



Bruxelles, le 18.1.2018
COM(2018) 20 final

2018/0005 (CNS)

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée

{SWD(2018) 7 final} - {SWD(2018) 8 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La présente initiative s'inscrit dans le cadre du train de mesures relatif à la justice fiscale en vue de la création d'un espace de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) unique dans l'Union, annoncé dans la lettre d'intention du président Juncker accompagnant le discours sur l'état de l'Union 2017¹. Ce train de mesures comprend deux propositions de modification de la directive TVA², l'une portant sur le système de TVA définitif pour les échanges transfrontières³ et l'autre, adoptée conjointement à la présente initiative, portant sur les petites entreprises, ainsi qu'une proposition de règlement du Conseil concernant la lutte contre la fraude dans le domaine de la TVA⁴.

La TVA est la taxe sur la consommation la plus ancienne en Europe. En 1967, l'engagement a été pris d'instaurer un système de TVA définitif qui fonctionnerait au sein de la Communauté européenne de la même manière que sur le territoire d'un seul pays⁵, sans qu'il ne soit convenu de règles spécifiques en matière de taux de TVA autres que l'application d'un taux normal de TVA. Les États membres étaient autorisés à appliquer un nombre illimité de taux de TVA réduits et majorés, pour lesquels aucune limite inférieure ou supérieure n'a été imposée⁶.

L'abolition des frontières fiscales entre les États membres prévue pour la fin de l'année 1992 a rendu nécessaire de réexaminer le mode de taxation des échanges de biens au sein de la Communauté. L'objectif était que les biens soient taxés dans le pays d'origine, ce système reflétant parfaitement l'idée d'un véritable marché intérieur. Étant donné que les conditions politiques et techniques n'étaient pas encore propices pour un tel système, un régime de TVA transitoire avait été adopté⁷.

Le système transitoire nécessitait des règles en matière de taux de TVA pour éviter des distorsions dans les achats et les échanges transfrontières à la suite de l'abolition des frontières fiscales. En octobre 1992, le Conseil est parvenu à un accord sur des règles limitant le pouvoir discrétionnaire des États membres en matière de fixation des taux de TVA⁸. Les États membres étaient tenus d'appliquer un taux normal de TVA de 15 % ou plus et pouvaient

¹ État de l'Union 2017. Lettre d'intention adressée au président Antonio Tajani et au premier ministre Jüri Ratas, 13 septembre 2017, disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_fr.pdf. Voir également l'annexe I du programme de travail de la Commission pour 2017, COM(2016) 710 final, Strasbourg, 25.10.2016, p. 3, pouvant être consultée à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_annex_i_fr.pdf.

² 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).

³ 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 [COM(2017) 569 final].

⁴ Proposition modifiée de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée [COM(2017) 706 final].

⁵ Première directive 67/227/CEE du Conseil, du 11 avril 1967, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires.

⁶ Deuxième directive 67/228/CEE du Conseil, du 11 avril 1967, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - Structure et modalités d'application du système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

⁷ Directive 91/680/CEE du Conseil du 16 décembre 1991 complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée et modifiant, en vue de l'abolition des frontières fiscales, la directive 77/388/CEE (JO L 376 du 31.12.1991, p. 1).

⁸ Directive 92/77/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, complétant le système commun de taxe sur la valeur ajoutée et modifiant la directive 77/388/CEE (rapprochement des taux de TVA).

appliquer un ou deux taux réduits, d'au moins 5 %, à certains biens et services spécifiques (Annexe III de la directive TVA). Les États membres étaient autorisés, par voie de dérogation, à continuer d'appliquer des taux inférieurs, y compris des taux nuls, et à appliquer aussi un taux réduit à des biens ou des services ne figurant pas sur la liste, si ces taux étaient déjà en place au 1^{er} janvier 1991.

L'objectif de ces dérogations était de permettre, pendant une période de transition, d'adapter progressivement les législations nationales dans des domaines spécifiques aux règles communes⁹, étant donné que des règles harmonisées étaient nécessaires à l'instauration complète d'un système de TVA définitif fondé sur une imposition dans le pays d'origine. Par conséquent, ces dérogations devaient expirer au moment du remplacement du régime transitoire de taxation des échanges entre les États membres par un tel régime de TVA définitif.

