



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.06.2003
COM(2003)335 final

2003/0120 (CNS)

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 77/388/CEE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne la procédure d'adoption de mesures dérogatoires ainsi que l'attribution de compétences d'exécution

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

INTRODUCTION

La sixième directive du Conseil (77/388/CEE) du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, prévoit un système commun de taxe sur la valeur ajoutée, que les États membres sont tenus d'appliquer.

Cette directive constitue un cadre général, mais ne contient pas de mécanisme permettant la mise en place de mesures d'application.

Alors que la directive ne prévoit pas de procédure pour prendre des mesures d'application communes, elle contient une procédure législative permettant, dans un cadre bien défini, l'adoption de mesures dérogatoires aux principes du système commun de TVA.

En effet, en vertu des articles 27 et 30 de ladite directive, le Conseil peut autoriser un État membre à introduire dans sa législation des mesures particulières, dérogatoires aux dispositions de la sixième directive, soit afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines fraudes ou évasions fiscales, soit dans le cadre d'un accord conclu avec un pays tiers ou un organisme international.

La présente proposition vise à moderniser la procédure déterminée par les articles 27 et 30 en vue de la rendre plus transparente. En outre, elle vise à mettre en place une procédure permettant l'adoption de règles d'application au niveau communautaire.

LA PROCEDURE PREVUE PAR LES ARTICLES 27 ET 30 POUR L'ADOPTION DE MESURES DEROGATOIRES

Dans sa communication au Conseil et Parlement européen du 7 juin 2000 relative à une stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du marché intérieur, la Commission s'est engagée à procéder à une certaine rationalisation des nombreuses de dérogations aujourd'hui en vigueur en vertu de l'article 27. La Commission a l'intention d'entamer cet exercice avec les États membres dans les prochains mois.

Toutefois, la Commission estime qu'il convient également de revoir la procédure prévue par les articles 27 et 30 de la sixième directive, afin de la moderniser et d'assurer sa conformité avec les principes du Traité.

La procédure actuelle prévue par les articles 27 et 30

La rédaction actuelle des articles 27 et 30 prévoit deux voies possibles pour une prise de décision par le Conseil.

L'article 27, paragraphe 1, stipule que *“Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser tout État membre à introduire des mesures particulières dérogatoires à la présente directive, afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines fraudes ou évasions fiscales. Les mesures destinées à simplifier la perception de la taxe ne peuvent influencer, sauf de façon négligeable, sur le montant de la taxe due au stade de la consommation finale”*.

L'article 30, alinéa premier, contient une disposition comparable, qui prévoit que *“Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser tout État membre à conclure avec un pays tiers ou un organisme international un accord pouvant contenir des dérogations à la présente directive”*.

Ces paragraphes mettent en place une prise de décision formelle de la part du Conseil, sur proposition de la Commission. Il s'agit en effet d'une prise de décision simplifiée par rapport à celle prévue à l'article 93 du Traité. En effet, compte tenu du champ d'application restreint de ces décisions, l'avis du Parlement européen et du Comité économique et social ne doit pas être demandé.

Toutefois, les articles 27 et 30 prévoient également une autre disposition concernant la prise de décision du Conseil, à savoir : *“La décision du Conseil sera réputée acquise si, dans un délai de deux mois... l'affaire n'a pas été évoquée devant le Conseil (article 27, paragraphe 4, et article 30, deuxième alinéa)”*.

Ces dispositions prévoient donc que le Conseil adopte de manière implicite la décision après le dépassement d'un délai de deux mois.

Selon cette procédure, le Conseil adopte une décision dont il n'a jamais été formellement saisi. En effet, dans les phases précédentes, la demande a été adressée par un État membre à la Commission qui en a informé les autres. Cette procédure d'approbation tacite ne prévoit pas la présentation formelle d'une proposition par la Commission. Le Conseil porte finalement la responsabilité d'une décision sans avoir été impliqué préalablement dans la procédure.

Par ailleurs, cette procédure soulève des questions en matière de transparence pour les opérateurs économiques. En effet, dans le cas d'une décision tacite du Conseil, les assujettis sont confrontés à des mesures nationales introduites à la suite de l'adoption de cette décision, sans qu'ils puissent prendre connaissance du contenu exact de l'autorisation accordée, ni de la motivation du Conseil conduisant à cette adoption.

