



Bruxelles, le 14.12.2015
COM(2015) 646 final

2015/0296 (CNS)

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne la durée de l'obligation de respecter un taux normal minimal

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Motivation et objectifs de la proposition

L'article 97 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») prévoit que, à partir du 1^{er} janvier 2011 et jusqu'au 31 décembre 2015, le taux normal ne peut être inférieur à 15 %.

Cette disposition se fondait sur l'article 93 du traité instituant la Communauté européenne (traité CE). Le 1^{er} décembre 2009, l'article 93 du traité CE est devenu l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'article 113 du TFUE dispose que le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence.

En vue de l'établissement du marché intérieur le 1^{er} janvier 1993, la Commission avait présenté des propositions visant à mettre en place un régime d'harmonisation fiscale définitif.

Toutefois, lorsqu'il est apparu qu'il serait impossible d'adopter les propositions de la Commission avant le 1^{er} janvier 1993, le Conseil a décidé d'adopter un régime transitoire. En ce qui concerne les taux de TVA, il a adopté la directive 92/77/CEE².

Cette directive a instauré un système de taux minimaux. Elle prévoyait que, du 1^{er} janvier 1993 au 31 décembre 1996, le taux normal ne pouvait être inférieur à 15 % dans aucun État membre. Cette disposition a été prorogée à cinq reprises et s'applique jusqu'au 31 décembre 2015.

Les récentes modifications apportées à la directive TVA³ ont instauré l'imposition au lieu de destination, car celle-ci limite à quelques situations les possibilités d'opérations transfrontières destinées à tirer profit de taux de TVA faibles, pratique qui entraîne des distorsions de concurrence. Toutefois, il est de pratique courante, dans le domaine des taxes indirectes, tant pour les droits d'accise que pour la TVA, de fixer des taux minimaux, notamment en raison du fait que l'imposition de la TVA au lieu d'origine, plutôt qu'au lieu de destination, est toujours appliquée pour les achats et les ventes à distance transfrontières inférieurs à un certain seuil. Par conséquent, l'application d'un taux normal minimal dans tous les États membres, comme c'est le cas actuellement, constitue une garantie utile pour le bon fonctionnement du marché intérieur.

Étant donné que tous les États membres appliquent aujourd'hui un taux normal supérieur à 15 %, les modalités actuelles concernant le taux normal minimal de 15 % offrent également une marge de manœuvre permettant aux États membres de procéder à des réformes de la TVA en vue de réduire le taux normal en élargissant l'assiette de la TVA et en limitant le recours aux taux réduits.

Le 6 décembre 2011, la Commission a adopté une communication sur l'avenir de la TVA⁴, qui a proposé l'abandon du principe de l'origine et présenté plusieurs manières d'assurer la

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

² JO L 316 du 31.10.1992, p. 1.

³ Directive 2008/8/CE du Conseil du 12 février 2008 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le lieu des prestations de services (JO L 44 du 20.2.2008, p. 11).

⁴ COM(2011) 851.

taxation au lieu de destination. En 2016, la Commission publiera un plan d'action pour un régime définitif de TVA simple, efficace et étanche à la fraude, adapté au marché unique. Le plan d'action exposera les orientations des travaux futurs, à la lumière des résultats obtenus depuis la communication de 2011. Il définira notamment les principales caractéristiques du régime définitif de TVA pour les échanges intra-UE que la Commission souhaite proposer, ainsi que les réformes qu'elle envisage pour adapter les règles existantes en matière de taux de TVA à un régime définitif caractérisé par le principe de destination. Cette révision des règles en matière de taux de TVA abordera deux questions essentielles: la possibilité d'accorder une plus grande autonomie aux États membres dans la fixation des taux («flexibilité renforcée») et la manière de traiter les dérogations temporaires autorisant des exonérations, des taux nuls et des taux super réduits, qui devront faire l'objet d'un réexamen dès l'introduction du régime définitif de TVA.

Dans ces conditions, et dans l'attente des décisions sur la forme finale du régime définitif, il semble approprié de maintenir le principe d'un taux normal de TVA minimal de 15 % et de proposer que les dispositions actuelles soient prorogées [pour une période de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2017]. Ce délai garantit la sécurité juridique nécessaire aux parties prenantes et devrait permettre un examen plus approfondi des taux de TVA dans le cadre du plan d'action à venir sur la TVA.

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

En prorogeant une disposition existante (article 97 de la directive TVA), la proposition est cohérente avec la législation en vigueur.

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

Sans objet.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La directive proposée modifie la directive TVA. La proposition se fonde sur l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

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

Le principe de subsidiarité s'applique dans la mesure où la proposition ne concerne pas un domaine relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne. Les objectifs de la proposition ne peuvent pas être réalisés de manière satisfaisante par les États membres pour les raisons exposées ci-après.

L'Union européenne a déjà établi, dans la directive TVA, des dispositions harmonisées en matière d'application des taux de TVA. Ces dispositions ne peuvent être modifiées ou prorogées qu'au moyen d'un acte de l'Union européenne, et les législations des États membres ne peuvent s'écarter des règles harmonisées.

Seule une action de l'Union européenne permet donc d'atteindre les objectifs de la proposition et de garantir l'égalité de traitement des citoyens de l'Union. La proposition est donc conforme au principe de subsidiarité.

- **Proportionnalité**

La proposition respecte le principe de proportionnalité pour les raisons exposées ci-après.

