

COM(2025) 29 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 11 février 2025

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 11 février 2025

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Proposition de DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL autorisant l'Estonie à appliquer 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

Bruxelles, le 6 février 2025
(OR. en)

6012/25

**Dossier interinstitutionnel:
2025/0014(NLE)**

**FISC 16
ECOFIN 128**

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	4 février 2025
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2025) 29 final
Objet:	Proposition de DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL autorisant l'Estonie à appliquer une mesure particulière dérogatoire à l'article 26, paragraphe 1, point a), et aux articles 168 et 168 <i>bis</i> de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 29 final.

p.j.: COM(2025) 29 final



Bruxelles, le 4.2.2025
COM(2025) 29 final

2025/0014 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant l'Estonie à appliquer 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

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 ajoutée¹ (ci-après 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 la directive, afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines fraudes ou évasions fiscales.

Par lettre enregistrée à la Commission le 28 mars 2024, l'Estonie 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 dépenses afférentes aux voitures particulières qui ne sont pas utilisées exclusivement à des fins professionnelles (ci-après la «mesure particulière»). La Commission a adressé des questions complémentaires le 3 avril 2024. L'Estonie a répondu le 28 juin 2024. La Commission a de nouveau demandé des éclaircissements supplémentaires le 28 août 2024, que l'Estonie a fournis dans une réponse enregistrée à la Commission le 24 septembre 2024.

Conformément à l'article 395, paragraphe 2, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 17 octobre 2024, de la demande introduite par l'Estonie. Par lettre datée du 18 octobre 2024, la Commission a notifié à l'Estonie qu'elle disposait de toutes les données qu'elle estimait nécessaires pour apprécier la demande.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Les articles 168 et 168 *bis* de la directive TVA prévoient qu'un assujetti a le droit de déduire la TVA liée aux dépenses réalisées aux fins de ses opérations taxées. En vertu de l'article 26, paragraphe 1, point a), de la même directive, l'utilisation, pour des besoins privés, d'un bien affecté à l'entreprise de l'assujetti est assimilée à une prestation de services effectuée à titre onéreux si le bien a ouvert droit à une déduction de la TVA. Ce système permet de récupérer la TVA déduite initialement pour la partie relative à l'utilisation du bien à des fins privées.

Il est toutefois difficile d'appliquer ce système aux voitures particulières, notamment parce qu'il n'est pas aisé d'opérer la distinction entre les utilisations privée et professionnelle. La tenue d'une comptabilité en la matière impose, pour la gestion et la vérification de cette dernière, une charge administrative à la fois à l'entreprise concernée et à l'administration. En outre, une tenue incorrecte de la comptabilité peut conduire à la fraude ou à l'évasion fiscales.

En vertu de l'article 395 de la directive TVA, les États membres peuvent appliquer des mesures particulières dérogatoires à la directive TVA, afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines fraudes ou évasions fiscales, à condition d'avoir obtenu l'autorisation du Conseil.

L'Estonie a été autorisée à appliquer une mesure particulière de ce type par la décision d'exécution 2014/797/UE du Conseil². La validité de la décision d'exécution 2014/797/UE du Conseil a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2020 par la décision d'exécution (UE)

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

² Décision d'exécution 2014/797/UE du Conseil du 7 novembre 2014 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 330 du 15.11.2014, p. 48).

2017/1854 du Conseil³. La mesure particulière a ensuite été de nouveau accordée en 2021 par la décision d'exécution (UE) 2021/1998 du Conseil du 15 novembre 2021⁴ et est valable jusqu'au 31 décembre 2024.

L'Estonie a demandé de continuer à appliquer la mesure particulière après le 31 décembre 2024 et a informé la Commission que les motifs d'octroi de la mesure particulière étaient les mêmes que ceux énoncés dans la demande initiale ayant conduit à la décision d'exécution 2014/797/UE du Conseil. L'Estonie a présenté des données indiquant qu'à compter de la mise en œuvre de la dérogation au titre de la décision d'exécution 2014/797/UE du Conseil, la grande majorité des voitures de société ont continué à être utilisées à des fins privées, ce qui confirme que la dérogation est justifiée. L'Estonie a également indiqué que la limitation de la déduction de la TVA payée en amont permettait de simplifier le calcul de la TVA pour toutes les parties, tout en évitant la fraude fiscale due à une comptabilité incorrecte.