En juillet 2003, la Commission a proposé de simplifier les règles sur les taux réduits de TVA¹⁰ en supprimant tous les taux réduits appliqués aux biens et aux services ne relevant pas du champ d'application de l'annexe III, mais le Conseil n'a pas pu se prononcer sur cette suppression partielle des dérogations¹¹ et à ce jour, toutes les dérogations sont maintenues.

La suppression ou l'expiration des dérogations était justifiée tant qu'il était envisagé de fonder le système de TVA définitif sur le principe de l'imposition dans l'État membre d'origine, ce qui nécessitait un rapprochement des taux de TVA.

Cependant, en 2012, compte tenu de l'absence de progrès significatifs en matière de convergence des taux, la Commission a décidé, en accord avec le Conseil et le Parlement européen, d'abandonner l'objectif d'un système de TVA définitif fondé sur l'origine en faveur d'un système reposant sur le principe de destination¹².

Depuis 2010, le lieu d'imposition des services a lui aussi été progressivement modifié, pour devenir le pays de destination. La décision a été prise en 2008, lorsque le Conseil a adopté une proposition visant à prévenir les distorsions de concurrence entre les États membres appliquant des taux de TVA différents¹³. Par conséquent, à l'heure actuelle, les prestations de services sont presque toutes taxées selon le principe de destination. La mise en œuvre définitive de l'imposition au lieu de destination pour les services est intervenue en 2015. Depuis lors, toutes les prestations B2C (d'entreprises à consommateurs) de services de télécommunication, de radiodiffusion et de télévision ainsi que de services fournis par voie électronique sont imposables au lieu où le preneur a sa résidence et non plus à l'endroit où le prestataire se trouve.

⁹ Arrêt du 12 juin 2008, C-462/05, *Commission contre Portugal*, EU:C:2008:337.

¹⁰ Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée [COM(2003) 397 final].

¹¹ Directive 2006/18/CE du 14 février 2006 modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 51 du 22.2.2006, p. 12).

¹² Voir la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur l'avenir de la TVA: vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace, adapté au marché unique [COM(2011) 851 final], section 4.1. Ses conclusions concernant le système fondé sur la destination ont été approuvées par les conclusions du Conseil du 15 mai 2012.

¹³ 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).

Toutes ces considérations ont conduit la Commission, dans son plan d'action sur la TVA de 2016¹⁴, à proposer de remplacer l'actuel régime transitoire de taxation des échanges entre les États membres par un régime définitif reposant sur le principe de l'imposition dans l'État membre de destination, afin de créer un espace TVA unique robuste dans l'Union. Parallèlement, la Commission a annoncé que l'imposition au lieu de destination permettrait d'accorder plus de souplesse aux États membres pour la fixation des taux de TVA et que tous les taux réduits en vigueur, y compris les dérogations, et légalement appliqués dans les États membres devraient être maintenus et pourraient être mis à la disposition de tous les États membres, ce qui garantirait l'égalité de traitement. Le programme de travail de la Commission pour 2017¹⁵ comportait une proposition législative en ce qui concerne les taux de TVA.

Dans ses conclusions¹⁶, le Conseil a pris note de l'orientation d'action définie par la Commission dans le plan d'action sur la TVA à l'égard du système des taux de TVA et de son intention de présenter une proposition législative en 2017, dans laquelle elle exposera une réforme accordant davantage de liberté aux États membres en matière de fixation des taux. Le Conseil se félicite que la Commission ait l'intention de présenter une proposition prévoyant une flexibilité accrue pour les États membres, afin qu'ils puissent bénéficier des taux réduits ou nuls en vigueur dans d'autres États membres. Il souligne cependant qu'un degré d'harmonisation suffisant dans l'UE reste nécessaire et que la solution adoptée doit être soigneusement équilibrée, en vue d'éviter toute distorsion de la concurrence, la hausse des coûts supportés par les entreprises et un impact négatif sur le fonctionnement du marché unique.

