



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.9.2006
COM(2006) 555 final

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**autorisant le Royaume-Uni à introduire une mesure dérogatoire particulière à
l'article 21, paragraphe 1, point a) de la directive 77/388/CEE en matière
d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre
d'affaires**

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1) CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Motifs et objectifs de la proposition**

Conformément à l'article 27, paragraphe 1, de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser tout État membre à introduire des mesures particulières dérogatoires à la présente directive, afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines fraudes ou évasions fiscales.

Par lettre enregistrée au Secrétariat général de la Commission le 10 février 2006, le Royaume-Uni a sollicité l'autorisation d'introduire une mesure dérogatoire particulière à l'article 21, paragraphe 1, point a) de la directive 77/388/CEE. Conformément à l'article 27, paragraphe 2, de la directive 77/388/CEE, par lettre du 18 juillet 2006, la Commission a informé les autres États membres de la demande introduite par le Royaume-Uni. Par lettre du 19 juillet 2006, la Commission a notifié au Royaume-Uni qu'elle disposait de toute l'information nécessaire à l'évaluation de sa demande.

- **Contexte général**

L'article 21, paragraphe 1, point a) de la directive 77/388/CEE, dans la version figurant à l'article 28 *octies* de ladite directive, prévoit que, dans le régime intérieur, l'assujetti qui effectue une livraison de biens est normalement redevable de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) envers le Trésor.

Le Royaume-Uni souhaiterait appliquer un mécanisme d'autoliquidation («reverse charge») faisant de l'assujetti à qui les biens sont livrés la personne redevable de la TVA envers le Trésor lors de la livraison des biens suivants:

- téléphones mobiles ;
- puces informatiques/microprocesseurs/unités centrales de traitement de données;
- supports électroniques de stockage destinés à être utilisés avec des ordinateurs ou avec tout appareil de téléphonie mobile ou avec des appareils électroniques spécifiques.
- appareils électroniques servant au stockage, au traitement ou à l'enregistrement de données électroniques comme les:
 - caméras et caméscopes numériques de poche,
 - lecteurs audionumériques de poche, comme les lecteurs MP3,
 - lecteurs vidéonumériques de poche et lecteurs DVD portables,
 - appareils sans fil fournissant des services de courrier électronique, de

téléphonie, de messagerie textuelle, de navigation sur Internet et d'autres types d'accès sans fil à des données,

- ordinateurs de poche,
- navigateurs GPS de poche ou portables,
- consoles de jeu munies d'un écran ou d'un modèle à connecter à une télévision ou à un ordinateur.

En conséquence de cette mesure, aucun montant au titre de la TVA ne serait inclus dans le prix payé par le client au fournisseur desdits biens. En revanche, le client devrait faire figurer ce montant dans sa propre déclaration TVA. D'après les règles habituellement en vigueur, il déduirait également ledit montant de la TVA dans cette même déclaration. Aucune taxe ne grèverait donc lesdites livraisons de biens entre assujettis totaux, le détaillant, dernier maillon de la chaîne de livraison, étant la personne redevable de la totalité du montant de TVA envers le Trésor. Le RU souhaite donc déroger à l'un des principes fondamentaux du régime de la TVA: le système du paiement fractionné selon lequel chaque assujetti de la chaîne d'approvisionnement s'acquitte d'une partie de la TVA finale exigible.

- Le problème de la fraude au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, le secteur des produits précités est fortement exposé à l'évasion fiscale. La forme la plus commune d'évasion consiste pour un fournisseur immatriculé au registre de la TVA à facturer des livraisons puis à disparaître en omettant d'acquitter la taxe en question. Celui-ci fournit toutefois au client une facture en bonne et due forme, autorisant ce dernier à récupérer la TVA perçue en amont. Le Trésor ne perçoit donc pas de TVA sur la livraison, mais doit permettre au prochain opérateur de la chaîne de déduire la TVA en amont comme si la taxe avait été effectivement acquittée.

