

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

COM(92) 582 final

Bruxelles, le 22 décembre 1992

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

**présenté conformément à l'article 3 de la décision
du Conseil 89/683/CEE du 21 décembre 1989
(application d'une mesure dérogatoire à l'article 2
de la sixième directive 77/388/CEE en matière d'harmonisation
des législations des Etats membres
relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires)**

Proposition de

DECISION DU CONSEIL

**autorisant la République française à proroger
l'application d'une mesure dérogatoire à l'article 2
de la sixième directive (77/388/CEE) du Conseil du 17 mai 1977
en matière d'harmonisation des législations des
Etats membres relatives aux taxes
sur le chiffre d'affaires**

(présentés par la Commission)

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

**présenté conformément à l'article 3 de la décision
du Conseil 89/683/CEE du 21 décembre 1989
(application d'une mesure dérogatoire à l'article 2
de la sixième directive 77/388/CEE en matière d'harmonisation
des législations des Etats membres
relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires)**

I. INTRODUCTION

Par décision du Conseil des Communautés européennes n° 89/683/CEE du 21 décembre 1989⁽¹⁾, la France a été autorisée, sur le fondement de l'article 27 de la sixième directive TVA et du fait de l'entrée en vigueur de la dix-huitième directive TVA, à mettre en oeuvre un régime de TVA particulier et dérogatoire au titre des opérations imposables portant sur les déchets neufs d'industrie et les matières de récupération. Cette autorisation, compte tenu des dispositions arrêtées par l'article 1 de la décision susvisée, expire le 31 décembre 1992.

L'article 3 de ladite décision prévoit en outre que la Commission présente au Conseil, avant la date d'expiration de la dérogation, un rapport sur son application, assorti, le cas échéant, d'une proposition de décision du Conseil proposant sa prorogation.

Le présent rapport a pour objet de rendre compte de l'application de cette dérogation et d'instruire la demande de prorogation de ladite dérogation qui a été introduite par la République française par lettre enregistrée au Secrétariat général de la Commission le 22 octobre 1992.

II. APPLICATION DE LA DEROGATION

1. Historique de la dérogation

La dix-huitième directive TVA, du fait de son article 1 point 2 a), a obligé la France à supprimer le 1^{er} janvier 1990 l'exonération qu'elle appliquait à titre transitoire et dérogatoire aux livraisons de matières de récupération et de déchets neufs d'industrie sur le fondement des dispositions combinées de l'article 28.3.b et de l'annexe F point 20 de la sixième directive.

Cependant, au procès-verbal d'adoption de la dix-huitième directive⁽²⁾ figure au point 4 : "Ad article 2 point F 20" la déclaration suivante :

"Le Conseil et la Commission conviennent qu'ils examineront avec un esprit ouvert, sur base de l'article 27 paragraphes 1 à 4 de la directive 77/388/CEE une demande de la France concernant une dérogation s'inspirant du principe suivant :

(1) J.O. n° L 398 du 30.12.1989.

(2) Document Conseil 6016/89, Annexe II, p. 8.

- les opérations de vente, de commission ou de courtage portant sur les déchets neufs d'industrie et sur les matières de récupération sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée sur agrément de l'autorité fiscale compétente.

Cet agrément peut être notamment subordonné au respect des conditions suivantes : installation permanente, chiffre d'affaires annuel suffisant, présentation éventuelle d'une caution solvable."

A l'époque, la taxation des opérations portant sur les déchets neufs d'industrie et les matières de récupération paraissait susceptible de susciter des fraudes importantes, notamment dans le secteur dit des "matières métalliques". Fraudes qui consistent en l'émission de fausses factures destinées à transmettre un droit à déduction fictif (taxis) ou en la facturation de taxes jamais reversées au Trésor public. Dans les deux cas, les pertes de recettes budgétaires sont particulièrement significatives, le secteur de la récupération représentant en France et en 1989 un chiffre d'affaires global d'environ 18 milliards de francs qui atteint cette année 25 milliards de francs, pour 15 millions de tonnes de produits récupérés et 5.000 entreprises de récupération.