Le 4 octobre 2017, la Commission a adopté la première proposition instaurant le système définitif de taxation des échanges entre les États membres¹⁷ et exposé les étapes et sous-étapes successives pour l'instauration de ce système dans sa communication sur le suivi du plan d'action sur la TVA¹⁸. Elle a confirmé dans sa communication qu'elle avait l'intention de proposer une réforme des taux de TVA, qui serait compatible avec le régime définitif fondé sur le principe de destination qui remplacerait progressivement le régime transitoire actuel. Les biens et les services étant imposés dans l'État membre de destination, les fournisseurs ou les prestataires établis dans un État membre à bas taux ne retirent aucun avantage intéressant de cette situation et la diversité des taux de TVA ne perturbe donc plus le fonctionnement du marché unique, pour autant qu'elle soit accompagnée de garanties afin d'éviter des risques potentiels tels que l'érosion des recettes, les distorsions de concurrence, la complexité et l'insécurité juridique.

Dans le droit fil du plan d'action et compte tenu du mandat donné par le Conseil, il est proposé d'apporter des modifications à la directive TVA. Celles-ci devraient coïncider avec l'entrée en vigueur du système de TVA définitif afin d'éviter que l'expiration des dérogations

¹⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen concernant un plan d'action sur la TVA intitulée «Vers un espace TVA unique dans l'Union - L'heure des choix» [COM(2016) 148 final].

¹⁵ Programme de travail de la Commission pour 2017: Pour une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend [COM(2016) 710 final].
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1487237841093&uri=CELEX:52016DC0710>

¹⁶ Voir: <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan/>

¹⁷ 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 [COM(2017) 569 final].

¹⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur le suivi du plan d'action sur la TVA - Vers un espace TVA unique dans l'Union – Le moment d'agir [COM(2017) 566 final].

empêche les États membres de maintenir quelque 250 taux réduits et exonérations avec droit à déduction de la TVA payée au stade antérieur qui sont en place.

Dans un système de TVA définitif, tous les États membres verraient leur marge de manœuvre réduite par les mêmes règles et disposeraient de la même liberté en matière de fixation des taux de TVA. Les règles harmonisées et moins restrictives permettraient à l'ensemble des États membres d'appliquer, outre les deux taux réduits d'au moins cinq pour cent et l'exonération avec droit à déduction de la TVA payée au stade antérieur actuellement autorisés, un autre taux réduit allant de cinq à zéro pour cent. Au lieu d'étendre la liste déjà longue des biens et des services pouvant faire l'objet des taux réduits, l'annexe III serait remplacée par une liste négative qui ne peut pas faire l'objet des taux réduits.

Tout en étant moins restrictives, ces nouvelles règles permettraient une application plus large du principe de neutralité fiscale qui, dans le système de TVA transitoire actuel, est annulé par les dispositions de l'annexe III et les dérogations temporaires, dont le champ d'application est limité. En application des nouvelles règles harmonisées, les États membres seraient également tenus de veiller à ce que les taux réduits soient avantageux pour le consommateur final et que la fixation de ces taux poursuive un objectif d'intérêt général. Par ailleurs, les États membres devraient veiller à ce que le taux moyen pondéré de TVA appliqué aux opérations pour lesquelles la TVA ne peut être déduite soit toujours supérieur à 12 %.

Avant l'entrée en vigueur des nouvelles règles harmonisées, la Commission s'engage, conformément à l'article 100 de la directive TVA, à réexaminer l'annexe III afin de tenir compte des demandes spécifiques des États membres. Ce réexamen aurait lieu au sein du comité de la TVA et serait suivi d'une proposition législative de la Commission visant à adapter l'annexe III.

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

L'adaptation des règles sur les taux au système fondé sur la destination est conforme à la proposition concernant un système de TVA définitif pour les échanges entre les États membres.

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

La proposition est conforme aux objectifs du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT).

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La directive modifie la directive TVA sur la base de l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cet article 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 de la législation des États membres dans le domaine de la fiscalité indirecte.

- **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, 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.