Ceci a donné lieu à une fraude intracommunautaire dite à l'opérateur défaillant qui constitue une attaque très sophistiquée et très bien organisée contre le régime de la TVA, souvent perpétrée par des organisations criminelles. Celles-ci exploitent une faille du régime transitoire de la TVA au titre de laquelle les livraisons effectuées par un fournisseur dans un État membre à un client résidant dans un autre État membre sont exonérées du paiement de la TVA dans l'État d'expédition. En revanche, le client est redevable de la TVA dans l'État de destination (une autoliquidation du même genre que celle déjà décrite mais limitée à des livraisons individuelles). Lorsque le client «disparaît» sans s'acquitter de la TVA grevant la fourniture de produits de grande valeur comme ceux qui font l'objet de la présente demande, la perte de recettes peut être importante. En outre, les personnes commettant de telles fraudes organisent une série de livraisons dans lesquelles les mêmes marchandises peuvent circuler plusieurs fois entre les États membres («fraude tournante»). Ainsi, les recettes perdues par le Trésor correspondent à plusieurs fois le montant de la taxe grevant une simple livraison de marchandises.

Le coût estimé de ce type de fraude pour le Royaume-Uni est compris entre 6 750 millions GBP et 11 000 millions de GBP depuis 2001. Au cours de ces dernières années, le Royaume-Uni a constaté une sophistication et une complexité croissantes de la fraude, en réponse à différentes interventions. La dernière estimation

publiée évalue la fraude à l'opérateur défaillant dans une fourchette comprise entre 1 120 et 1 900 millions de GBP en 2004/2005. Toutefois, des indicateurs opérationnels plus récents ont mis en évidence que les niveaux de l'activité frauduleuse étaient en hausse, en dépit des efforts accrus consentis pour enrayer ce phénomène et du recours aux instruments à la disposition de tous les États membres dans le cadre de la législation communautaire.

Pour lutter contre cette forme de criminalité, le gouvernement du Royaume-Uni souhaiterait appliquer une procédure d'autoliquidation (reverse charge). Selon lui, une telle procédure supprimerait la fraude décrite ci-dessus en éliminant toute possibilité de profit. Si aucune TVA n'est imputée, il n'y a pas de raison qu'un opérateur défaillant potentiel disparaisse sans avoir versé au Trésor la TVA perçue sur le prix acquitté par le client. La procédure serait limitée à une série de marchandises reconnues comme étant les principales cibles des fraudes intracommunautaires à l'opérateur défaillant et aurait pour effet de prévenir d'ultérieures pertes de recettes importantes.

Étant limité à une gamme restreinte de marchandises, le système proposé ne revêtirait pas le caractère d'un mécanisme généralisé d'autoliquidation ni n'aurait la prétention d'en devenir un. Le système n'entraînerait donc pas de modification fondamentale du régime actuel de la TVA, fondé sur le paiement fractionné de la taxe.

Le Royaume-Uni introduirait simultanément des obligations en matière de contrôle et de notification pour garantir que les autorités fiscales disposent de l'information nécessaire à l'évaluation du bon fonctionnement de la mesure. Ces exigences pourraient être similaires à celles actuellement requises pour les livraisons intracommunautaires de marchandises.

À des fins de simplification, le Royaume-Uni voudrait fixer un seuil de 1 000 GBP (environ 1 480 EUR) en dessous duquel les biens échapperaient à ce mécanisme. Ceci réduirait les difficultés que seraient susceptibles de rencontrer les détaillants et les petites entreprises. Par ailleurs, le seuil serait suffisamment bas pour éviter le risque de fractionnement des lots de marchandises en vue de contourner le mécanisme.

- **Position de la Commission concernant la demande**

Lorsque la Commission reçoit une demande au titre de l'article 27, elle s'assure que les conditions d'octroi soient remplies, c'est-à-dire que la **mesure spécifique** proposée simplifie les procédures de perception pour les assujettis et pour le fisc **ou** que la proposition permet de prévenir **certain types d'évasions fiscales ou de non paiement**. Dans ce contexte, la Commission a opté pour une approche prudente afin que ces dérogations ne portent pas atteinte au bon fonctionnement du régime général de la TVA. C'est dans cette optique qu'elle avait soumis, en 2005, la proposition¹ destinée à modifier la directive 77/388/CEE en ce qui concerne certaines mesures visant à simplifier la perception de la taxe sur la valeur ajoutée et à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, et abrogeant certaines décisions accordant des dérogations qui devait permettre à tous les États membres d'appliquer des dérogations qui avaient fait la preuve de leur utilité et efficacité.

¹ COM (2005) 89 du 16.3.2005; adoptée comme directive 2006/69/CE (JO L 221 du 12.8.2006, p. 9).

