

Bruxelles, le 12 novembre 2019
(OR. en)

13997/19

**Dossier interinstitutionnel:
2019/0239 (NLE)**

**FISC 432
ECOFIN 984**

PROPOSITION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	11 novembre 2019
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2019) 547 final
Objet:	Proposition de DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL modifiant la décision 2007/884/CE autorisant le Royaume-Uni à proroger l'application d'une mesure dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et aux articles 168 et 169 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2019) 547 final.

p.j.: COM(2019) 547 final



Bruxelles, le 11.11.2019
COM(2019) 547 final

2019/0239 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision 2007/884/CE autorisant le Royaume-Uni à proroger l'application d'une mesure dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et aux articles 168 et 169 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

EXPOSÉ DES MOTIFS

En vertu de l'article 395, paragraphe 1, de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (ci-après la «directive TVA»¹), le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser tout État membre à appliquer des mesures particulières dérogatoires aux dispositions de la directive afin de simplifier la procédure de perception de la TVA ou d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales.

Par lettre enregistrée à la Commission le 2 avril 2019, le Royaume-Uni a demandé l'autorisation de continuer à appliquer une mesure dérogatoire aux principes généraux régissant le droit à déduction de la TVA payée en amont en ce qui concerne les voitures prises en location ou en leasing lorsque la voiture n'est pas exclusivement utilisée à des fins professionnelles. La demande de prolongation présentée par le Royaume-Uni est accompagnée d'un rapport comprenant un réexamen de la limitation du pourcentage appliqué au droit à déduction de la TVA sur la location ou le leasing de voitures non exclusivement utilisées à des fins professionnelles.

Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 29 avril 2019, de la demande introduite par le Royaume-Uni. Par lettre datée du 2 mai 2019, la Commission a notifié au Royaume-Uni qu'elle disposait de toutes les données utiles pour étudier la demande.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Les articles 168 et 169 de la directive TVA prévoient qu'un assujetti a le droit de déduire la TVA perçue sur les achats effectués pour les besoins de ses opérations taxées. Par ailleurs, l'article 26, paragraphe 1, point a), de la même directive dispose que l'utilisation de biens affectés à l'entreprise à des fins privées doit être considérée comme une prestation de services à titre onéreux si le bien a ouvert droit à une déduction totale ou partielle de la TVA. Ce système permet ainsi de garantir que la consommation finale est soumise à la taxe lorsque la TVA en amont correspondante a été déduite.

Dans le cas des véhicules automobiles, il est parfois difficile et contraignant pour les assujettis de définir la limite entre l'usage privé et l'usage professionnel et d'enregistrer ces différents usages, et pour les administrations fiscales de vérifier la répartition effective de ces derniers. Il en irait ainsi même si le Royaume-Uni recourait à la faculté, prévue à l'article 168 *bis*, paragraphe 2, de la directive TVA, de limiter la déduction des dépenses relatives aux voitures de société à la proportion effective de leur utilisation pour les besoins professionnels des assujettis. De plus, en raison du grand nombre de véhicules dont l'utilisation peut être à la fois privée et professionnelle, la fraude fiscale pourrait prendre une ampleur considérable.

Afin de simplifier la perception de la TVA et de lutter contre la fraude fiscale, le Royaume-Uni a été autorisé, en 1995², à limiter à 50 % le droit du locataire ou du preneur de leasing à déduire la taxe en amont grevant les frais de location ou de leasing d'une voiture lorsque ladite voiture n'est pas utilisée exclusivement à des fins professionnelles. Cette autorisation a

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

² Décision 95/252/CE du Conseil du 29 juin 1995 autorisant le Royaume-Uni à appliquer une mesure dérogatoire aux articles 6 et 17 de la sixième directive TVA 77/388/CEE en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (JO L 159 du 11.7.1995, p. 19).

été renouvelée pour la dernière fois en 2016³, jusqu'au 31 décembre 2019. Afin d'éviter une double imposition, le Royaume-Uni est également autorisé à ne pas assimiler à une prestation de services effectuée à titre onéreux l'utilisation privée d'une voiture de société prise en location ou en leasing par un assujetti.

La dérogation dispense le locataire ou le preneur de leasing de tenir une comptabilité détaillée du kilométrage parcouru à des fins privées avec chacune des voitures concernées et de déclarer, pour chacun de ces véhicules, la TVA due sur le kilométrage effectué à titre privé. La faculté prévue à l'article 168 *bis*, paragraphe 2, de la directive TVA, ne permet pas la déduction partielle à un taux forfaitaire et ne peut être utilisée que pour la TVA en amont acquittée pour les véhicules faisant partie du patrimoine de l'entreprise d'un assujetti; par conséquent, une dérogation est une mesure appropriée pour parvenir à la simplification demandée.

Conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la décision 2007/884/CE du Conseil⁴, telle que modifiée, le Royaume-Uni a présenté un rapport concernant l'application de la décision et contenant un réexamen de la limitation de pourcentage appliquée au droit à déduction de la TVA acquittée sur les dépenses liées à la location ou au leasing de véhicules dont l'utilisation n'est pas destinée exclusivement à des fins professionnelles.

Les dérogations sont généralement accordées pour une période bien définie, afin que l'on puisse évaluer si la mesure particulière est appropriée et efficace. Il ressort du rapport transmis par le Royaume-Uni que l'utilisation des voitures prises en leasing ou en location par des assujettis au Royaume-Uni se caractérise encore globalement par une répartition de l'utilisation desdites voitures à raison de 50 % pour les usages professionnels et de 50 % pour les usages privés [ou tout autre usage autre que professionnel au sens de l'article 26, paragraphe 1, point a), de la directive 2006/112/CE]. Il est dès lors approprié de proroger la mesure dérogatoire.

Le Royaume-Uni a demandé à être autorisé à poursuivre l'application de la dérogation jusqu'à la fin de la période de mise en œuvre prévue dans l'accord de retrait. À cet égard, le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a notifié son intention de se retirer de l'Union en vertu de l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE). Conformément à l'article 50, paragraphe 3, du TUE, les traités cessent d'être applicables à l'État qui se retire, à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai. Ce délai a été prorogé à trois reprises, la dernière fois par la décision (UE) 2019/1810 du Conseil européen⁵, qui l'a prorogé jusqu'au 31 janvier 2020.

³ La décision 2007/884/CE du Conseil du 20 décembre 2007 autorisant le Royaume-Uni à proroger l'application d'une mesure dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et aux articles 168 et 169 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 346 du 29.12.2007, p. 21) a été prorogée par la décision d'exécution 2011/37/UE du Conseil du 18 janvier 2011 (JO L 19 du 22.1.2011, p. 11) jusqu'au 31 décembre 2013, par la décision d'exécution 2013/681/UE du Conseil du 15 novembre 2013 jusqu'au 31 décembre 2016 (JO L 316 du 27.11.2013, p. 41) et par la décision d'exécution (UE) 2016/2265 du Conseil du 6 décembre 2016 (JO L 342 du 16.12.2016, p. 28) jusqu'au 31 décembre 2019.

⁴ Décision 2007/884/CE du Conseil du 20 décembre 2007 autorisant le Royaume-Uni à proroger l'application d'une mesure dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et aux articles 168 et 169 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 346 du 29.12.2007, p. 21).

⁵ Décision (UE) 2019/1810 du Conseil européen, prise en accord avec le Royaume-Uni, du 29 octobre 2019 prorogeant le délai au titre de l'article 50, paragraphe 3, du TUE (JO L 278I du 30.10.2019, p. 1).

Le 11 janvier 2019, par la décision (UE) 2019/274⁶, le Conseil a autorisé la signature de l'accord de retrait convenu au niveau des négociateurs le 14 novembre 2018. L'Union a confirmé qu'elle était prête à procéder rapidement à sa signature et à sa conclusion si le Parlement du Royaume-Uni approuvait ledit accord. La quatrième partie de l'accord de retrait⁷ prévoit une période de transition commençant à la date d'entrée en vigueur de l'accord, au cours de laquelle le droit de l'Union doit continuer à s'appliquer au Royaume-Uni et sur son territoire, comme établi dans l'accord.

En tout état de cause, la présente décision ne s'applique que tant que le droit de l'Union est applicable au Royaume-Uni et sur son territoire.

Par conséquent, compte tenu de l'incertitude liée à la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait, il est considéré que la meilleure solution consiste à inclure une clause de limitation dans le temps, fixée au 31 décembre 2022. Le Royaume-Uni est invité à présenter un nouveau rapport, au plus tard le 1^{er} avril 2022, si une nouvelle demande de prorogation devait être envisagée au-delà du 31 décembre 2022.

Néanmoins, en cas de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord ou en cas de ratification de l'accord de retrait, la dérogation devrait cesser de s'appliquer à la première des dates suivantes: soit le 31 décembre 2022, soit la date du retrait de l'Union sans accord, soit la date de la fin de la période de transition prévue dans l'accord de retrait en cas de ratification de celui-ci.

