



Bruxelles, le 4.10.2017
COM(2017) 568 final

2017/0249 (NLE)

Proposition de

RÈGLEMENT D'EXÉCUTION DU CONSEIL

**modifiant le règlement (UE) n° 282/2011 en ce qui concerne certaines exonérations liées
aux opérations intracommunautaires**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Le 7 avril 2016, la Commission a adopté le *Plan d'action sur la TVA - Vers un espace TVA unique dans l'Union - L'heure des choix*¹ (ci-après le «plan d'action sur la TVA»). La Commission y a annoncé, entre autres, son intention d'adopter un système de TVA définitif pour les échanges transfrontières intra-Union entre entreprises (B2B), fondé sur le principe de la taxation dans l'État membre de destination des biens afin de créer un espace TVA unique robuste dans l'Union. Le programme de travail de la Commission pour 2017² comportait une proposition législative concernant un tel système de TVA définitif simplifié et étanche à la fraude pour les échanges intra-Union.

Dans ses conclusions du 25 mai 2016³, le Conseil a pris note des arguments avancés par la Commission dans son plan d'action sur la TVA en ce qui concerne la voie à suivre pour mettre en place un système de TVA définitif ainsi que de son intention de présenter, à titre de première étape, une proposition législative en 2017 pour un système de TVA définitif applicable aux échanges transfrontières. Il a également réaffirmé son point de vue selon lequel le principe de l'«imposition, dans l'État membre d'origine, des livraisons de biens et des prestations de services» devrait être remplacé par le principe de l'«imposition dans l'État membre de destination» dans le système de TVA définitif pour les opérations B2B.

Dans ses conclusions du 8 novembre 2016⁴, le Conseil a déclaré que, tandis que la Commission poursuit ses travaux sur le système de TVA définitif applicable aux échanges intra-Union, des améliorations du système de TVA actuel devraient être apportées dans l'intervalle. Dans ce contexte, le Conseil a demandé de procéder à des modifications dans quatre domaines:

- Preuve de livraison intracommunautaire: le Conseil a invité la Commission à étudier la possibilité d'établir un cadre commun de critères recommandés applicable aux documents justificatifs requis afin de demander une exonération pour une livraison intra-Union.
- Numéro d'identification TVA: le Conseil a invité la Commission à présenter une proposition législative pour que le numéro d'identification TVA valide de l'assujetti ou de la personne morale non assujettie acquérant les biens, attribué par un État membre autre que celui de départ de l'expédition ou du transport des biens, constitue une condition de fond supplémentaire pour l'application d'une exonération en cas de livraison intracommunautaire de biens.

¹ COM(2016) 148 final.

² Voir le programme de travail de la Commission pour 2017: Pour une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend, COM(2016) 710 final.

³ Voir: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1487237841093&uri=CELEX:52016DC0710>

⁴ Conclusions du Conseil du 8 novembre 2016 sur les améliorations à apporter aux règles actuelles de l'UE en matière de TVA applicables aux transactions transfrontières (N° 14257/16 FISC 190 ECOFIN 1023 du 9 novembre 2016)
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14257-2016-INIT/fr/pdf>

- Opérations en chaîne: le Conseil a invité la Commission à analyser et à proposer des critères uniformes et les améliorations législatives nécessaires qui se traduiraient par une plus grande sécurité juridique et par une application davantage harmonisée des règles de la TVA au moment de déterminer le régime TVA des opérations en chaîne, y compris des opérations triangulaires.
- Transfert de stocks sous contrat de dépôt: le Conseil a invité la Commission à proposer des modifications des règles actuelles de TVA afin de procéder à une simplification et de permettre un traitement uniforme des dispositions relatives aux stocks sous contrat de dépôt dans le cadre des échanges transfrontières. À cet effet, un «stock sous contrat de dépôt» est un stock de biens qu'un vendeur transfère vers un entrepôt pour le mettre à la disposition d'un acquéreur connu dans un autre État membre, lequel devient le propriétaire des biens dès qu'il vient les retirer de l'entrepôt.