La Commission répugne généralement à proposer l'acceptation d'une demande destinée à appliquer le mécanisme d'autoliquidation de l'impôt, si cette mesure élimine une caractéristique centrale du régime de la TVA, à savoir le paiement fractionné. Il est vrai que le régime spécial applicable à l'or prévu à l'article 26 *ter* de la sixième directive TVA est assimilable à l'institution du principe de l'autoliquidation. Toutefois, le champ d'application de ces dispositions est soigneusement ciblé et délimité.

• Conclusion

La demande formulée par le RU tente d'utiliser l'article 27 pour modifier fondamentalement le régime de la TVA dans le sens d'un mécanisme d'autoliquidation généralisé, même si appliqué à une série limitée de produits. Si cette demande devait aboutir, les assujettis des secteurs concernés auraient trois différents régimes fiscaux à gérer:

- le régime TVA classique;
- le mécanisme de l'autoliquidation pour les livraisons B2B (livraisons entre entreprises) remplissant certains critères;
- le régime intracommunautaire.

La comptabilité des entreprises s'en trouvera encore alourdie. Dans le même ordre d'idées, des charges supplémentaires de mise en conformité (vérification de la nature des clients et notification des opérations) seraient imposées à tous les opérateurs, y compris aux opérateurs honnêtes des secteurs concernés. Enfin, l'application du mécanisme d'autoliquidation générera de nouveaux risques de fraude, notamment au stade de la consommation finale et devra, en conséquence s'accompagner de mesures de contrôle appropriées pour garantir que la consommation finale n'échappera pas à l'impôt en l'absence d'un véritable système de paiement fractionné.

Tout en reconnaissant ces inconvénients, la Commission estime néanmoins que les demandes sont réputées satisfaire **aux critères de l'article 27**. En effet, la mesure est susceptible d'éliminer la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant et donc de combattre une forme particulière de fraude. Toutefois, la question qui se pose est de savoir si cette mesure respecte le principe de proportionnalité, compte tenu du rapport fraude/activité non frauduleuse dans le secteur concerné. Le champ d'application de la mesure est relativement large, couvrant une part importante du secteur électronique, même si l'information transmise par le Royaume-Uni fait état d'un nombre de contribuables et d'un volume d'activités limités (environ 22 500 assujettis sur un total de 1 900 000 sociétés immatriculées) Vu les recettes fiscales très importantes en jeu et compte tenu de la charge supplémentaire relativement limitée qu'entraîne la demande pour les opérateurs du commerce licite, il semble que le champ d'application de l'article 27 soit respecté malgré le caractère étendu de la mesure.

Il convient également de noter que d'autres États membres ont expérimenté des mécanismes de fraude analogues (portant sur les mêmes catégories ou sur d'autres types de biens) et que ceux-ci pourraient souhaiter bénéficier de dérogations similaires à l'article 21 de la sixième directive TVA. Ceci risque d'entraîner une multitude d'obligations différentes pour les contribuables suivant les États membres, une

situation susceptible d'aller à l'encontre du bon fonctionnement du marché intérieur. Il convient donc que la proposition accordant la dérogation demandée définisse également les éléments clés de l'application du mécanisme de l'autoliquidation et limite sa durée afin de permettre d'en évaluer l'efficacité (tant pour la fraude à l'opérateur défaillant que pour la fraude au stade de la consommation finale) et l'incidence sur le fonctionnement du marché intérieur. La proposition autorise l'application du système d'autoliquidation jusqu'au 31 décembre 2009.

- **Dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition**

Il n'existe aucune disposition en vigueur dans le domaine de la proposition.

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

La proposition est cohérente avec l'objectif général visant à aider les États membres à combattre la fraude fiscale.

2) CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES ET ANALYSE D'IMPACT

- **Consultation des parties intéressées**

Sans objet

- **Obtention et utilisation d'avis d'experts**

Aucune expertise externe ne s'est révélée nécessaire.

- **Analyse d'impact**

La proposition de décision vise à lutter contre l'évasion fiscale en matière de TVA et devrait donc avoir un effet positif sur les recettes TVA.

Néanmoins, la mesure aura un impact négatif sur le commerce, puisque les dispositions seront différentes de celles applicables en cas de livraison normale de biens. La comptabilité des entreprises qui ne commercialisent pas exclusivement des biens objet de la dérogation s'en trouvera encore alourdie. Les mécanismes de contrôle prévus imposeront également des obligations supplémentaires au secteur d'activité concerné. Il est donc manifeste que la présente dérogation ne répond pas à l'objectif de simplification visé à l'article 27 et ne vise qu'à prévenir des formes particulières d'évasion fiscale.