2. Entrée en vigueur en France

La dérogation a été transposée en droit interne sous couvert de l'article 33 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990, c'est-à-dire au titre de la loi de finances pour 1991. Ont ainsi été modifiés les articles 260, 261, 277, 273, 256, 290, 1784 du Code général des Impôts français.

L'instruction administrative 3-A-1-91 du 27 décembre 1990, publiée au Bulletin officiel des Impôts n° 9 du 14 janvier 1991 série 3 CA commente les dispositions de droit interne issues de la dérogation. Ces dispositions sont entrées en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1991.

3. Economie du régime particulier mis en place par la France sous couvert de la dérogation

Il combine les trois dispositions suivantes :

3.1. Une taxation de plein droit des livraisons portant sur des déchets neufs d'industrie ou des matières de récupération effectuées par des entreprises qui satisfont simultanément aux deux conditions suivantes :

- elles disposent d'une installation permanente

et

- le chiffre d'affaires hors taxe portant sur des déchets neufs d'industrie ou des matières de récupéra-

tion qu'elles ont réalisé au cours de l'année civile précédente s'est avéré supérieur ou égal à 6.000.000 FF.

3.2. Une exonération "limitée", en l'occurrence applicable aux seules livraisons de déchets neufs d'industrie et de matières de récupération effectuées par des entreprises qui :

- soit ne disposent pas d'installation permanente
- soit qui, disposant d'une installation permanente, ont réalisé au cours de l'année précédente un chiffre d'affaires hors taxe portant sur des livraisons de déchets neufs d'industrie ou des matières de récupération inférieur à 6.000.000 FF.

Cette exonération est assortie d'une option pour la taxation sur autorisation ouverte aux seules entreprises dont le chiffre d'affaires annuel et global est supérieur à 500.000 FF toutes taxes comprises. En d'autres termes, l'exonération est obligatoire pour les seules entreprises dont le chiffre d'affaires global annuel est inférieur au seuil de 500.000 FF TTC.

3.3. Une suspension obligatoire du paiement de la TVA au titre des livraisons à des assujettis de déchets neufs d'industrie et de matières de récupération constituées de métaux non ferreux et leurs alliages lorsque les dites livraisons sont soumises à la taxe de plein droit ou sur autorisation, donc lorsqu'elles ne peuvent pas être exonérées.

Les entreprises du secteur qui effectuent des livraisons en suspension n'ont pas le droit de facturer la TVA mais en revanche, elles conservent leurs droits à déduction, lesquels s'exercent par imputation si elles ont un autre secteur taxé ou sinon par voie de remboursement.

Par ailleurs, toutes les importations de déchets neufs d'industrie et de matière de récupération sont exonérées de TVA.

D'autre part les opérations de commission portant sur les déchets neufs d'industrie ou des matières de récupération sont assimilées à des livraisons de biens, contrairement aux opérations de courtage qui de ce fait ne sont pas couvertes par la dérogation.

4. Point de vue de l'administration française sur l'application de la dérogation

L'administration française a fait valoir les observations suivantes :

"1° Le secteur de la récupération représente en France un chiffre d'affaires de l'ordre de 25 milliards de francs, dont plus du tiers est réalisé à l'exportation, pour 15 millions de tonnes de produits récupérés. Ce secteur regroupe environ 5.000 entreprises ayant la récupération comme activité principale.

La moitié des entreprises de ce secteur sont des petites entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 500.000 F. Elles représentent environ 10% du chiffre d'affaires total.

Ces entreprises sont de nature très diverses (petites entreprises spécialisées, organisations caritatives, populations migrantes ...) pour lesquelles l'exonération qui s'applique à leurs livraisons de déchets neufs d'industrie ou matières de récupération répond bien à l'objectif de simplification et de lutte contre la fraude qui a présidé à l'institution du régime résultant de la dérogation.

L'autre moitié des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 500.000 F et qui ont donc vocation à être soumises à la TVA de plein droit ou sur autorisation, réalisent 90% du chiffre d'affaires du secteur.

Parmi ces dernières entreprises environ 60% sont taxables de plein droit. Elles réalisent plus des deux tiers du chiffre d'affaires de la catégorie.

