COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.12.2017
COM(2017) 783 final

2017/0349 (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 l'obligation de respecter un taux normal minimal

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La taxe sur la valeur ajoutée (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 pays[1], 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, pour lequel aucune limite inférieure ou supérieure n'a toutefois été imposée[2].

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 transitoire de TVA a été adopté[3].

Le système transitoire nécessitait des règles en matière de taux de TVA pour éviter les 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 TVA[4]. Les États membres étaient tenus d'appliquer un taux normal de TVA de 15 % au minimum jusqu'au 31 décembre 1996.

L'application du taux normal de TVA de 15 % au minimum a été prorogée à six reprises depuis lors. Actuellement, l'article 97 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée[5] (ci-après la «directive TVA») dispose que, à partir du 1er janvier 2016 et jusqu'au 31 décembre 2017, le taux normal ne peut être inférieur à 15 %.

En 2016, dans son plan d'action sur la TVA[6], la Commission a proposé 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. 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

---

1 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.

2 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.

3 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.

4 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), JO L 316 du 31.10.1992, p. 1.

5 JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

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

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 différents[7].

Le 4 octobre 2017, la Commission a adopté la première proposition instaurant le système définitif de taxation des échanges entre les États membres[8] et exposé les étapes et sous-étapes successives pour l'instauration de ce système dans son suivi du plan d'action sur la TVA[9]. Elle a aussi annoncé 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 remplacera progressivement le régime transitoire actuel.

Même si un système de TVA définitif fondé sur le principe de l'imposition dans l'État membre de destination permet d'accorder aux États membres une plus grande souplesse dans la fixation des taux de TVA, il convient de maintenir un niveau minimal pour le taux normal de TVA dans un tel système définitif et, par conséquent, de le rendre permanent.

Étant donné que tous les États membres appliquent aujourd'hui un taux normal d'au moins 17 %, le régime actuel prévoyant un taux normal minimal de 15 % reste adéquat. Il rendra permanent un niveau minimal convenu qui garantit le bon fonctionnement du marché intérieur, tout en laissant une certaine souplesse aux États membres dans la fixation du taux normal de TVA.

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

En rendant définitive une disposition existante temporaire (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). 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 réglementation des États membres dans le domaine de la fiscalité indirecte.

- **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.

---

7 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.

8 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].

9 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social 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].

L'Union 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, et les législations des États membres ne peuvent s'écarter des règles harmonisées.

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

- **Proportionnalité**

La proposition est conforme au principe de proportionnalité car elle maintient la situation existante, dans laquelle les États membres appliquent un taux normal de TVA de 15 % au minimum.

- **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

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

Sans objet

- **Consultation des parties intéressées**

Une consultation publique ouverte sur les taux de TVA s'est tenue pendant 12 semaines, du 21 décembre 2016 au 21 mars 2017; elle a permis de recueillir 327 contributions. Plus de la moitié des participants (52 %) sont en faveur du maintien du taux minimal actuel de 15 %, alors que 16 % s'y opposent. 32 % ne se prononcent pas sur cette question[10].

- **Analyse d'impact**

La proposition n'a aucune incidence économique, sociale, régionale ou environnementale, étant donné que tous les États membres se conforment à l'exigence minimale et aucune modification des législations nationales n'est nécessaire.

- **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**

La Commission continuera à vérifier que les États membres respectent le niveau minimal de 15 % applicable au taux normal de TVA.

[10] Page de la consultation: https://ec.europa.eu/taxation_customs/consultations-get-involved/tax-consultations/review-existing-legislation-vat-reduced-rates_fr

- **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**

L'article 97 empêche que le niveau minimal de 15 % applicable au taux normal de TVA n'expire le 1er janvier 2018 et garantit que tous les États membres appliquent un taux normal de 15 % au minimum de manière permanente.

2017/0349 (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 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 européen[1],

vu l'avis du Comité économique et social européen[2],

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

(1) L'article 97 de la directive 2006/112/CE du Conseil[3] prévoit qu'à partir du 1er janvier 2016 et jusqu'au 31 décembre 2017, le taux normal ne peut être inférieur à 15 %.

(2) L'application d'un taux normal de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) garantit le bon fonctionnement du système commun de TVA et devrait donc être maintenue.

(3) Il convient de maintenir le taux normal minimal à son niveau actuel de 15 %, y compris dans un système de TVA définitif fondé sur le principe de l'imposition dans l'État membre de destination et de lui conférer un caractère permanent.

(4) 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

Le taux normal n'est pas 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

[1] JO C […] du […], p. […].
[2] JO C […] du […], p. […].
[3] 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.

le 1er janvier 2018. 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