Pour les raisons susvisées, la Commission fait des efforts, depuis de nombreuses années, pour éviter que le délai de deux mois fixé par les articles 27 et 30 ne soit dépassé sans réaction de la part de la Commission. Cette réaction “en temps utile” de la Commission consiste soit en une proposition de décision, soit en une demande d'évocation de l'affaire devant le Conseil que la Commission lui a adressée avant l'expiration du délai de deux mois.

Les amendements proposés

La suppression de l'approbation tacite des décisions

Dans l'intérêt de toutes les parties concernées (Commission, Conseil, administrations nationales et opérateurs), les mesures particulières fondées sur les articles 27 ou 30 doivent faire l'objet d'une procédure législative simple et transparente, et leur conformité avec les dispositions du Traité et les principes généraux de droit communautaire ne peut pas être mise en cause.

La procédure législative prévue par le premier paragraphe de l'article 27 et le premier alinéa de l'article 30, prévoyant que le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission, remplit les conditions précitées.

Afin d'assurer que toutes les décisions sont prises sur cette base juridique, il s'impose donc de supprimer les dispositions prévoyant l'approbation tacite des décisions. Ainsi toute décision fondée sur l'article 27 ou l'article 30 doit impérativement faire l'objet d'une proposition de la Commission et d'une décision formelle de la part du Conseil.

Autres modifications de la procédure

La suppression de la possibilité d'une approbation tacite est l'élément fondamental de la révision des dispositions des articles 27 et 30. Il convient toutefois de revoir également les autres démarches prévues par ces articles.

La procédure est déclenchée par une demande d'un État membre. Il est prévu que cet État membre saisit la Commission et lui fournit toutes les données utiles d'appréciation.

Dans la pratique, il arrive fréquemment qu'une demande émanant d'un État membre soulève des interrogations de la part de la Commission quant à la portée exacte des mesures que cet État membre souhaite introduire. Dans ce cas, la Commission adresse aux autorités compétentes de l'État membre concerné une lettre en vue d'obtenir des renseignements complémentaires.

Un État membre qui a introduit une demande est donc, pendant une certaine période, dans l'incertitude de savoir si la Commission est satisfaite avec les informations qu'il a fournies ou si la Commission estime qu'elle ne dispose pas encore de toutes les données utiles d'appréciation.

Pour remédier à cet inconvénient, il est proposé de prévoir dans le dispositif juridique l'obligation pour la Commission d'informer l'État membre requérant du fait qu'elle dispose de toutes les données utiles d'appréciation. Ainsi l'État membre requérant pourra mieux suivre le déroulement de la procédure.

Comme indiqué auparavant, pour éviter qu'une décision tacite n'intervienne, la Commission s'efforce de saisir le Conseil en lui présentant soit une proposition de décision, soit une communication exposant ses objections à la mesure particulière.

Le dispositif juridique des articles 27 et 30 ne prévoit pas la présentation d'une communication en cas d'objections de la part de la Commission. Il s'agit d'une pratique qui s'est développée au cours des années.

Cette pratique convient toutefois aux États membres; il est donc souhaitable de la prévoir explicitement dans le dispositif juridique des articles 27 et 30.

Ainsi, chaque demande émanant d'un État membre fera l'objet, soit d'une communication, soit d'une proposition, à présenter par la Commission au Conseil. Ces documents contiendront, dans les deux cas, toutes les informations nécessaires pour permettre au Conseil d'examiner la demande.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission est d'avis que l'envoi de la requête pour information aux autres États membres, prévue aujourd'hui par les articles 27 et 30, devient superflu. Cette étape justifiée, jusqu'à présent dans le cadre d'une (éventuelle) approbation tacite, n'est plus probante. En effet, en l'absence de proposition de la Commission, la demande est le seul document dont dispose, à l'heure actuelle, un État membre pour juger s'il veut demander l'évocation de l'affaire par le Conseil ou pas.

Le déroulement de la nouvelle procédure

La procédure est déclenchée par une demande d'un État membre.

Lorsque la Commission estime qu'elle nécessite des renseignements complémentaires, elle adresse un courrier à l'État membre concerné.