Les autres entreprises, susceptibles d'être soumises à la TVA sur autorisation, sont celles qui ne possèdent pas d'installation permanente ou réalisent un chiffre d'affaires compris entre 500.000 F et 6 millions de francs.

Parmi celles qui ne possèdent pas d'installation permanente un pourcentage relativement faible (de l'ordre de 8%) ont un chiffre d'affaires supérieur à 6 millions de francs.

Plus de la moitié des entreprises susceptibles d'être soumises à la TVA sur autorisation ont été autorisées, sur leur demande, à soumettre leurs livraisons de déchets neufs d'industrie et matières de récupération à la TVA. Les refus d'autorisation sont rares.

Les autorisations peuvent être subordonnées à la présentation, par l'entreprise demanderesse, d'une caution solvable. Cependant, il apparaît que dans 80% des cas, les entreprises présentent des conditions de solvabilité suffisantes et sont dispensées de cautionnement.

Enfin, le régime de la suspension de TVA pour les déchets neufs d'industrie et matières de récupération composés de métaux non ferreux complète utilement le

dispositif dès lors que la valeur élevée de ces métaux augmente les risques de fraude.

- 2° L'exploitation des statistiques du contrôle fiscal montre que les entreprises du secteur soumises à la TVA présentent un risque de fraude inférieur à la moyenne des entreprises françaises.

En outre, si d'une manière générale, le montant moyen des redressements augmente avec la taille des entreprises, il augmente sensiblement moins vite pour les entreprises de ce secteur.

Enfin, les motifs des redressements résultent davantage d'erreurs dans l'application des règles fiscales (déductions injustifiées) que de véritables fraudes (dissimulation ou omission d'opérations imposables).

Cette situation est imputable au régime de TVA auquel sont soumises les entreprises du secteur et à la surveillance accrue de l'administration qu'il autorise.

- 3° La gestion du régime applicable à ces entreprises (surveillance des autorisations et des cautions par les directions des services fiscaux) n'a fait l'objet d'aucune difficulté particulière.

En outre, ce régime est bien accepté par les entreprises. Les professionnels y ont marqué leur attachement; ce régime les préserve notamment des risques dont ils pourraient être victimes du fait d'agissements frauduleux de certaines entreprises et dont ils pourraient avoir à supporter les conséquences vis-à-vis de l'administration»

III. DEMANDE DE PROROGATION DE LA DEROGATION

La France demande la prorogation de l'intégralité de la dérogation sur toute la période transitoire définie à l'article 28^{ter} de la sixième directive TVA modifiée par la directive 91/680/CEE du 16 décembre 1991 en vue de l'abolition des frontières fiscales.

Elle souhaite également que l'exonération actuellement applicable à toutes les importations de déchets neufs d'industrie et de matières de récupération soit à compter du 1^{er} janvier 1993 applicable tant aux importations qu'aux acquisitions intra-communautaires de ce type de produits.

IV. AVIS DES SERVICES DE LA COMMISSION

1. sur l'application de la dérogation par la France

La transposition de l'article premier de la dérogation appelle les observations suivantes :

- Il n'est pas spécifié dans le texte de loi qui porte modification de l'article 261-3-2° du Code général des Impôts français que l'exonération applicable en tout état de cause :

- * aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 500.000 FF
- * aux entreprises qui n'ont pas été admises au bénéfice du régime de la taxation sur autorisation

est limitée dans le temps et valable jusqu'au 31 décembre 1992 seulement.

Seul l'article 260 F du Code général des Impôts français, lequel traite de l'autorisation pour la taxation, spécifie expressément que ladite taxation sur agrément est valable jusqu'au 31 décembre 1992.

Cependant, il convient d'observer que les commentaires administratifs rétablissent la limitation dans le temps applicable au régime d'exonération limitée prévue par la décision du Conseil (Cf. point 1, deuxième alinéa de l'instruction 3-A-1-91).