La directive TVA en vigueur empêche les États membres d'appliquer des taux réduits de TVA aux livraisons de biens et aux prestations de services autres que celles figurant à l'annexe III de ladite directive, même dans les cas où l'application de taux réduits de TVA ne peut créer des distorsions de concurrence ni perturber le fonctionnement du marché intérieur.

En outre, dans un régime de TVA définitif, les dérogations actuelles aux règles générales (la possibilité d'appliquer des taux réduits aux livraisons de biens et aux prestations de services ne figurant pas à l'annexe III ou l'application de taux réduits inférieurs à 5 %) expireront, limitant encore davantage la marge de manœuvre des États membres.

Une initiative législative au niveau de l'Union en vue de modifier la directive est indispensable afin d'empêcher l'expiration des dérogations et de garantir l'égalité de traitement entre les États membres.

- **Proportionnalité**

La proposition visant à réformer les taux de TVA est conforme au principe de proportionnalité; en d'autres termes, elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. La fixation et la limitation des taux de TVA devraient relever de la responsabilité des États membres pour autant que le fonctionnement du marché intérieur soit assuré. L'initiative éviterait aux États membres de devoir supprimer les taux de TVA actuellement appliqués à titre temporaire et leur permettrait par ailleurs de mettre pleinement en œuvre des règles qui respectent le principe de neutralité fiscale.

- **Choix de l'instrument**

Une directive est nécessaire pour modifier la directive TVA actuelle.

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

- **Évaluation ex post**

Une évaluation rétrospective des éléments du système de TVA de l'Union¹⁹ a été réalisée par un consultant externe en 2011 et ses conclusions ont servi de point de départ pour l'examen du système de TVA actuel. L'évaluation a été complétée par une étude sur les effets économiques de la structure actuelle des taux de TVA en 2013²⁰ et sur la réforme des règles relatives aux taux de TVA dans l'Union en 2017²¹.

- **Consultation des parties intéressées**

Une consultation publique ouverte s'est tenue pendant 12 semaines, du 21 décembre 2016 au 21 mars 2017; elle a permis de recueillir 327 contributions²². 42 % des participants étaient en faveur de l'octroi de dérogations à tous les États membres, tandis que 25 % privilégiaient leur suppression. Un quart des participants n'avait pas d'avis sur la question et 8 % ont déclaré que

¹⁹ Rapport final, Londres 2011, disponible à l'adresse suivante:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/report_evaluation_vat.pdf

²⁰ Rapport final, Vienne 2013, disponible à l'adresse suivante:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/vat_rates_structure_final_report.pdf

²¹ Réforme des règles relatives aux taux de TVA dans l'Union, rapport final (à paraître).

²² Les contributions des participants et le rapport complet sur les résultats peuvent être consultés sur CIRCABC.

les dérogations ne devraient pas être étendues à l'ensemble des États membres mais devenir permanentes pour les États membres qui en bénéficient actuellement.

Les États membres ont été consultés par l'intermédiaire du groupe sur l'avenir de la TVA (GFV), un groupe d'experts informel de la Commission composé de représentants des administrations fiscales nationales qui fournit à la Commission une enceinte permettant de consulter des experts en matière de TVA issus des États membres au sujet d'initiatives pré législatives.

- **Analyse d'impact**

Le comité d'examen de la réglementation a été saisi de l'analyse d'impact accompagnant la présente proposition. Le comité a d'abord rendu un avis négatif et après une nouvelle présentation d'une version modifiée de l'analyse d'impact, il a émis un avis positif, avec réserves²³. La version finale de l'analyse d'impact tient compte de l'ensemble des recommandations du comité; une vue d'ensemble détaillant la manière dont ces recommandations ont été prises en compte figure à l'annexe 1 du document de travail des services de la Commission relatif à l'analyse d'impact.