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

Des dérogations similaires relatives au droit à déduction ont été accordées à d'autres États membres.

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 dépenses n'ont pas été déterminées, les États membres peuvent maintenir les exclusions qui étaient en vigueur au 1^{er} janvier 1979. Il existe donc un certain nombre de dispositions de «statu quo» qui limitent le droit à déduction de la TVA en ce qui concerne les voitures particulières.

Nonobstant les initiatives antérieures visant à établir des règles concernant les catégories de dépenses pouvant faire l'objet d'une limitation du droit à déduction⁸, une dérogation de ce type est appropriée dans l'attente d'une harmonisation des règles au niveau de l'Union.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Article 395 de la directive TVA.

⁶ Décision (UE) 2019/274 du Conseil du 11 janvier 2019 relative à la signature, au nom de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 47 I du 19.2.2019, p. 1).

⁷ Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO C 144 I du 25.4.2019, p. 1).

⁸ 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. 05. 2014, p. 3).

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

Compte tenu de la disposition de la directive TVA sur laquelle la proposition se fonde, le principe de subsidiarité ne s'applique pas.

- **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 éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales et simplifier la perception de la TVA dans un secteur spécifique.

- **Choix de l'instrument**

Conformément à l'article 395 de la directive TVA, l'octroi d'une dérogation aux règles communes en matière de TVA n'est possible qu'avec l'autorisation du Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission. En outre, comme elle peut être adressée à un État membre particulier, la décision du Conseil constitue l'instrument le plus approprié.

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 fait suite à une demande présentée par le Royaume-Uni et elle ne concerne que cet État membre.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Il n'a pas été nécessaire de recourir à une expertise externe.

- **Analyse d'impact**

La décision vise à proroger une mesure de simplification destinée à empêcher la fraude à la TVA et à simplifier la procédure de taxation. La limitation à 50 % du droit à déduction de la taxe en amont est un mécanisme de substitution à l'utilisation du montant réel de la taxe due sur l'utilisation des véhicules concernés à des fins privées. La dérogation dispense le locataire/preneur de leasing de tenir une comptabilité du kilométrage parcouru à des fins privées avec des voitures de société et de déclarer, pour chacun de ces véhicules, la taxe due pour son utilisation à titre privé.

De plus, compte tenu du champ d'application restreint de la dérogation et de son application limitée dans le temps, ces effets ne pourront être que limités.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'aura aucune incidence négative sur le budget de l'Union.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

La proposition contient une clause de limitation dans le temps. La dérogation expire automatiquement le 31 décembre 2022. Si le Royaume-Uni se retire de l'Union européenne avant cette date sans qu'un accord soit intervenu, la présente décision cessera automatiquement de s'appliquer à la date du retrait, en raison de l'application de l'article 50

du TUE. Si l'accord de retrait entre en vigueur, la décision cessera de s'appliquer à la date de fin de la période de transition prévue dans cet accord, au cas où celle-ci serait fixée à une date antérieure au 31 décembre 2022.

Dans le cas où le Royaume-Uni envisagerait de proroger la mesure dérogatoire au-delà de 2022, un nouveau rapport d'évaluation devrait être transmis à la Commission en même temps que la demande de prorogation, au plus tard le 1^{er} avril 2022.

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision 2007/884/CE autorisant le Royaume-Uni à proroger l'application d'une mesure dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et aux articles 168 et 169 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) Les articles 168 et 169 de la directive 2006/112/CE établissent le droit pour les assujettis de déduire la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) grevant les livraisons de biens et prestations de services dont ils sont bénéficiaires pour les besoins de leurs opérations taxées ou à d'autres fins. 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 2007/884/CE du Conseil² autorise le Royaume-Uni à limiter à 50 % le droit à déduction du locataire ou du preneur de leasing prévu aux articles 168 et 169 de la directive 2006/112/CE et portant sur la taxe sur la valeur ajoutée grevant les frais de location ou de leasing d'une voiture de tourisme, lorsque cette voiture n'est pas utilisée exclusivement à des fins professionnelles. Elle autorise également le Royaume-Uni à ne pas assimiler à des prestations de services effectuées à titre onéreux l'utilisation pour des besoins privés d'une voiture de société qu'un assujetti a prise en location ou en leasing. Ces mesures de simplification dispensent le locataire ou preneur de leasing de tenir une comptabilité du kilométrage parcouru à des fins privées avec une voiture de société ou de déclarer, pour ce véhicule, la taxe sur la valeur ajoutée due sur le kilométrage effectué à titre privé. La décision 2007/884/CE expire le 31 décembre 2019.
- (3) Par lettre enregistrée à la Commission le 2 avril 2019, le Royaume-Uni a demandé l'autorisation de continuer à appliquer les mesures dérogatoires autorisées par la décision 2007/884/CE (ci-après les «mesures dérogatoires»).