Afin de satisfaire à la demande du Conseil, des modifications du règlement d'exécution TVA⁵ sont proposées pour le premier domaine. Les trois autres requièrent des modifications de la directive TVA⁶ et font dès lors l'objet d'une proposition distincte.

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

La création d'un système de TVA simple, moderne et étanche à la fraude est l'une des priorités dans le domaine fiscal définies par la Commission pour 2017⁷.

La lutte contre la fraude à la TVA liée aux opérateurs défaillants est aussi l'un des domaines de criminalité prioritaires de l'Union européenne (ci-après l'«Union» ou l'«UE»), dans le cadre du cycle politique de l'Union 2014-2017 d'Europol⁸.

L'allègement des charges administratives, en particulier pour les PME, constitue également un objectif important mis en relief dans la stratégie de croissance de l'Union⁹.

L'initiative proposée et ses objectifs sont conformes à la politique de l'Union en faveur des PME telle qu'elle est énoncée dans le Small Business Act (SBA)¹⁰, en particulier le principe VII consistant à aider les PME à profiter davantage des potentialités du marché unique.

Elle est conforme à la stratégie pour le marché unique¹¹ et aux objectifs du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT).

⁵ Règlement d'exécution (UE) n° 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).

⁶ 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).

⁷ Examen annuel de la croissance 2017; voir https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-annual-growth-survey_fr

⁸ [Priorités EMPACT \(Plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles\)](#)

⁹ Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive: voir <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:FR:PDF>

¹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - «Think Small First»: Priorité aux PME - Un «Small Business Act» pour l'Europe [COM(2008) 394 final].

¹¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - «Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises» [COM(2015) 550 final].

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

La proposition est fondée sur l'article 397 de la directive TVA. Cet article prévoit que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête les mesures nécessaires à l'application de la directive TVA.

• 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 (TUE), 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.

Les problèmes liés à la preuve du transport intracommunautaire aux fins de l'exonération de la TVA pour les échanges transfrontières peuvent être mieux traités au niveau de l'Union plutôt que par chaque État membre, étant donné que ces difficultés touchent inévitablement plusieurs États membres. En outre, la TVA est une taxe harmonisée au niveau de l'Union et, par conséquent, toute nouvelle initiative pour mettre en œuvre une règle spécifique de la directive TVA requiert une proposition de la Commission visant à modifier le règlement d'exécution TVA.

La mesure proposée sur les documents justificatifs requis pour prétendre à une exonération des livraisons intracommunautaires a été demandée à l'unanimité par les États membres, ce qui démontre qu'une action à l'échelle de l'Union est susceptible d'être plus efficace puisque, au niveau national, une telle action n'a pas eu les résultats escomptés.

• Proportionnalité

La mesure proposée en ce qui concerne la preuve du transport des biens d'un État membre à un autre constitue une réponse ciblée à un problème spécifique lié à l'existence d'une règle de TVA qui s'est révélée difficile à appliquer d'une manière systématique et uniforme et qui a créé des problèmes pour les assujettis ainsi que pour les administrations fiscales.

• Choix de l'instrument

La présente proposition modifie le règlement d'exécution (UE) n° 282/2011 du Conseil.

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

• Consultation des parties intéressées

La Commission a mis en place deux groupes de travail pour les discussions au niveau technique en ce qui concerne la TVA, à savoir le groupe sur l'avenir de la TVA (GFV) et le groupe d'experts sur la TVA (VEG). Ces groupes ont discuté des améliorations à apporter au système de TVA actuel, notamment de la question de la preuve de transport des biens d'un État membre à un autre dans le cadre de l'exonération de la TVA pour les livraisons

intracommunautaires de biens B2B. En outre, une consultation publique a été organisée du 20 décembre 2016 au 20 mars 2017 et a permis de recueillir 121 contributions¹²

- **Analyse d'impact**

On se référera à l'analyse d'impact séparée [SWD(2017)325 et son résumé SWD(2017)326] qui a été réalisée dans le cadre notamment de la présente proposition.