Deux options visant à trouver une solution à l'expiration des dérogations ont été envisagées afin de permettre l'entrée en vigueur du système de TVA définitif. La première accorderait les dérogations existantes à tous les États membres en intégrant dans la directive TVA ce qui constitue les dispositions nationales; cette possibilité serait toutefois compliquée sur le plan technique et juridique et pourrait engendrer à l'avenir des conflits avec le principe de neutralité fiscale. La deuxième, l'option privilégiée, résoudrait le problème des dérogations en supprimant les contraintes à l'origine de ces dérogations, à savoir la liste des biens et des services pouvant faire l'objet des taux réduits de TVA (annexe III) et le niveau minimal de 5 % pour les autres taux réduits. Elle remplacerait le principe actuel, selon lequel des taux réduits peuvent être introduits seulement si cette possibilité est spécifiquement admise, par le principe prévoyant qu'un nombre limité de taux réduits applicables à une livraison de biens ou une prestation de services sont autorisés sauf si cette possibilité est spécifiquement exclue.

Afin de limiter le risque que la complexité augmente, il serait demandé aux États membres de limiter les taux réduits autant que possible aux opérations B2C et il leur serait fait obligation de communiquer des informations sur les taux réduits appliqués sur la base de la classification statistique des produits associée aux activités, désignée par l'abréviation «CPA». La Commission publierait par ailleurs ces informations par l'intermédiaire de la base de données «Impôts en Europe» (portail web TEDB).

Il est impossible de réduire le risque de litige entre les États membres par rapport à la situation actuelle, car indépendamment de toute modification de la directive TVA, les États membres sont toujours tenus de respecter le principe de neutralité fiscale et les dispositions du TFUE, notamment l'article 107 (aides d'État), l'article 110 (imposition protectionniste) et l'article 113 (distorsions de concurrence), lors de l'application des taux réduits.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a pas d'incidence négative sur le budget de l'Union européenne. Les ressources propres provenant de la TVA sont calculées sous la forme d'un pourcentage d'une

²³ SEC(2017).

assiette harmonisée qui est obtenue en divisant les recettes de TVA par un taux moyen pondéré de TVA, ce qui permet d'éliminer tous les écarts de taux de TVA.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

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

Jusqu'à l'entrée en vigueur du système de TVA définitif, la Commission continuera à vérifier que les États membres, lorsqu'ils appliquent des taux réduits, respectent les taux minimaux, le champ d'application de l'annexe III et les dérogations qui leur ont été accordées.

Après l'entrée en vigueur du système de TVA définitif, la Commission contrôlerait l'application du taux normal aux produits figurant sur la liste négative, l'application des taux réduits au bénéfice du consommateur final et la garantie budgétaire, pour laquelle les données sont calculées par les États membres et contrôlées par la Commission lors de la détermination des ressources propres provenant de la TVA.

Un rapport d'évaluation réexaminant la liste négative et la garantie budgétaire serait élaboré par la Commission tous les cinq ans après l'entrée en vigueur des nouvelles règles et communiqué au Conseil.

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

La proposition ne nécessite pas de documents explicatifs sur la transposition.

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

Modifications de la directive 2006/112/CE avec effet à compter de l'entrée en vigueur du régime définitif de taxation des échanges entre les États membres

Les dispositions transitoires du chapitre 4 du titre VIII, permettant de déroger temporairement aux règles générales et applicables jusqu'à l'adoption d'un régime définitif, sont abrogées.

L'article 98 autorise les États membres à appliquer au maximum deux taux réduits d'au moins 5 %. Afin de permettre à chaque État membre de continuer à appliquer les taux actuellement en place tout en garantissant l'égalité de traitement, les États membres seront aussi autorisés à appliquer un taux réduit sans seuil minimal de 5 % et une exonération avec droit à déduction de la TVA en amont.

Les États membres devront respecter le fait que ces taux réduits et l'exonération doivent être avantageux pour le consommateur final et servir l'intérêt général. Le «consommateur final» est la personne qui acquiert des biens ou des services pour un usage personnel, exclusif d'une activité économique, et, à ce titre, supporte la taxe. Par conséquent, ces taux ne pourraient pas être appliqués aux biens et aux services qui ne peuvent être utilisés que comme entrées intermédiaires. Cela n'exclut pas l'usage de biens ou de services utilisés comme entrées intermédiaires si ceux-ci sont des biens ou des services généralement vendus aux consommateurs finaux.