Dès que la Commission dispose de toutes les données utiles d'appréciation, elle en informe l'État membre requérant.

Ensuite, la Commission dispose de trois mois à partir de la date d'envoi de l'information à l'État membre requérant pour présenter une proposition de décision ou, lorsque la demande soulève des objections de sa part, une communication au Conseil.

MESURES D'APPLICATION

Un des principaux objectifs de la stratégie lancée par la Commission pour améliorer le fonctionnement du système de TVA au sein du marché intérieur est d'assurer une application plus uniforme des règles existantes.

Cet objectif ne peut être réalisé que s'il est garanti que les dispositions existantes de la sixième directive sont mises en œuvre de manière identique dans l'ensemble de la Communauté.

Situation actuelle

Le Comité TVA

La sixième directive constitue le cadre général du système commun de TVA. Elle fixe les règles fondamentales relatives à la TVA mais ne prévoit pas de mécanisme permettant la mise en place de mesures d'application.

Le Comité TVA a été créé pour examiner les questions dont il est saisi par la Commission ou les États membres et convenir d'orientations concernant l'application des dispositions de la sixième directive. Il n'agit néanmoins qu'en tant qu'organe consultatif et n'est pas juridiquement habilité à aider la Commission à prendre des décisions contraignantes.

Des mesures ont été prises pour améliorer le fonctionnement du Comité TVA. Elles ont contribué à améliorer l'organisation des réunions et le système d'approbation des comptes rendus et orientations; elles ont aussi permis aux États membres de publier les orientations arrêtées par le Comité.

Aucune de ces mesures ne permet au Comité de trancher de manière définitive les questions d'application des règles communes de TVA. Les orientations arrêtées n'ont toujours pas de statut légal et ne sont pas publiées au niveau communautaire. Les États membres ne sont donc pas juridiquement tenus de les appliquer et elles ne peuvent être invoquées devant les instances judiciaires, qu'il s'agisse d'un tribunal national ou de la Cour de justice, ce qui prive les opérateurs assujettis et les administrations nationales de toute sécurité juridique.

Pour assurer une application uniforme des dispositions existantes en matière de TVA, il est nécessaire de trouver le moyen de conférer un statut légal aux orientations arrêtées par le Comité TVA.

Réforme du Comité TVA

Conformément à la procédure appliquée dans la plupart des domaines de la législation communautaire, la Commission a proposé en 1997 de transformer le Comité TVA en comité de réglementation qui l'assisterait dans la mise en œuvre des dispositions existantes¹.

En ce qui concerne la TVA, plusieurs États membres estiment que l'ensemble des compétences législatives doit rester du ressort du Conseil. Il n'est donc pas acceptable, pour eux, de conférer des compétences d'exécution à la Commission.

Si la réforme du comité TVA proposée constitue toujours la solution la plus appropriée, il est peu probable qu'elle soit mise en place rapidement. Elle demeure toutefois l'objectif à long terme de la Commission.

A ce sujet, il est à noter que dans sa communication à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle², la Commission a plaidé pour que les compétences d'exécution des législations européennes soient confiées exclusivement à la Commission. Par ailleurs la Commission recommande de généraliser le vote à la majorité qualifiée et, par conséquent, l'abandon de l'unanimité pour les questions fiscales.

Une modification du statut du Comité TVA en vue de le transformer en un comité régi par la procédure de la Comitologie est parfaitement en ligne avec les objectifs poursuivis par la Commission dans le cadre de la convention européenne. Cependant, la réalisation de ces objectifs exige forcément une modification du traité. Ceci est toutefois un processus qui nécessite un certain temps, la convention européenne en cours n'étant qu'une première étape dans ce processus.

Par ailleurs, une telle modification ne serait pas en contradiction avec la proposition d'amendement de la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission³ transmise au Conseil qui concerne les matières co-décidées.

Modification proposée

La Commission regrette le manque de progrès réalisé au niveau du Conseil sur la proposition de directive modifiant le statut du Comité TVA. Cette proposition n'a même plus été discutée au Conseil depuis plusieurs années. Probablement seule une modification du traité dans le sens indiqué ci-devant, peut donner un nouvel élan à ce dossier.