L'analyse d'impact relative à la proposition a été examinée le 14 juillet 2017 par le comité d'examen de la réglementation [Ares(2017)3573962-SEC(2017)423]. Le comité a émis un avis favorable à la proposition, accompagné de quelques recommandations qui ont été prises en considération. L'avis du comité et les recommandations figurent à l'annexe 1 du document de travail des services de la Commission relatif à l'analyse d'impact accompagnant la proposition.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

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

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

En 1994, la Commission a attiré l'attention du Conseil et du Parlement européen¹³ sur la question de la preuve à fournir pour attester que les conditions d'application de l'exonération d'une livraison intracommunautaire de biens sont remplies. Déjà à l'époque, la Commission, moins de 2 ans après l'introduction de l'actuel régime transitoire de taxation des échanges intracommunautaires (selon lequel une opération intracommunautaire B2B portant sur des biens donne lieu à une livraison de biens exonérée dans l'État membre de départ et à une acquisition intracommunautaire taxée dans l'État membre d'arrivée), a souligné que cette question était une source de difficultés.

Des discussions ultérieures au niveau de l'Union n'ont pas abouti à des résultats concrets. En outre, le règlement d'exécution TVA ne contient pas, à l'heure actuelle, de disposition sur ce point, bien qu'au fil des ans, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a traité la question de la preuve de l'exonération des livraisons intracommunautaires¹⁴.

¹² Voir, à propos de la consultation des parties intéressées, l'annexe 2 du document de travail — Analyse d'impact accompagnant le document «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'harmonisation et la simplification de certaines règles dans le système de taxe sur la valeur ajoutée et instaurant le système définitif de taxation des échanges entre les États membres», et les résultats de la consultation publique ouverte: https://ec.europa.eu/taxation_customs/consultations-get-involved/tax-consultations_fr

¹³ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le fonctionnement du régime transitoire de taxation à la TVA des échanges intracommunautaires [COM(94) 515 final du 23.11.1994].

¹⁴ Voir par exemple les arrêts du 27 septembre 2007, *Teleos*, C-409/04, ECLI:EU:C:2007:548; du 27 septembre 2007, *Collée*, C-146/05, ECLI:EU:C:2007:549; du 27 septembre 2007, *Twoh International*, C-184/05, ECLI:EU:C:2007:550; du 16 décembre 2010, *Euro Tyre Holding*, C-430/09, ECLI:EU:C:2010:786; du 27 septembre 2012, *VSTR*, C-587/10, ECLI:EU:C:2012:592; du 6 septembre 2012, *Mecsek-Gabona*, C-273/11, ECLI:EU:C:2012:547; du 9 octobre 2014, *Traum*, C-492/13, ECLI:EU:C:2014:2267.

Néanmoins, au cours du processus de consultation engagé dans le cadre du Livre vert sur l'avenir de la TVA¹⁵, de nombreuses contributions ont à nouveau signalé ce point comme étant l'un des problèmes majeurs du système de TVA actuel. Des règles claires et stables qui garantissent la sécurité juridique pour les entreprises sont essentielles. Dans le même temps, les administrations fiscales doivent être en mesure d'assurer le suivi et de garantir l'application correcte de l'exonération, en particulier dans la mesure où les livraisons intracommunautaires exonérées constituent souvent une composante de base des mécanismes de fraude «carrousel» transfrontières.

La solution proposée consiste à introduire une présomption réfragable dans deux cas spécifiques faisant intervenir le statut d'assujetti certifié. En ce qui concerne le statut d'assujetti certifié, il est fait référence à la proposition législative sur le système de TVA définitif pour les échanges intracommunautaires.

Dans le premier cas de figure, où les biens ont été transportés ou expédiés par le fournisseur, directement ou par un tiers pour son compte, et où le fournisseur a le statut d'assujetti certifié, une présomption est introduite en vertu de laquelle les biens ont été transportés à partir de l'État membre de livraison (départ) à destination d'un autre État membre lorsque le fournisseur est en possession de deux documents non contradictoires (dont la liste figure dans le règlement) attestant le transport. Toutefois, une autorité fiscale peut réfuter cette présomption sur la base d'éléments de preuve indiquant que les biens n'ont pas été transportés à partir de l'État membre de livraison à destination d'un autre État membre.