Cette mesure particulière s'applique à l'achat, à la prise en crédit-bail, à l'acquisition intracommunautaire et à l'importation de certaines voitures particulières ainsi qu'à certaines dépenses y afférentes lorsque ces voitures ne sont pas utilisées exclusivement à des fins professionnelles. À leur tour, les entreprises sont dispensées de déclarer la TVA relative à l'utilisation à des fins privées. La mesure particulière devrait s'appliquer à toutes les voitures particulières comportant au maximum huit sièges outre celui du conducteur, d'un poids ne dépassant pas 3 500 kilogrammes et qui ne sont pas utilisées à des fins strictement professionnelles. Les voitures particulières utilisées dans le cadre de certaines activités spécifiques seraient cependant soumises aux règles normales: les voitures achetées à des fins de revente, de location ou de crédit-bail; les voitures utilisées pour le transport de passagers contre rémunération (comme les taxis) et les voitures utilisées pour les leçons de conduite.

Selon l'Estonie, la limite de déduction de la mesure particulière devrait rester fixée à 50 %. Pour justifier cette affirmation, l'Estonie indique que la situation est restée inchangée depuis la première introduction de la mesure particulière en 2014 et qu'il n'y a aucune raison de penser qu'elle évoluera dans les années à venir. L'Estonie indique également que l'utilisation privée des voitures de société qui ne sont pas utilisées exclusivement à des fins professionnelles représente environ 60 % de leur utilisation totale et que, sur la base des preuves indirectes et des hypothèses dont disposent les autorités fiscales estoniennes, la limitation à 50 % de la déduction de la TVA payée en amont est la mesure la plus appropriée afin d'exclure la possibilité de surestimer la part de l'utilisation privée des voitures de société.

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

Des mesures particulières dérogatoires aux dispositions de la directive TVA, et d'autres prorogations concernant le droit à déduction, semblables à celle dont la prorogation est

³ 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).

⁴ La validité de la décision d'exécution 2014/797/UE du Conseil avait expiré avant que l'Estonie ne présente, en février 2021, la demande visant à étendre de nouveau sa portée dans le temps. La demande de février 2021 a par conséquent été traitée comme une demande initiale d'appliquer une mesure dérogatoire aux principes généraux régissant le droit à déduction de la TVA payée en amont en ce qui concerne les dépenses afférentes aux voitures particulières qui ne sont pas utilisées exclusivement à des fins professionnelles. C'est par la décision d'exécution (UE) 2021/1998 du Conseil du 15 novembre 2021 autorisant l'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 408 du 17.11.2021, p. 3) que l'autorisation a été accordée à l'Estonie.

demandée par l'Estonie, ont été accordées à d'autres États membres (Hongrie⁵, Lettonie⁶, Croatie⁷, Pologne⁸, Italie⁹ et Roumanie¹⁰).

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

Article 395 de la directive TVA.

• Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)

Compte tenu de la disposition de la directive TVA sur laquelle se fonde la proposition, cette dernière relève de la compétence exclusive de l'Union européenne étant donné que la prorogation de la mesure particulière ne peut être octroyée par l'Estonie. L'intervention de la Commission est nécessaire pour présenter une proposition au Conseil, qui peut autoriser l'Estonie à proroger la mesure particulière.

• Proportionnalité

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

La mesure particulière est limitée dans sa portée et dès lors proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir éviter certaines fraudes ou évasions fiscales. En particulier, compte tenu de la possibilité pour les entreprises de déclarer un montant de TVA inférieur au montant effectivement dû et de la vérification fastidieuse des données relatives au kilométrage pour les autorités fiscales, la limitation à 50 % permettrait de garantir la perception de la TVA dans un secteur spécifique.

• Choix de l'instrument

Instrument proposé: décision d'exécution du Conseil.

⁵ Décision d'exécution (UE) 2021/1774 du Conseil du 5 octobre 2021 modifiant la décision d'exécution (UE) 2018/1493 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 360 du 11.10.2021, p. 108).

⁶ Décision d'exécution (UE) 2021/1968 du Conseil du 9 novembre 2021 modifiant la décision d'exécution (UE) 2015/2429 autorisant la Lettonie 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 401 du 12.11.2021, p. 1).

⁷ Décision d'exécution (UE) 2024/2884 du Conseil du 5 novembre 2024 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 aux articles 168 et 168 *bis* de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L, 2024/2884, 13.11.2024).

