

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/12 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise»

(COM(2004) 227 final)

(2005/C 120/19)

Le 24 mai 2004, le Conseil européen a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 octobre 2004 (rapporteur: M. WILKINSON).

Lors de sa 412^{ème} session plénière des 27 et 28 octobre 2004 (séance du 27 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 84 voix pour, 11 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1 Avant le lancement du marché intérieur, il existait de grandes disparités entre les systèmes et les taux appliqués aux produits d'accise, conséquence de différences historiques et culturelles entre les États membres. Avec la directive 92/12/CEE, un accord avait été trouvé pour harmoniser le régime général des produits soumis à accise⁽¹⁾, ainsi que leur détention, leur circulation et leur contrôle⁽²⁾.

1.2 L'article 27 de cette directive exigeait qu'avant le 1^{er} janvier 1997, le Conseil réexamine les articles 7 à 10 et arrête le cas échéant les modifications nécessaires⁽³⁾. L'échéance du 1^{er} janvier 1997 s'est avérée trop courte pour permettre de se prononcer valablement sur les difficultés rencontrées et toujours d'actualité dans l'application de ces articles.

1.3 Depuis l'entrée en vigueur de la directive, l'intérêt pour la circulation de produits d'accise sur lesquels une taxe a déjà été acquittée et faisant l'objet des dispositions des articles 7 à 10 de la directive a cru de façon considérable. Cette évolution a conduit certains États membres à introduire, à la demande des

opérateurs économiques, des procédures simplifiées. De plus, des citoyens ont formulé de nombreuses plaintes quant à l'application restrictive des articles concernés.

1.4 La Commission estime aujourd'hui appréhender suffisamment les problèmes existants dans les différentes catégories de mouvement concernées⁽⁴⁾ pour proposer les amendements nécessaires.

2. Observations générales

2.1 Le fonctionnement spécifique du marché intérieur concernant les produits soumis à accise s'est avéré compliqué, avec pour conséquence une certaine incertitude quant à la manière dont les règlements devraient être appliqués dans certains cas. Il a par ailleurs donné lieu à un accroissement significatif de la charge administrative pour les entreprises impliquées. Les propositions de la Commission couvrent les transactions commerciales, les ventes à destination d'un particulier et les ventes à distance. Elles visent à clarifier, simplifier et harmoniser les dispositions existantes applicables aux mouvements intracommunautaires sur lesquels l'accise a déjà été acquittée dans un État membre pour les produits concernés, ainsi qu'à libéraliser de tels mouvements afin que les consommateurs européens soient davantage en mesure de profiter du marché intérieur. Le Comité appuie ces deux objectifs.

2.2 Étant donnée l'importance des accises en termes de revenus pour les États membres⁽⁵⁾ et les différences dans la manière dont ceux-ci appliquent les règlements, la Commission a éprouvé des difficultés à arriver à un accord sur le contenu des amendements. Il est noté que les dix «nouveaux» États

(1) Les marchandises en question sont les tabacs manufacturés, les huiles minérales et les boissons alcoolisées.

(2) En règle générale, les mouvements intracommunautaires de produits d'accise s'effectuent en «suspension de l'accise» entre «entrepôts fiscaux» dans les États membres sous le couvert d'un document agréé. Le paiement de l'accise a lieu dans les États membres où les produits sont mis à la consommation en temps utile.

(3) Les produits d'accise ayant déjà été mis à la consommation dans un État membre et pour lesquels l'accise a donc déjà été acquittée dans cet État membre, peuvent également faire l'objet d'un mouvement intracommunautaire. C'est précisément sur ce type de mouvement que portent les dispositions des articles 7 à 10.

(4) Les catégories sont les produits circulant entre les États membres à des fins commerciales (autres que les «ventes à distance»), définies comme toutes fins autres que les besoins propres des particuliers, les produits acquis directement par les particuliers pour leurs besoins propres, et les ventes à distance.

(5) Leur valeur totale dans le PIB de l'UE en 2001 (15 États membres) était supérieure à 8,8 milliards d'euros et le revenu d'accise moyen de l'Union s'est élevé à 2,72 % du PIB.

membres n'ont pas participé aux discussions avec la Commission qui ont abouti aux propositions. Le Comité reconnaît que les États membres doivent disposer des accises comme source de revenus mais doute que ces propositions modifieront les habitudes des consommateurs au point d'affecter de façon substantielle les rentrées globales.