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

² Décision 2007/884/CE du Conseil du 20 décembre 2007 autorisant le Royaume-Uni à proroger l'application d'une mesure dérogeant à l'article 26, paragraphe 1, point a), et aux articles 168 et 169 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 346 du 29.12.2007, p. 21).

- (4) Par lettre datée du 29 avril 2019, en vertu de l'article 395, paragraphe 2, de la directive 2006/112/CE, la Commission a informé les autres États membres de la demande qui avait été soumise par le Royaume-Uni. Par lettre datée du 2 mai 2019, la Commission a notifié au Royaume-Uni qu'elle disposait de toutes les données utiles pour étudier la demande.
- (5) Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a notifié son intention de se retirer de l'Union en vertu de l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE). Conformément à l'article 50, paragraphe 3, du TUE, les traités cessent d'être applicables à l'État qui se retire, à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai. Ce délai a été prorogé à trois reprises, la dernière fois par la décision (UE) 2019/110 du Conseil européen³, qui l'a prorogée jusqu'au 31 janvier 2020.
- (6) Le 11 janvier 2019, par la décision (UE) 2019/274⁴, le Conseil a autorisé la signature de l'accord de retrait convenu au niveau des négociateurs le 14 novembre 2018. L'Union a confirmé qu'elle était prête à procéder rapidement à sa signature et à sa conclusion dans l'hypothèse où le Parlement du Royaume-Uni approuverait l'accord de retrait. La quatrième partie de l'accord de retrait⁵ prévoit une période de transition commençant à la date d'entrée en vigueur de l'accord, au cours de laquelle le droit de l'Union doit continuer à s'appliquer au Royaume-Uni et sur son territoire, comme établi dans ledit accord.
- (7) En tout état de cause, la présente décision ne s'applique que tant que le droit de l'Union est applicable au Royaume-Uni et sur son territoire.
- (8) La demande du Royaume-Uni est accompagnée d'un rapport présenté à la Commission, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la décision d'exécution 2007/884/UE, contenant un réexamen de la limitation de pourcentage appliquée au droit à déduction de la TVA. Les informations fournies par le Royaume-Uni montrent qu'une limitation de 50 % correspond toujours à la réalité sur le terrain en ce qui concerne le ratio entre l'utilisation professionnelle et privée des véhicules concernés par les mesures dérogatoires. Il est toutefois opportun de limiter dans le temps la prorogation des mesures dérogatoires afin de pouvoir évaluer leur efficacité et l'adéquation du pourcentage. Le Royaume-Uni devrait donc être autorisé à continuer à appliquer les mesures dérogatoires pour une nouvelle période limitée, s'achevant le 31 décembre 2022.
- (9) Il y a lieu de fixer un délai pour la soumission d'une demande d'autorisation de prorogation des mesures dérogatoires au-delà de 2022. Il convient également de demander au Royaume-Uni de présenter, en même temps que la demande de prorogation, un rapport contenant un réexamen de la limitation de pourcentage appliquée sur le droit à déduction de la TVA.

³ Décision (UE) 2019/1810 du Conseil européen prise en accord avec le Royaume-Uni du 29 octobre 2019 prorogeant le délai au titre de l'article 50, paragraphe 3, du TUE (JO L 278I du 30.10.2019, p. 1).

⁴ Décision (UE) 2019/274 du Conseil du 11 janvier 2019 relative à la signature, au nom de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 47 I du 19.2.2019, p. 1).

⁵ Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO C 144 I du 25.4.2019, p. 1).

(10) Les mesures dérogatoires n'auront pas d'incidence négative sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'article 3 de la décision 2007/884/CE est remplacé par le texte suivant:

«Article 3

La présente décision expire le 31 décembre 2022.

Toute demande d'autorisation de prorogation des mesures dérogatoires prévues par la présente décision est présentée à la Commission le 1^{er} avril 2022 au plus tard. La demande est accompagnée d'un rapport contenant un réexamen de la limitation de pourcentage appliquée au droit à déduction de la TVA acquittée sur les dépenses liées à la location ou au leasing de voitures qui ne sont pas utilisées exclusivement à des fins professionnelles.»

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*