- Seules les entreprises du secteur dont le chiffre d'affaires est compris entre 500.000 FF TTC et 6.000.000 FF HT peuvent être autorisées à acquitter la TVA, donc à la facturer et à transmettre de ce fait un droit à déduction. Ces dispositions sont conformes à l'article premier de la décision du Conseil : elles résultent des dispositions combinées applicables en vertu du premier tiret de l'article précité. En conséquence, et c'était bien là l'objectif poursuivi par la dérogation, les petites entreprises demeurent obligatoirement exonérées car dans le passé, c'était essentiellement les petits récupérateurs de déchets qui fraudaient en utilisant des systèmes dits de "taxis". Par ailleurs, il convient d'observer que l'autorisation de taxer n'est généralement accordée qu'aux entreprises qui, préalablement, présentent une caution solvable, laquelle doit s'engager, solidairement avec l'entreprise, à reverser à la Recette des Impôts la TVA facturée au titre des opérations réalisées pendant la période couverte par l'autorisation. Bien que n'étant pas expressément prévue par l'article premier de la décision du Conseil, le troisième considérant de ladite décision précise que la

procédure d'autorisation peut "prévoir la constitution d'une caution".

- L'examen auquel ont procédé les services de la Commission a permis de confirmer que les livraisons de déchets neufs d'industrie et de matières de récupération qui sont exonérées de TVA ne figurent pas au numérateur du prorata général de déduction lorsque l'entreprise du secteur ici visé s'avère être un redevable partiel. Toutefois, il semble que ces livraisons, lorsqu'elles sont effectuées par le fabricant lui-même et porte sur des déchets provenant de ses propres fabrications peuvent être portées tant au numérateur qu'au dénominateur du prorata, ce qui, de prime abord, est contraire aux principes généraux de la TVA. Les services de la Commission invitent donc les autorités françaises à adapter, le cas échéant, les dispositions applicables dans ce contexte.

2. Quant à l'opportunité d'une prorogation de la dérogation temporaire accordée à la France

Les services de la Commission observent que la période transitoire prévue à l'article 28^{terdecies} de la sixième directive TVA modifiée en vue de l'abolition des frontières fiscales ne s'achèvera pas nécessairement le 31 décembre 1996. La dérogation dont la prorogation est ici sollicitée ayant été initialement accordée pour une durée de deux ans, les services de la Commission proposent de la reconduire pour une durée de quatre années, de telle sorte qu'elle expire à une date certaine et préalablement fixée, en l'occurrence le 31 décembre 1996. Ceci permettra notamment de vérifier que l'extension de l'exonération aux nouvelles opérations d'acquisitions intra-communautaires ne suscite pas de difficultés ni de fraudes spécifiques.

5

**Proposition de
DECISION DU CONSEIL
autorisant la République française
à proroger l'application d'une mesure
dérogatoire à l'article 2 de la 6ème directive
(77/388/CEE) du Conseil du 17 Mai 1977
en matière d'harmonisation des législations
des Etats membres relatives aux taxes
sur le chiffre d'affaires**

(présentée par la Commission)

EXPOSE DES MOTIFS

1. Par lettre enregistrée au Secrétariat Général de la Commission le 22 octobre 1992, le Gouvernement de la République française a introduit une demande de prorogation de la dérogation qui lui a été précédemment accordée pour une durée limitée par décision du Conseil no. 89/683/CEE du 21 décembre 1989(1). Décision qui a été prise sur le fondement de l'article 27 de la sixième directive TVA(2) et qui consiste à autoriser la France à mettre en oeuvre un régime de TVA particulier portant sur les déchets neufs d'industrie et les matières de récupération. Cette autorisation expire le 31 décembre 1992.
2. L'article 3 de la décision susvisée spécifie qu'au vu d'un rapport de la Commission sur l'application par la France de la dite décision, le Conseil peut, sur base d'une proposition de la Commission et avant le 31 décembre 1992, autoriser la prorogation de l'application de la dite décision.
3. Le rapport présenté par la Commission relativement à l'application de la dite décision sur la période 1991-1992 conclut à l'opportunité d'une prorogation de l'application des dispositions de la décision susvisée jusqu'au 31 décembre 1996. Etant d'ores et déjà établi qu'avant cette date, la Commission présentera au Conseil un nouveau rapport sur l'application de l'autorisation ici en question, afin notamment de vérifier que son extension aux nouvelles opérations imposables d'acquisitions intracommunautaires ne suscite ni difficultés ni fraudes spécifiques.
4. Conformément à l'article 27 paragraphe 3 de la sixième directive TVA, les autres Etats membres ont été informés par lettre du 20 novembre 1992 de la demande française.