Dans le second cas de figure, où l'acquéreur est un assujetti certifié et où les biens ont été transportés ou expédiés par ledit acquéreur, directement ou par un tiers pour son compte, une présomption est introduite en vertu de laquelle les biens peuvent être considérés comme ayant été transportés à partir de l'État membre de livraison à destination d'un autre État membre lorsque le fournisseur est en possession i) d'une déclaration écrite de l'acquéreur établissant que les biens ont été transportés par lui ou pour son compte en mentionnant l'État membre d'arrivée des biens (sans toutefois devoir indiquer la destination exacte de façon à préserver la confidentialité des activités de l'acquéreur); et ii) de deux documents non contradictoires (parmi ceux indiqués dans la liste figurant dans le règlement) attestant le transport. La déclaration visée au point i), qui doit être enregistrée par le fournisseur, doit être fournie au plus tard le dixième jour du mois suivant la livraison. Cette période devrait permettre à l'acquéreur de disposer du temps suffisant pour transmettre les informations, tandis que, dans le même temps, elle n'excède pas le délai auquel est tenu le fournisseur pour émettre une facture (au plus tard le quinzième jour du mois suivant la livraison, conformément aux conditions de l'article 222 de la directive TVA).

Pour les cas qui ne sont pas couverts par ces présomptions, par exemple parce que les assujettis concernés n'ont pas le statut d'assujetti certifié, les règles actuellement en vigueur, telles qu'interprétées par la CJUE, restent applicables.

¹⁵ Livre vert sur l'avenir de la TVA – Vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace [COM(2010) 695]; document de travail des services de la Commission accompagnant le Livre vert sur l'avenir de la TVA – Vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace [SEC(2010) 1455 du 1.12.2010].

Proposition de

RÈGLEMENT D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) n° 282/2011 en ce qui concerne certaines exonérations liées aux opérations intracommunautaires

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 397,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Dans son plan d'action sur la TVA², la Commission a annoncé son intention de présenter une proposition relative à un système de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) définitif en ce qui concerne les échanges transfrontières d'entreprise à entreprise entre les États membres. Le Conseil, dans ses conclusions du 8 novembre 2016³, a invité la Commission à proposer dans le même temps certaines améliorations à apporter aux règles de l'Union en matière de TVA pour les opérations transfrontières, notamment aux fins des exonérations applicables aux opérations intracommunautaires.
- (2) La directive 2006/112/CE définit un certain nombre de conditions afin d'exonérer de la TVA les livraisons de biens dans le cadre de certaines opérations intracommunautaires. L'une de ces conditions est que les biens doivent être transportés ou expédiés à partir d'un État membre à destination d'un autre.
- (3) Toutefois, les divergences d'approche entre les États membres dans l'application de ces exonérations aux opérations transfrontières ont engendré des difficultés et sont source d'insécurité juridique pour les entreprises. Cela va à l'encontre de l'objectif d'amélioration des échanges intra-Union et à l'abolition des frontières fiscales. Il est donc important de préciser et d'harmoniser les conditions dans lesquelles les exonérations peuvent s'appliquer.
- (4) Étant donné que la fraude à la TVA transfrontière est principalement liée à l'exonération des livraisons intracommunautaires, il est nécessaire de préciser certaines circonstances dans lesquelles les biens devraient être considérés comme ayant été transportés ou expédiés à partir du territoire de l'État membre de livraison.

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen concernant un plan d'action sur la TVA – Vers un espace TVA unique dans l'Union - L'heure des choix [COM(2016) 148 final du 7.4.2016].

³ Conclusions du Conseil du 8 novembre 2016 sur les améliorations à apporter aux règles actuelles de l'UE en matière de TVA applicables aux transactions transfrontières (N° 14257/16 FISC 190 ECOFIN 1023 du 9 novembre 2016).