Comme rien ne garantit que la mesure envisagée par le RU éliminera la fraude en question, la Commission propose une dérogation de durée limitée.

Bien que l'incidence de la mesure soit en tout état de cause limitée du fait de son champ d'application restreint, son efficacité sera évaluée par le RU et communiquée à la Commission.

3) ELEMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

- **Résumé de l'action proposée**

Autorisation du Royaume-Uni d'appliquer une mesure dérogatoire à l'article 21, paragraphe 1, point a) de la sixième directive TVA 77/388/CEE en ce qui concerne l'application du mécanisme d'autoliquidation pour les livraisons intérieures de téléphones mobiles, de puces informatiques/microprocesseurs, de supports électroniques de stockage et d'appareils électroniques portatifs utilisés pour le stockage, le traitement ou l'enregistrement de données électroniques.

- **Base juridique**

Article 27, paragraphe 1, de la sixième directive du Conseil 77/388/CEE du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – système commun de la taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme

- **Principe de subsidiarité**

La proposition relève de la compétence exclusive de la Communauté. Le principe de subsidiarité n'est donc pas applicable.

- **Principe de proportionnalité**

La proposition respecte le principe de proportionnalité pour la ou les raisons suivantes:

Étant donné que la présente décision concerne une autorisation accordée à un État membre à sa propre demande, elle ne constitue aucune obligation.

Vu le champ d'application clairement défini de la dérogation, la mesure spéciale semble être proportionnée à l'objectif poursuivi, compte tenu de l'échelle et du volume des pertes concernées.

- **Choix des instruments**

Instruments proposés: autre.

D'autres moyens ne seraient pas adaptés pour la ou les raisons suivantes:

Aux termes de l'article 27 de la sixième directive du Conseil 77/388/CEE en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaire, l'octroi d'une dérogation au régime commun de la 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, étant donné qu'elle peut être destinée à un seul État membre.

4) **INCIDENCE BUDGETAIRE**

La proposition n'a aucune incidence négative sur le budget de la Communauté.

5) **INFORMATIONS SUPPLEMENTAIRES**

- **Réexamen, révision/clause de suppression automatique**

La proposition inclut une clause de suppression automatique.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant le Royaume-Uni à introduire une mesure dérogatoire particulière à l'article 21, paragraphe 1, point a) de la directive 77/388/CEE en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu la sixième directive du Conseil 77/388/CEE du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – système commun de la taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme², et notamment son article 27, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission³,

considérant ce qui suit:

- (1) Par lettre enregistrée au Secrétariat général de la Commission le 10 février 2006, le Royaume-Uni a sollicité l'autorisation d'introduire une mesure dérogatoire particulière à l'article 21, paragraphe 1, point a) de la directive 77/388/CEE en ce qui concerne la personne redevable du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).
- (2) Conformément à l'article 27, paragraphe 2, de la directive 77/388/CEE, par lettre du 18 juillet 2006, la Commission a informé les autres États membres de la demande introduite par le Royaume-Uni. Par lettre du 19 juillet 2006, 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 21, paragraphe 1, point a) de la directive 77/388/CEE, dans la version figurant à l'article 28 *octies* de ladite directive, l'assujetti qui livre les biens est désigné comme la personne redevable du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). L'objectif de la dérogation sollicitée par le Royaume-Uni est de rendre l'assujetti destinataire des livraisons redevable du paiement de la taxe, mais uniquement dans certaines conditions et exclusivement dans le cas des téléphones mobiles, des puces informatiques/microprocesseurs, des supports électronique de stockage et des appareils électroniques portatifs utilisés pour le stockage, le traitement ou l'enregistrement de données électroniques.

² JO L 145 du 13.6.1977, p.1. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2006/69/CE (JO L 221 du 12.8.2006, p. 9).

³ JO C , , p. .