⁸ Décision d'exécution (UE) 2022/2385 du Conseil du 6 décembre 2022 modifiant la décision d'exécution 2013/805/UE autorisant la République de Pologne à introduire des mesures dérogatoires 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 315 du 7.12.2022, p. 87).

⁹ Décision d'exécution (UE) 2022/2411 du Conseil du 6 décembre 2022 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 (JO L 317 du 9.12.2022, p. 120).

¹⁰ Décision d'exécution (UE) 2024/1641 du Conseil du 24 mai 2024 autorisant la Roumanie à appliquer des mesures particulières 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, 2024/1641, 6.6.2024).

Conformément à l'article 395 de la directive 2006/112/CE du Conseil, l'octroi d'une mesure particulière dérogatoire aux dispositions de la directive TVA n'est possible qu'avec l'autorisation du Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission. La décision d'exécution du Conseil constitue l'instrument le plus approprié, étant donné qu'elle peut être adressée à un État membre particulier.

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 l'Estonie et ne concerne que cet État membre.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Il n'a pas été nécessaire de faire appel à des experts externes.

- **Analyse d'impact**

La proposition vise à simplifier et garantir la procédure de taxation en supprimant la nécessité pour les assujettis de tenir une comptabilité concernant l'utilisation privée de voitures particulières spécifiques et, dans le même temps, à éviter la fraude à la TVA due à une tenue incorrecte de la comptabilité. Elle peut donc avoir une incidence positive pour les entreprises comme pour les administrations fiscales. L'Estonie a considéré que cette solution, comparable à d'autres mesures particulières passées et présentes dérogatoires aux dispositions de la directive TVA, était une mesure appropriée.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La mesure particulière n'aura qu'un effet négligeable sur le montant total des recettes fiscales perçues au stade de la consommation finale et n'aura aucune incidence négative sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

La proposition est limitée dans le temps et comporte une clause de limitation dans le temps fixée au 31 décembre 2027.

Dans le cas où l'Estonie envisagerait de proroger la mesure particulière au-delà de 2027, un rapport comportant le réexamen du pourcentage maximal de droit à déduction doit être transmis à la Commission en même temps que la demande de prorogation, et ce au plus tard le 31 mars 2027.

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant l'Estonie à appliquer 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

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 168 *bis* de la directive 2006/112/CE établissent le droit des 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. En vertu de l'article 26, paragraphe 1, point a), de ladite directive, 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 doit être assimilée à une prestation de services.
- (2) La décision d'exécution (UE) 2021/1998 du Conseil² a autorisé l'Estonie, jusqu'au 31 décembre 2024, à limiter à 50 % le droit à déduction de la TVA sur les dépenses afférentes aux voitures particulières qui ne sont pas utilisées exclusivement à des fins professionnelles lorsque ces dépenses concernent l'achat, la prise en crédit-bail, l'acquisition intracommunautaire ou l'importation de voitures particulières qui ne sont pas utilisées exclusivement à des fins professionnelles ainsi que sur les dépenses relatives à l'entretien et à la réparation de ces voitures et à l'achat de carburant pour celles-ci. Elle a également autorisé l'Estonie à ne pas assimiler à une prestation de services effectuée à titre onéreux l'utilisation à des fins privées d'une voiture particulière affectée à l'entreprise d'un assujetti, lorsque cette voiture a fait l'objet de la limitation autorisée au titre de l'article 1^{er} de ladite décision (ci-après la «mesure particulière»).
- (3) Par lettre enregistrée par la Commission le 28 mars 2024, l'Estonie a introduit une demande auprès de la Commission, conformément à l'article 395, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2006/112/CE, afin de continuer à appliquer la mesure particulière (ci-après la «demande de prorogation»). Par lettre du 3 avril 2024, la

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

² Décision d'exécution (UE) 2021/1998 du Conseil du 15 novembre 2021 autorisant l'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 408 du 17.11.2021, p. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1998/oj).

Commission a demandé des renseignements complémentaires. L'Estonie a répondu le 28 juin 2024. Par lettre datée du 28 août 2024, la Commission a demandé des éclaircissements supplémentaires, que l'Estonie a fournis par lettre enregistrée par la Commission le 24 septembre 2024.