Afin toutefois de remédier dès maintenant à la situation insatisfaisante, la Commission estime qu'il convient de mettre en place, à court terme, une procédure transitoire permettant l'adoption par le Conseil de mesures d'application en matière de TVA. Cependant, la Commission n'a pas l'intention, à ce stade, de retirer sa proposition de 1997.

¹ Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (comité de la taxe sur la valeur ajoutée) (COM(97) 325 final du 25.6.1997).

² COM(2002) 728 final du 4.12.2002.

³ COM(2002) 719 final du 11.12.2002.

De fait, l'article 202 du traité CE prévoit que le Conseil, en sa qualité d'organe législatif, confère les compétences d'exécution à la Commission, en tant qu'organe exécutif. Il peut néanmoins se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement les compétences d'exécution des règles qu'il établit.

La Commission estime que, dans le cas de la TVA, il apparaît justifié que certaines compétences soient réservées au Conseil, du moins à l'heure actuelle. La perception de l'impôt fait partie de la stratégie économique et budgétaire fondamentale des États membres. Comme la taxe sur la valeur ajoutée représente une importante source de revenus pour ces derniers, les incidences budgétaires potentielles des mesures prises dans ce domaine constituent une préoccupation majeure.

L'expérience montre qu'un grand nombre de discussions menées au sein du Comité TVA porte sur les règles qui régissent le lieu de fourniture des biens et des services. Une application non uniforme de ces règles par les États membres pourrait conduire à une double imposition dans le cas d'échanges transfrontaliers. La recherche d'une solution à ce problème, qui est de toute évidence essentielle au bon fonctionnement du marché intérieur, affectera néanmoins inévitablement le droit des différents États membres à taxer certaines transactions.

Il est donc proposé que les mesures nécessaires à l'application des dispositions existantes soient adoptées par le Conseil, statuant à l'unanimité sur la base d'une proposition de la Commission. Cette procédure est comparable à la procédure simplifiée déjà prévue par les articles 27 et 30 de la sixième directive.

Déroulement de la nouvelle procédure proposée

Les mesures d'application à adopter par le Conseil au titre de la nouvelle procédure proposée comportent des aspects techniques détaillés relatifs à l'application pratique. Pour éviter de retarder l'adoption de ces mesures par le Conseil, il convient de tirer parti du fait que ces questions ont déjà été examinées par les experts techniques au sein du Comité TVA.

La Commission se servira des questions soulevées par elle-même ou les États membres dans le cadre du Comité TVA pour définir les domaines où une action est requise. Il convient d'examiner les orientations du Comité TVA adoptées à l'unanimité pour déterminer si elles peuvent être transformées en instruments juridiques contraignants. Le Comité TVA doit participer à ces travaux et, dans tous les cas, être consulté avant que la Commission ne soumette toute proposition au Conseil.

Lorsqu'il ressort du débat au Comité qu'il convient d'entériner le résultat des discussions du Comité dans un texte juridique contraignant en vue d'assurer une interprétation harmonisée, la Commission présentera une proposition de décision au Conseil.

Comme il s'agit seulement de mesures d'application des dispositions de la sixième directive, la prise de décision serait comparable à celle prévue par les articles 27 et 30 pour les mesures dérogatoires. En effet, compte tenu du champ d'application limité, il ne convient pas de consulter le Parlement, ni le Comité économique et social européen.

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 77/388/CEE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne la procédure d'adoption de mesures dérogatoires ainsi que l'attribution de compétences d'exécution

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 93,

vu la proposition de la Commission¹,

vu l'avis du Parlement européen²,

vu l'avis du Comité économique et social européen³,

considérant ce qui suit:

- (1) Les articles 27 et 30 de la directive 77/388/EEC du Conseil du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme⁴, prévoient des procédures susceptibles de conduire à l'approbation tacite par le Conseil de mesures dérogatoires.
- (2) Pour des raisons de transparence et de sécurité juridique, il convient de veiller à ce que chaque dérogation autorisée en vertu des articles 27 ou 30 de la directive 77/388/CEE fasse l'objet d'une décision explicite adoptée par le Conseil sur proposition de la Commission.
- (3) La possibilité d'une approbation tacite par le Conseil après un certain délai devrait dès lors être supprimée.
- (4) Afin d'éviter qu'un État membre reste dans l'incertitude quant à la suite que la Commission envisage de donner à sa demande de dérogation, il convient de prévoir un délai dans lequel la Commission doit présenter au Conseil soit une proposition d'autorisation, soit une communication exposant ses éventuelles objections.