- (4) Dans ce secteur, un nombre considérable d'opérateurs se livre à des opérations d'évasion fiscale en omettant de verser la TVA au Trésor après avoir vendu leurs marchandises. Leurs clients, en possession d'une facture valide, conservent toutefois le droit à la déduction fiscale. Une forme plus agressive de fraude fiscale consiste à livrer plusieurs fois les mêmes biens, selon un mécanisme de fraude tournante, sans verser la TVA aux autorités fiscales. En désignant dans lesdits cas la personne à qui les marchandises sont livrées comme la personne redevable du versement de la TVA, la dérogation supprimerait toute tentation de pratiquer cette forme d'évasion fiscale sans affecter le montant de TVA exigible.
- (5) Afin d'assurer le bon fonctionnement de la dérogation et de prévenir le transfert de l'évasion fiscale vers d'autres produits ou vers le commerce de détail, il convient que Royaume-Uni introduise des dispositions appropriées en matière de contrôle et de notification. Il importe que la Commission soit informée des mesures spécifiques adoptées ainsi que du suivi et de l'évaluation générale du fonctionnement de la dérogation.
- (6) La mesure est proportionnée aux objectifs poursuivis, étant donné qu'elle n'est pas destinée à une application générale mais concerne des secteurs à haut risque, incluant certains produits soigneusement définis pour lesquels l'échelle et le volume de la fraude fiscale ont entraîné des pertes de recettes considérables. En outre, vu le caractère limité du secteur, la dérogation ne peut pas être considérée comme équivalant à une mesure générale.
- (7) Il convient de limiter la durée de validité de l'autorisation à une courte période, étant donné qu'il n'existe aucune garantie que les objectifs de la mesure seront atteints ni aucune possibilité de mesurer à l'avance son impact sur le fonctionnement du système de la TVA au Royaume-Uni et dans d'autres États membres. En outre, l'incidence de la mesure et de sa mise en œuvre sur le fonctionnement du marché intérieur devra être évaluée correctement.
- (8) La dérogation n'a pas d'incidence négative sur les ressources propres des Communautés provenant de la taxe sur la valeur ajoutée,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Par dérogation à l'article 21, paragraphe 1, point a) de la directive 77/388/CEE, dans la version figurant à l'article 28 *octies* de ladite directive, le Royaume-Uni est autorisé à désigner l'assujetti à qui la livraison des biens énumérés ci-après est destinée comme la personne redevable du paiement de la taxe à la valeur ajoutée (TVA):

- 1) téléphones mobiles conçus comme des dispositifs fabriqués ou adaptés pour être utilisés en connexion avec un réseau sous licence fonctionnant à des fréquences spécifiques, qu'ils aient ou non une autre utilisation;
- 2) circuits intégrés comme les microprocesseurs et les unités de traitement centrales à un stade préalable à leur incorporation à des produits destinés à l'utilisateur final

- 3) supports électroniques de stockage et cartes PC, comme les cartes mémoires, les CD-ROM et les cartes mémoires SD, à utiliser avec des ordinateurs ou avec tout autre appareil visé aux points 1 et 4;
- 4) appareils électroniques utilisés pour le stockage, le traitement ou l'enregistrement de données électroniques énumérés ci-après:
 - (a) appareils de poche pour l'enregistrement et la reproduction du son/ou des images;
 - (b) lecteurs audionumériques de poche, comme les lecteurs MP3;
 - (c) lecteurs vidéonumériques de poche et lecteurs DVD portables;
 - (d) appareils sans fil fournissant des services de courrier électronique, de téléphonie, de messagerie textuelle, de navigation via Internet et d'autres types d'accès sans fil à des données ainsi que les ordinateurs de poche;
 - (e) navigateurs GPS de poche ou portables;
 - (f) consoles de jeu munies d'un écran ou d'un modèle à connecter à une télévision ou à un ordinateur.

La dérogation s'applique à la livraison de biens dont le montant imposable est égal ou supérieur à 1 000 BPB.

Article 2

La dérogation prévue à l'article premier est subordonnée à l'introduction par le Royaume-Uni d'obligations de contrôle et d'information appropriées et efficaces concernant les assujettis qui livrent les biens auxquels s'applique le système d'autoliquidation prévu par la présente décision.

Article 3

Le Royaume-Uni informe la Commission de l'adoption des mesures visées aux articles 1 et 2 et lui soumet, pour le 31 décembre 2008 au plus tard, un rapport d'évaluation générale sur le fonctionnement des mesures concernées, en particulier en ce qui concerne 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.

Article 4

La présente décision expire le 31 décembre 2009.

Article 5

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*