L'article 99 bis garantit que lors de la fixation des taux, les États membres appliquent un taux moyen pondéré de TVA supérieur à 12 %. Le taux moyen pondéré de TVA dans un État membre tient compte de tous les taux de TVA en vigueur et chaque taux est pondéré proportionnellement à la valeur des opérations auxquelles le taux s'applique sous la forme d'un pourcentage du total des opérations imposables. Le taux moyen pondéré fonctionne comme une garantie de recettes, puisqu'il devrait être calculé en ne tenant compte que des

opérations pour lesquelles la TVA ne peut pas être déduite. Il s'agit essentiellement des opérations effectuées en faveur du consommateur final, mais aussi de celles effectuées en faveur de secteurs de l'économie exonérés, et notamment les organismes publics.

L'article 100 impose à la Commission de transmettre au Conseil tous les cinq ans un rapport réexaminant le champ d'application de la liste négative des biens et des services auxquels le taux normal doit être appliqué. Le réexamen devrait débiter par une consultation du comité de la TVA et comprendre une révision de la garantie de recettes établie à l'article 99 *bis*.

L'article 105 autorise le Portugal à continuer d'appliquer des taux régionaux inférieurs dans les régions autonomes des Açores et de Madère, cette dérogation ayant été accordée à titre permanent. Dans un système de TVA définitif, le Portugal devra toutefois s'assurer que le taux normal d'au moins 15 % est respecté dans ces régions.

Une nouvelle annexe III *bis* établit la liste négative et inclut la livraison de produits soumis à accise et les livraisons de biens ou les prestations de services, pour lesquelles l'application des taux réduits ou d'une exonération avec droit à déduction de la TVA payée au stade antérieur pourrait entraîner des distorsions de concurrence. Cette liste est structurée selon la classification statistique des produits associée aux activités²⁴ et étendue par l'inclusion de la livraison de certains biens de consommation pour compenser la plus grande souplesse accordée aux États membres.

Les articles 101, 102, 103 et 104 *bis* ainsi que l'annexe III sont supprimés, leurs dispositions étant devenues obsolètes en raison de l'introduction des nouvelles règles.

L'article 94, l'article 316, paragraphe 1, point c), l'article 378, paragraphe 2, point b), et l'article 387 sont supprimés à la suite de l'inclusion dans l'annexe III *bis* des livraisons effectuées dans le cadre du régime particulier applicable dans le domaine des biens d'occasion, des objets d'art et de collection.

²⁴

Règlement (UE) n° 1209/2014 de la Commission du 29 octobre 2014 modifiant le règlement (CE) n° 451/2008 du Parlement européen et du Conseil établissant une nouvelle classification statistique des produits associée aux activités (CPA) et abrogeant le règlement (CEE) n° 3696/93 du Conseil.

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée

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 européen¹,

vu l'avis du Comité économique et social européen²,

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

- (1) Les règles relatives aux taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), telles qu'elles figurent actuellement dans la directive 2006/112/CE³ du Conseil, visent à préserver le fonctionnement du marché intérieur et à éviter les distorsions de concurrence. Ces règles ont été conçues il y a plus de deux décennies et reposent sur le principe d'origine. Dans son plan d'action sur la TVA⁴ et le suivi de celui-ci⁵, la Commission a annoncé son intention d'adapter ces règles en vue d'un système de TVA définitif pour les échanges transfrontières entre entreprises (B2B) de biens effectués entre les États membres, qui reposerait sur l'imposition dans l'État membre de destination.
- (2) Dans le cadre d'un système définitif où la livraison de biens et la prestation de services seraient taxées dans l'État membre de destination, les fournisseurs ou les prestataires ne tireront aucun avantage intéressant à être établis dans un État membre à bas taux. Dans un tel système, une plus grande diversité des taux de TVA ne perturberait pas le fonctionnement du marché unique ni ne fausserait la concurrence. Dans ces circonstances, il serait approprié d'accorder davantage de souplesse aux États membres en matière de fixation des taux.
- (3) La suppression des restrictions parallèlement à l'entrée en vigueur du régime définitif pour la taxation des échanges entre les États membres devrait permettre à ceux-ci de continuer à appliquer les taux réduits de TVA qui sont actuellement accordés sous la

¹ JO C [...] du [...], p. [...].