¹ JO C du , p. .

² JO C du , p. .

³ JO C du , p. .

⁴ JO L 145 du 13.6.1977, p. 1. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2002/93/CE (JO L 331 du 7.12.2002, p. 27).

- (5) D'autres modifications à la procédure prévue par les articles 27 et 30 sont nécessaires, notamment la suppression de l'obligation pour la Commission d'envoyer la demande pour information aux autres États membres, car cette communication ne se justifie que dans le cadre d'une approbation tacite de ladite demande.
- (6) En vue de permettre à l'État membre requérant de mieux suivre la procédure ayant pour objet l'instruction de sa demande, il convient de prévoir l'obligation pour la Commission d'informer l'État requérant dès qu'elle dispose de toutes les données d'appréciation qu'elle considère utiles.
- (7) En l'absence de mécanisme permettant d'adopter des mesures contraignantes aux fins de la mise en œuvre de la directive 77/388/CEE, les États membres appliquent de manière divergente les règles fixées par cette dernière.
- (8) Pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur, il est essentiel d'assurer une application plus uniforme du système actuel de TVA. L'introduction d'une procédure permettant l'adoption de mesures pour garantir la mise en œuvre appropriée des règles existantes représenterait un progrès notable à cet égard.
- (9) Ces mesures devraient notamment concerner le problème de la double imposition des transactions transfrontalières qui peut résulter d'une application non uniforme, par les États membres, des dispositions de la directive 77/388/CEE régissant le lieu de fourniture.
- (10) Le champ d'application de chaque mesure d'application doit toutefois rester limité, son objectif devant consister à éclaircir le contenu d'une disposition de la directive 77/388/CEE sans pouvoir déroger à celle-ci.
- (11) En dépit du caractère limité de ce champ d'application, il n'est pas possible d'exclure, dans certains cas, l'éventualité d'une incidence budgétaire importante pour un ou plusieurs États membres.
- (12) Cette éventualité justifie que le Conseil se réserve le droit d'exercer les compétences d'exécution des règles fixées par la directive 77/388/CEE.
- (13) Compte tenu de leur champ d'application restreint, il convient de prévoir que les mesures d'application de la directive 77/388/CEE sont adoptées par le Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission, selon une procédure analogue à celle qui est prévue dans la même directive pour l'adoption de mesures dérogatoires.
- (14) Étant donné que les objectifs de la présente directive ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres pour les raisons susmentionnées, et peuvent donc être mieux réalisés au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.
- (15) Il convient de modifier la directive 77/388/CEE en conséquence,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

La directive 77/388/CEE est modifiée comme suit:

- 1) A l'article 27, les paragraphes 3 et 4 sont remplacés par le texte suivant:
"3. Dès que la Commission dispose de toutes les données d'appréciation qu'elle considère utiles, elle en informe l'État membre requérant.
4. Dans les trois mois suivant l'envoi de l'information visée au paragraphe 3, la Commission présente au Conseil une proposition appropriée ou, lorsque la demande de dérogation soulève des objections de sa part, une communication exposant lesdites objections."
- 2) Au titre XVII, l'article 29 *bis* suivant est ajouté:

"Article 29 bis

Mesures d'application

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête les mesures nécessaires à l'application de la présente directive."

- 3) L'article 30 est remplacé par le texte suivant:

"Article 30

Accords internationaux

1. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser tout État membre à conclure avec un pays tiers ou un organisme international un accord pouvant contenir des dérogations à la présente directive.
L'État désireux de conclure un tel accord en saisit la Commission et fournit toutes les données utiles d'appréciation.
2. Dès que la Commission dispose de toutes les données d'appréciation qu'elle considère utiles, elle en informe l'État membre requérant.
3. Dans les trois mois suivant l'envoi de l'information visée au paragraphe 2, la Commission présente au Conseil une proposition appropriée ou, lorsque la demande de dérogation soulève des objections de sa part, une communication exposant lesdites objections."

Article 2

Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le[...] . Ils en informent immédiatement la Commission.

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.

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