(1) JO CEE no. L 398 du 30.12.1989

(2) JO CEE no. L 145 du 13.06.1977

PROPOSITION DE DECISION DU CONSEIL

AUTORISANT LA REPUBLIQUE FRANCAISE A PROROGER L'APPLICATION D'UNE MESURE DEROGATOIRE A L'ARTICLE 2 DE LA SIXIEME DIRECTIVE (77/388/CEE) DU CONSEIL DU 17 MAI 1977 EN MATIERE D'HARMONISATION DES LEGISLATIONS DES ETATS MEMBRES RELATIVES AUX TAXES SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES.

LE CONSEIL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Vu le Traité instituant la Communauté économique européenne,

Vu la sixième directive (77/388/CEE) du Conseil du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires(1) - Système commun de taxe sur la valeur ajoutée : assiette uniforme, et notamment son article 27,

Vu la précédente décision du Conseil no. 89/683/CEE du 21 décembre 1989(2),

Vu le rapport de la Commission sur l'application de la décision susvisée sur la période 1991-1992,

Vu la proposition de la Commission en découlant,

Considérant qu'aux termes de l'article 27 paragraphe 1 de la sixième directive TVA, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser tout Etat membre à introduire ou proroger des mesures particulières dérogatoires à cette directive, afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines fraudes ou évasions fiscales;

Considérant que le rapport de la Commission sur l'application de la dite dérogation sur la période 1991-1992 a montré son utilité et son efficacité dans le secteur de la récupération particulièrement vulnérable à la fraude,

Considérant que le rapport de la Commission sur l'application de la dite dérogation sur la période 1991-1992 conclut qu'il n'y a pas lieu de s'opposer à sa

(1) JO CEE no. L 145 du 13.06.1977

(2) JO CEE no. L 398 du 30.12.1989

prorogation à condition que celle-ci soit bien délimitée dans le temps,

Considérant que les autres Etats membres ont été informés en date du 20 novembre 1992 de la demande de la République française :

A ARRÊTE LA PRESENTE DECISION :

Article premier

Par dérogation à l'article 2 de la sixième directive 77/388/CEE, la République française est autorisée, jusqu'au 31 décembre 1996, en matière de déchets neufs d'industrie et de matières de récupération, à exonérer de la taxe sur la valeur ajoutée, ci-après dénommée "TVA" :

- d'une part, les livraisons effectuées :
 - par les entreprises dont le montant annuel du chiffre d'affaires est inférieur à 500 000 FF,
 - par les entreprises qui ne possèdent pas d'installation permanente ou qui, disposant d'une installation permanente, ont réalisé au cours de l'année précédente un montant de chiffre d'affaires portant sur ces produits inférieur à 6,000,000 FF, sauf si elles sont autorisées à soumettre ces opérations à la TVA,
- d'autre part, les importations et les acquisitions intracommunautaires.

Article 2

Par dérogation à l'article 10 paragraphe 2 de la sixième directive 77/388/CEE, la République française est autorisée jusqu'au 31 Décembre 1996, pour les livraisons à des assujettis de déchets neufs d'industrie et de matière de récupération constitués par des métaux non ferreux et leurs alliages, et lorsque ces livraisons ne sont pas exonérées de la TVA sur la base de l'article 1er, à prévoir un régime de suspension du paiement de la taxe afférente à ces opérations.

Les assujettis destinataires sont tenus d'acquitter la taxe afférente à ces livraisons dans le cas où ces produits ne sont pas destinés soit à l'exportation en

l'état, soit à la fabrication ou à la revente en l'état de produits passibles de la TVA.

Article 3

Au vu d'un rapport présenté par la Commission sur l'application de l'autorisation visée aux articles 1er et 2, accompagné le cas échéant d'une proposition de décision prorogeant ladite autorisation, le Conseil statue, sur la base de cette proposition et avant le 1er janvier 1997, sur la prorogation de l'autorisation.

Article 4

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président

COM(92) 582 final

DOCUMENTS**FR****09**

N° de catalogue : CB-CO-92-617-FR-C

ISBN 92-77-51304-7