² JO C [...] du [...], p. [...].

³ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen concernant un plan d'action sur la TVA intitulée «Vers un espace TVA unique dans l'Union - L'heure des choix» [COM(2016) 148 final du 7 avril 2016].

⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur le suivi du plan d'action sur la TVA - Vers un espace TVA unique dans l'Union - Le moment d'agir [COM(2017) 566 final du 4 octobre 2017].

forme de dérogations figurant au chapitre 4 du titre VIII et à l'annexe X de la directive 2006/112/CE et qui expireraient sinon avec l'entrée en vigueur de ce régime.

- (4) Dans un système de TVA définitif, il importe que tous les États membres soient traités de la même manière et soumis par conséquent aux mêmes restrictions pour l'application des taux réduits de TVA, ces derniers devant rester une exception au taux normal. Cette égalité de traitement sans limiter la souplesse actuellement accordée aux États membres en matière de fixation des taux de TVA peut être obtenue en leur permettant à tous d'appliquer un taux réduit sans seuil minimal obligatoire ainsi qu'une exonération avec droit à déduction de la TVA en amont, qui s'ajouteraient à un maximum de deux taux réduits d'au moins 5 %.
- (5) Des distorsions de concurrence pourraient survenir dans les cas où le mécanisme de taxation ne reposerait pas sur le principe de destination. C'est notamment le cas des prestations de voyage fournies comme un service unique dans le cadre du régime particulier des agences de voyages et des biens fournis dans le cadre du régime particulier applicable dans le domaine des biens d'occasion, des objets d'art, de collection ou d'antiquité; il en va de même dans certains cas concernant des biens ou des services, tels que les services financiers, qui sont exonérés sans droit à déduction mais pour lesquels un droit d'imposition peut être accordé. Afin d'atténuer de telles distorsions, il y a lieu d'établir une liste des livraisons de biens et des prestations de services soumises au taux normal de TVA (ci-après la «liste négative») sur la base de la classification statistique des produits associée aux activités. Il convient de réexaminer cette liste tous les cinq ans.
- (6) Pour éviter toute complexité inutile et la hausse des coûts pour les entreprises qui en résulterait, en particulier pour les échanges intra-Union, il est approprié que les biens et les services pouvant être utilisés uniquement comme entrées intermédiaires d'une activité économique ne puissent pas bénéficier des taux réduits dans un système de TVA définitif. Il y a lieu d'appliquer ces taux uniquement au bénéficiaire du consommateur final et de fixer ceux-ci de manière à garantir l'égalité de traitement des biens ou services similaires fournis par différents assujettis. Il convient dès lors de les appliquer pour poursuivre, de manière cohérente, un objectif d'intérêt général.
- (7) Afin de préserver la bonne santé des finances publiques des États membres et d'éviter des déséquilibres macroéconomiques excessifs, il est nécessaire de garantir un niveau approprié de recettes. La TVA étant une source importante de recettes, il est dès lors primordial, à titre de garantie des budgets nationaux, de fixer un niveau minimal pour le taux moyen pondéré que les États membres doivent respecter à tout moment.
- (8) Même si l'application de taux différents dans certaines régions isolées reste possible, il est nécessaire de veiller à ce que le taux normal respecte le niveau minimal de 15 %.
- (9) La présente directive a pour objectif d'assurer que les États membres disposent d'un même accès à l'application des taux réduits. Cet objectif ne pouvant pas être atteint de manière suffisante par les États membres mais pouvant, en raison des limites existantes, l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