- (4) Conformément à l'article 395, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2006/112/CE, la Commission a transmis la demande de prorogation aux autres États membres, par lettre datée du 17 octobre 2024. Par lettre datée du 18 octobre 2024, la Commission a informé l'Estonie qu'elle disposait de toutes les données utiles pour étudier la demande de prorogation.
- (5) Conformément à l'article 4 de la décision d'exécution (UE) 2021/1998, l'Estonie a présenté, en même temps que la demande de prorogation, un rapport comprenant le réexamen du pourcentage fixé pour la limitation du droit à déduction de la TVA visé à l'article 1^{er} de ladite décision d'exécution. Sur la base des informations actuellement disponibles, à savoir l'expérience tirée des contrôles fiscaux et les données statistiques relatives à l'utilisation privée des voitures particulières, l'Estonie fait valoir que la limitation de 50 % reste justifiée et appropriée.
- (6) La mesure particulière autorisée par la décision d'exécution (UE) 2021/1998 a expiré le 31 décembre 2024. Compte tenu de l'effet positif sur la charge administrative des contribuables et des autorités fiscales, celle-ci permettant de simplifier la perception de la TVA et d'éviter la fraude fiscale due à une tenue incorrecte de la comptabilité, la Commission estime qu'il est approprié d'accorder la mesure particulière.
- (7) La mesure particulière devrait être limitée au temps nécessaire pour évaluer son efficacité et le caractère adéquat de la limitation du pourcentage. Il y a donc lieu d'autoriser l'Estonie à appliquer la mesure particulière jusqu'au 31 décembre 2027.
- (8) La mesure particulière est proportionnée aux objectifs poursuivis, à savoir simplifier la perception de la TVA et éviter certaines fraudes ou évasions fiscales, étant donné qu'elle est limitée dans le temps et dans sa portée. En outre, la mesure particulière n'entraîne pas le risque d'un déplacement de la fraude vers d'autres secteurs ou d'autres États membres.
- (9) Si l'Estonie juge nécessaire de proroger l'autorisation au-delà de 2027, il convient qu'elle présente une demande de prorogation à la Commission, au plus tard le 31 mars 2027, accompagnée d'un rapport qui comporte le réexamen du pourcentage maximal appliqué.
- (10) La mesure particulière n'aura qu'un effet négligeable sur le montant total des recettes fiscales perçues au stade de la consommation finale et n'aura aucune incidence négative sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Par dérogation aux articles 168 et 168 *bis* de la directive 2006/112/CE, l'Estonie est autorisée à limiter à 50 % le droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée sur les dépenses afférentes aux voitures particulières qui ne sont pas utilisées exclusivement à des fins professionnelles lorsque ces dépenses concernent l'achat, la prise en crédit-bail, l'acquisition intracommunautaire ou l'importation de voitures particulières qui ne sont pas utilisées exclusivement à des fins professionnelles ainsi que sur les dépenses relatives à l'entretien et à la réparation de ces voitures et à l'achat de carburant pour celles-ci.

Article 2

Par dérogation à l'article 26, paragraphe 1, point a), de la directive 2006/112/CE, l'Estonie n'assimile pas à une prestation de services effectuée à titre onéreux l'utilisation à des fins non professionnelles d'une voiture particulière affectée à l'entreprise d'un assujetti, lorsque cette voiture a fait l'objet de la limitation autorisée au titre de l'article 1^{er} de la présente décision.

Article 3

1. La présente décision ne s'applique qu'aux voitures particulières dont le poids maximal autorisé n'excède pas 3 500 kilogrammes et qui sont équipées d'un maximum de huit sièges, outre celui du conducteur.
2. La présente décision ne s'applique pas aux catégories de voitures particulières suivantes:
 - (a) les véhicules achetés à des fins de revente, de location ou de crédit-bail;
 - (b) les voitures utilisées pour le transport de passagers contre rémunération, notamment les services de taxi;
 - (c) les voitures utilisées pour la fourniture de leçons de conduite.

Article 4

1. La présente décision prend effet le jour de sa notification.
2. La présente décision est applicable jusqu'au 31 décembre 2027.
3. Toute demande de prorogation de l'autorisation prévue par la présente décision est présentée à la Commission au plus tard le 31 mars 2027 et est accompagnée d'un rapport comportant le réexamen du pourcentage fixé à l'article 1^{er}.

Article 5

La République d'Estonie est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président