- (5) Afin de fournir une solution pratique aux entreprises ainsi que des garanties aux administrations fiscales, deux présomptions réfragables sont introduites en ce qui concerne les opérations faisant intervenir des assujettis certifiés en application du règlement d'exécution (UE) n° 282/2011⁴.
- (6) Compte tenu du fait que les dispositions figurant dans le présent règlement sont liées à des modifications introduites par la directive [...] /UE⁵ du Conseil en ce qui concerne l'assujetti certifié, il convient que le présent règlement s'applique à compter de la date d'application de ces modifications.
- (7) Il y a donc lieu de modifier le règlement d'exécution (UE) n° 282/2011 en conséquence,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Au chapitre VIII du règlement d'exécution (UE) n° 282/2011, la SECTION 2 *bis* suivante est insérée:

«SECTION 2 *bis*

Exonérations liées aux opérations intracommunautaires

(articles 138 à 142 de la directive 2006/112/CE)

Article 45 bis

1. Aux fins de l'application des exonérations prévues à l'article 138 de la directive 2006/112/CE, il est présumé que les biens ont été expédiés ou transportés en dehors de leur territoire respectif mais dans la Communauté dans l'une des circonstances suivantes:

- (a) le vendeur a le statut d'assujetti certifié au sens de l'article 13 *bis* de la directive 2006/112/CE, il indique que les biens ont été transportés ou expédiés par lui ou par un tiers pour son compte et il est en possession d'au moins deux éléments de preuve non contradictoires énumérés au paragraphe 3, confirmant le transport ou l'expédition;
- (b) l'acquéreur des biens a le statut d'assujetti certifié au sens de l'article 13 *bis* de la directive 2006/112/CE et le vendeur est en possession des documents suivants:
- i) une déclaration écrite de l'acquéreur des biens, attestant que les biens ont été transportés ou expédiés par lui ou par un tiers pour son compte, et mentionnant l'État membre de destination des biens;

⁴ Règlement d'exécution (UE) n° 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).

⁵ Directive [...] /UE du Conseil du [...] modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'harmonisation et la simplification de certaines règles dans le système de taxe sur la valeur ajoutée et instaurant le système définitif de taxation des échanges entre les États membres (JO L [...]).

- ii) deux éléments de preuve non contradictoires énumérés au paragraphe 3, confirmant le transport ou l'expédition.

L'acquéreur des biens doit fournir la déclaration écrite visée au point b) i) au vendeur, au plus tard le dixième jour du mois suivant la livraison.

2. Une autorité fiscale peut réfuter une présomption qui a été faite en vertu du paragraphe 1, lorsqu'il existe des indications d'abus ou de fraude du vendeur ou de l'acquéreur des biens.

3. Aux fins du paragraphe 1, les éléments suivants sont acceptés comme preuve du transport ou de l'expédition:

- (a) un document signé par l'acquéreur des biens, ou par une personne habilitée à agir pour son compte, accusant réception des biens dans l'État membre de destination;
- (b) des documents relatifs au transport ou à l'expédition des biens tels qu'un document ou une lettre CMR avec signature, un connaissement, une facture de fret aérien, une facture du transporteur des biens, une police d'assurance concernant le transport ou l'expédition des biens ou des documents bancaires prouvant le paiement du transport ou de l'expédition des biens;
- (c) des documents officiels délivrés par une autorité publique, telle qu'un notaire, confirmant l'arrivée des biens dans l'État membre de destination;
- (d) un récépissé délivré dans l'État membre de destination attestant l'entreposage des biens dans cet État membre;
- (e) un certificat délivré dans l'État membre de destination par un organisme professionnel dans cet État membre, tel qu'une chambre de commerce ou d'industrie, confirmant la destination des biens;
- (f) un contrat entre le vendeur et l'acquéreur des biens ou un bon de commande indiquant la destination des biens;
- (g) une correspondance entre les parties concernées par l'opération indiquant la destination des biens;
- (h) la déclaration de TVA de l'acquéreur des biens indiquant l'acquisition intracommunautaire des biens.»

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Il est applicable à partir du 1^{er} janvier 2019.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*