- (10) Conformément à la déclaration politique commune du 28 septembre 2011 des États membres et de la Commission sur les documents explicatifs⁶, les États membres se sont engagés à joindre à la notification de leurs mesures de transposition, dans les cas où cela se justifie, un ou plusieurs documents expliquant le lien entre les éléments d'une directive et les parties correspondantes des instruments nationaux de transposition. En ce qui concerne la présente directive, le législateur estime que la transmission de ces documents est justifiée.
- (11) Les dérogations prévues au chapitre 4 du titre VIII et à l'annexe X de la directive 2006/112/CE devraient expirer à la date d'entrée en vigueur de la directive en ce qui concerne l'introduction de mesures techniques détaillées pour le fonctionnement du système de TVA définitif fondé sur le principe de l'imposition dans l'État membre de destination. La présente directive et la directive en ce qui concerne l'introduction de mesures techniques détaillées pour le fonctionnement du système de TVA définitif fondé sur le principe de l'imposition dans l'État membre de destination devraient par conséquent être transposées à la même date et les dispositions nationales nécessaires pour se conformer à ces directives devraient être appliquées à compter de cette même date. Jusqu'à cette date, il convient que les dispositions existantes concernant les taux prévues dans la directive 2006/112/CE, y compris ses annexes, restent applicables.
- (12) Il convient dès lors de modifier la directive 2006/112/CE en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

La directive 2006/112/CE est modifiée comme suit:

- (1) À l'article 94, le paragraphe 2 est supprimé.
- (2) L'article 98 est remplacé par le texte suivant:

«Article 98

1. Les États membres peuvent appliquer deux taux réduits au maximum.

Les taux réduits sont fixés à un pourcentage de la base d'imposition qui n'est pas inférieur à 5 %.

2. Par dérogation au paragraphe 1, les États membres peuvent, outre les deux taux réduits, appliquer un taux réduit inférieur au seuil minimal de 5 % et une exonération avec droit à déduction de la TVA payée au stade antérieur.

3. Les taux réduits et les exonérations appliqués en vertu des paragraphes 1 et 2 sont avantageux uniquement pour le consommateur final et servent à poursuivre, de manière cohérente, un objectif d'intérêt général.

Les taux réduits et les exonérations visés aux paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas aux biens ou aux services des catégories figurant à l'annexe III *bis*.».

- (3) L'article 99 est supprimé.
- (4) L'article 99 *bis* suivant est inséré:

⁶

JO C 369 du 17.12.2011, p. 14.

«Article 99 bis

Lors de la fixation des taux visés aux articles 97 et 98, les États membres vérifient que le taux moyen pondéré, calculé conformément à l'article 4 du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil (*), est supérieur à 12 % à tout moment.

(*) Règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil du 29 mai 1989 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 155 du 7.6.1989, p. 9)».

- (5) L'article 100 est remplacé par le texte suivant:

«Article 100

Pour le 31 décembre 2026 au plus tard et ensuite tous les cinq ans, la Commission présente au Conseil un rapport sur le champ d'application de l'annexe III *bis*, accompagné de propositions de modification de ladite annexe, le cas échéant.».

- (6) Les articles 101, 102, 103 et 104 *bis* sont supprimés.

- (7) L'article 105 est modifié comme suit:

a) le paragraphe 1 est supprimé;

b) le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

«2. Le Portugal peut appliquer aux opérations effectuées dans les régions autonomes des Açores et de Madère et aux importations effectuées directement dans ces régions, des taux inférieurs par rapport à ceux applicables sur le continent. Toutefois, le taux normal n'est pas inférieur à 15 %.».

- (8) Au titre VIII, le chapitre 4 est supprimé.

(9) À l'article 316, paragraphe 1, le point c) est supprimé.

(10) À l'article 378, paragraphe 2, le point b) est supprimé.

(11) À l'article 387, le point c) est supprimé.

(12) L'annexe III est supprimée.

(13) L'annexe III *bis*, telle qu'elle figure à l'annexe de la présente directive, est insérée.

Article 2

1. Les États membres adoptent et publient, au plus tard à la date correspondant à celle de la transposition de la directive en ce qui concerne l'introduction de mesures techniques détaillées pour le fonctionnement du système de TVA définitif fondé sur le principe de l'imposition dans l'État membre de destination, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Ils appliquent ces dispositions à compter de la date correspondant à celle de l'application des dispositions nécessaires pour se conformer à la directive en ce qui concerne l'introduction de mesures techniques détaillées pour le fonctionnement du système de TVA définitif fondé sur le principe de l'imposition dans l'État membre de destination.

La Commission publie au *Journal officiel de l'Union européenne* un avis mentionnant les dates visées aux premier et deuxième alinéas.

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 vingtième 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