exactitude des déductions de TVA en amont, tâche qui entraîne souvent des litiges administratifs et judiciaires coûteux et chronophages.

La proposition n'a pas de conséquences pour les technologies de l'information et de la communication (TIC).

- **Droits fondamentaux**

La proposition n'a pas de conséquences pour la protection des droits fondamentaux.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'aura aucune incidence négative sur le budget de l'Union. La proposition a pour objectif d'autoriser l'Italie à continuer de limiter le droit à déduction pour certains véhicules et pour les dépenses connexes en ce qui concerne la période 2023-2025.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

La proposition comporte une clause de limitation dans le temps fixée au 31 décembre 2025.

Si l'Italie envisage une prorogation des mesures dérogatoires au-delà de 2025, elle devrait soumettre à la Commission une demande de prorogation accompagnée d'un rapport comprenant un examen de la limitation du pourcentage au plus tard le 31 mars 2025.

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision 2007/441/CE autorisant la République italienne à appliquer des mesures dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée¹, et notamment son article 395, paragraphe 1, premier alinéa,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 168 de la directive 2006/112/CE établit le droit d'un assujetti de déduire la taxe sur la valeur ajoutée («TVA») grevant les livraisons de biens et prestations de services dont il est bénéficiaire pour les besoins de ses opérations taxées. En vertu de l'article 26, paragraphe 1, point a), de ladite directive, est assimilée à une prestation de services effectuée à titre onéreux l'utilisation d'un bien affecté à l'entreprise pour les besoins privés de l'assujetti ou pour ceux de son personnel ou, plus généralement, à des fins étrangères à son entreprise.
- (2) La décision 2007/441/CE² du Conseil autorise l'Italie à limiter à 40 % le droit à déduction de la TVA conformément à l'article 168 de la directive 2006/112/CE pour l'achat de certains véhicules routiers à moteur, y compris les contrats d'assemblage ou analogues, la fabrication, l'acquisition intracommunautaire, l'importation, la prise en crédit-bail ou location, la modification et la réparation ou l'entretien d'un véhicule, ainsi que pour les dépenses connexes, y compris les lubrifiants et le carburant, à condition que le véhicule considéré ne soit pas utilisé exclusivement à des fins professionnelles. En ce qui concerne les véhicules soumis à cette limite de 40 %, l'Italie demande à ce que les assujettis ne soient pas tenus de traiter l'utilisation à des fins privées de véhicules affectés à leur entreprise comme une prestation de services à titre onéreux conformément à l'article 26, paragraphe 1, point a), de la directive 2006/112/CE.
- (3) La décision 2007/441/CE expire le 31 décembre 2022.
- (4) Par lettre enregistrée à la Commission le 19 avril 2022, l'Italie a sollicité l'autorisation de prolonger l'application des mesures particulières prévues par la décision 2007/441/CE (ci-après les «mesures particulières») jusqu'au 31 décembre 2025.

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

² Décision 2007/441/CE du Conseil du 18 juin 2007 autorisant la République italienne à appliquer des mesures dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et à l'article 168 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 165 du 27.6.2007, p. 33).

- (5) Par lettre datée du 2 mai 2022, la Commission a demandé des renseignements complémentaires et, par lettre datée du 1^{er} juin 2022, l'Italie a fourni les informations requises.
- (6) En réponse à la demande de la Commission, l'Italie a fourni une explication quant à la limitation du pourcentage appliquée au droit à déduction. L'Italie maintient qu'un taux de 40 % continue d'être justifié. Dans sa demande, l'Italie soutient également que la suspension de l'obligation de déclarer la TVA sur l'utilisation à des fins privées d'un véhicule à moteur, lorsque ledit véhicule a été soumis à cette limitation, reste nécessaire pour éviter une double imposition. Elle maintient en outre que ces mesures particulières sont justifiées par la nécessité de simplifier la procédure de perception de la TVA et d'empêcher la fraude fiscale résultant de la tenue incorrecte de la comptabilité et de fausses déclarations fiscales.
- (7) Par lettre datée du 23 juin 2022, la Commission a informé les autres États membres de la demande introduite par l'Italie, conformément à l'article 395, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2006/112/CE. Par lettre datée du 24 juin 2022, la Commission a notifié à l'Italie qu'elle disposait de toutes les informations utiles pour étudier la demande.
- (8) L'application des mesures particulières n'aura qu'un effet négligeable sur le montant total des recettes fiscales perçues par l'Italie au stade de la consommation finale et n'aura pas d'incidence négative sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA.
- (9) Il est donc approprié de proroger l'autorisation prévue par la décision 2007/441/CE du Conseil. Il y a lieu de limiter dans le temps la prorogation de l'autorisation, afin de permettre d'évaluer son efficacité et de déterminer la pertinence de la limitation du pourcentage appliquée au droit à la déduction de la TVA.
- (10) Il convient donc que l'Italie soit autorisée à prolonger l'application des mesures dérogatoires jusqu'au 31 décembre 2025.
- (11) L'Italie pourrait estimer que les mesures particulières sont nécessaires au-delà de la date d'expiration de la décision 2007/441/CE du Conseil. Afin de garantir un examen en temps utile de toute demande de prorogation de l'autorisation prévue dans ladite décision, il est nécessaire de fixer les exigences applicables à une telle demande.
- (12) Il convient dès lors de modifier la décision 2007/441/CE du Conseil en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La décision 2007/441/CE est modifiée comme suit:

1) L'article 6 est remplacé par le texte suivant:

«Article 6

La République italienne peut demander la prorogation de l'autorisation prévue par la présente décision au plus tard le 31 mars 2025. Cette demande est soumise à la Commission et accompagnée d'un rapport qui comprend un réexamen de la limitation du pourcentage appliquée au droit à déduction de la TVA sur la base de la présente décision.»

2) L'article 7 est remplacé par le texte suivant:

«Article 7

La présente décision expire le 31 décembre 2025.»

Article 2

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*