La proposition maintient la situation existante, dans laquelle les États membres appliquent un taux normal de TVA d'un minimum de 15 %.

La proposition ne faisant que prolonger la période d'application d'une disposition existante, la mesure est proportionnée à l'objectif poursuivi. Elle n'entraîne pas de coûts pour l'Union européenne et n'impose aucune charge financière nouvelle aux entreprises ou aux consommateurs.

- **Choix de l'instrument**

L'instrument proposé est une directive. Aucun autre moyen ne serait approprié étant donné que la proposition modifie des dispositions relatives aux taux de TVA déjà contenues dans une directive.

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

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Le taux normal de TVA minimal actuellement en vigueur a été prorogé à cinq reprises. Cette sixième prorogation maintient la situation existante, qui est satisfaisante, et garantit la sécurité juridique aux parties prenantes, tout en permettant l'entrée en vigueur du régime définitif de TVA pour les échanges intra-UE sur la base d'un ensemble de règles révisées pour les taux normal et réduit de TVA.

- **Consultation des acteurs concernés**

Étant donné que la proposition ne fait que prolonger la situation actuelle pour une durée limitée, qu'aucune plainte ni demande spécifique n'a été portée à la connaissance de la Commission concernant les règles relatives à l'application du taux normal de TVA et qu'une évaluation plus large du système de taux est prévue dans le cadre du plan d'action sur la TVA, il n'était pas nécessaire de procéder à une consultation des parties prenantes à ce stade.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

En l'absence de toute plainte ou demande spécifique concernant les règles relatives à l'application du taux normal de TVA, la Commission n'a pas jugé nécessaire d'obtenir ni d'utiliser l'expertise de tiers.

- **Analyse d'impact**

La mesure concernée a pour seul but de proroger la disposition temporaire relative à la durée d'application du taux normal de TVA minimal actuel. Cette prorogation ne fait que maintenir la situation existante, qui est satisfaisante, en matière de taux normal de TVA.

En tout état de cause, la mesure proposée ne devrait avoir aucune incidence économique, sociale, régionale ou environnementale, étant donné qu'aucune modification n'est requise par rapport à la situation actuelle.

- **Réglementation affûtée et simplification**

La proposition n'est pas liée à REFIT et n'implique aucune charge réglementaire.

- **Droits fondamentaux**

Sans objet.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'Union européenne.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

Étant donné que la Commission procédera en 2016 à un réexamen de l'ensemble des règles en matière de taux de TVA, il n'est pas nécessaire d'évaluer spécifiquement la prorogation du taux normal minimal.

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

À l'heure actuelle, tous les États membres respectent le taux de TVA minimal de 15 %. Il n'est pas nécessaire de présenter des documents explicatifs sur la transposition.

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

Article 1^{er}

L'article 1^{er} propose de prolonger du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017 la période d'application du taux normal de TVA minimal actuel dans les États membres, fixé à 15 %.

Article 2

L'article 2 régit la transposition de la directive.

Article 3

L'article 3 régit l'entrée en vigueur de la directive.

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne la durée de l'obligation de respecter un taux normal minimal

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 113,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Parlement européen⁵,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁶,

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 97 de la directive 2006/112/CE du Conseil⁷ prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 2011 et jusqu'au 31 décembre 2015, le taux normal ne peut être inférieur à 15 %.
- (2) Le taux normal de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) actuellement en vigueur dans les différents États membres, en combinaison avec le mécanisme du régime transitoire, a permis d'assurer un fonctionnement acceptable de ce régime. Grâce aux nouvelles règles relatives au lieu des prestations de services, qui favorisent l'imposition au lieu de consommation, les possibilités de profiter des différences entre les taux de TVA au moyen de la délocalisation ont été davantage limitées et les éventuelles distorsions de concurrence réduites.
- (3) Afin d'éviter qu'une divergence croissante entre les niveaux du taux normal de TVA appliqués par les États membres ne conduise à des déséquilibres structurels dans l'Union européenne et n'aboutisse à des distorsions de concurrence dans certains secteurs d'activité, la pratique courante consiste, dans le domaine des taxes indirectes, à fixer des taux minimaux. Il reste nécessaire de procéder de la sorte en matière de TVA.
- (4) Dans l'attente de l'accord final sur un régime définitif de TVA pour les échanges intra-Union, il serait prématuré de fixer un niveau permanent pour le taux normal ou d'envisager de changer le niveau minimal de ce taux.
- (5) Il convient donc de maintenir à 15 % le taux normal minimal actuel pendant une période suffisamment longue pour garantir la sécurité juridique, tout en permettant une nouvelle révision de ce taux à l'avenir.

⁵ JO C du , p. .

⁶ JO C du , p. .

⁷ 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).

(6) La mesure n'exclut pas une nouvelle révision de la législation en matière de TVA avant le 31 décembre 2017 afin de mettre en place le régime de TVA définitif pour les échanges intra-Union.

(7) Il convient dès lors de modifier la directive 2006/112/CE en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

L'article 97 de la directive 2006/112/CE est remplacé par le texte suivant:

«Article 97

À partir du 1^{er} janvier 2016 et jusqu'au 31 décembre 2017, le taux normal ne peut être inférieur à 15 %.»

Article 2

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 1^{er} janvier 2016. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive.

Article 3

La présente directive entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 4

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président