2.3 Les prix à la consommation des marchandises soumises à accise sont souvent fortement influencés par les taux appliqués. C'est particulièrement le cas pour les tabacs manufacturés et les boissons alcoolisées⁽¹⁾. Les États membres se sont employés à réduire les différences existant entre les taux d'accises appliqués dans chacun d'entre eux depuis le lancement du marché unique mais tant que ces taux ne feront pas l'objet, au minimum, d'une mesure d'harmonisation significative, l'incitation à rechercher les meilleures affaires persistera et les activités criminelles organisées se poursuivront dans ce domaine.

2.4 Les citoyens européens espèrent tirer avantage du marché unique de multiples façons mais le droit de se procurer au sein de l'Union n'importe quel produit aux prix locaux constitue un avantage essentiel. Leur refuser ce droit ne les incitera pas à considérer l'Union européenne sous un jour favorable.

2.5 Comme la Commission l'indique, le type de mouvement de produits d'accise couvert par les articles concernés touchait essentiellement les particuliers ainsi que les petits opérateurs économiques ne disposant pas de moyens financiers importants ou d'une infrastructure commerciale. Il est important que l'ensemble des mesures arrêtées soient claires, faciles à comprendre et, dans la mesure du possible, à mettre en oeuvre. Elles doivent également être réalistes et applicables.

2.6 Dans un véritable marché intérieur, il conviendrait également de libéraliser les dispositions relatives aux tabacs. Le Comité reconnaît néanmoins qu'en statuant sur les marchandises à inclure dans la directive amendée, les États membres devront envisager pleinement l'ensemble des implications et que cet examen pourrait les amener à exclure certains produits.

2.7 Le Comité note également que les huiles minérales circulent rarement à des fins autres que commerciales. Il est par conséquent évident que les propositions telles qu'elles sont formulées devraient essentiellement concerner les mouvements de boissons alcoolisées.

(¹) En ce qui concerne les tabacs manufacturés, les prix à la vente sont environ 3,7 fois supérieurs dans l'État membre le plus taxé que dans le pays le moins taxé. Les taux d'accise appliqués aux boissons alcoolisées varient de 1 à 15,9 entre l'État membre le moins taxé et l'État membre le plus taxé en ce qui concerne la bière et les «produits intermédiaires», et de 1 à 9,2 pour les boissons spiritueuses. Il est impossible d'établir une telle comparaison pour les vins étant donné qu'ils ne sont pas taxés dans 12 des 25 États membres et qu'une taxe minimale de 2 centimes d'euro par bouteille est appliquée dans 2 autres États membres.

2.8 Le Comité se félicite grandement que bon nombre des propositions avancées soient basées sur les conseils et les requêtes émanant des organisations d'entreprises concernées par ces questions et qu'elles prennent en compte les effets sur les petites entreprises.

3. Observations particulières

3.1 **Article 7.** Cet article porte essentiellement sur les personnes susceptibles de payer l'accise dans diverses circonstances, sur les formalités administratives, sur les ventes à bord d'un bateau ou d'un avion au cours d'un transport intracommunautaire, ainsi que sur la façon dont il conviendrait de traiter les pertes de produits sur lesquels les droits d'accise ont été acquittés, lorsqu'elles surviennent au cours d'un transport intracommunautaire.

3.1.1 Le Comité se réjouit des clarifications et de l'harmonisation qu'apporteront les propositions de la Commission. En outre, il se félicite grandement que soit reconnue la nécessité de réduire le lourd travail administratif nécessaire pour se conformer entièrement aux règles en vigueur. Le Comité soutient l'appel lancé par la Commission aux États membres afin que ces derniers permettent l'introduction de procédures simplifiées au moyen de simples accords administratifs bilatéraux entre États membres.

3.2 **Article 8.** Cet article porte sur les produits acquis par des particuliers et destinés à leurs besoins propres. L'obligation pour lesdits particuliers de transporter eux-mêmes les produits concernés constitue ici le principal élément problématique.

3.2.1 Le Comité accueille favorablement la proposition de la Commission de libéraliser le système actuellement appliqué aux achats à distance par des particuliers afin que ces derniers ne soient plus forcés de transporter personnellement les marchandises acquises.

3.2.2 Le Comité comprend que la nouvelle proposition selon laquelle le particulier serait tenu d'organiser personnellement l'envoi des produits vers un autre État membre (les diverses formalités ne pourraient pas être réglées par le vendeur) soit en accord avec les dispositions générales régissant actuellement la TVA appliquée aux achats à distance. Cependant, on voit difficilement comment cette procédure pourrait être mise en pratique. On pourrait imaginer, par exemple, que les vendeurs recommandent un agent local qui organiserait le transport et qu'ils se conformeraient ainsi aux dispositions légales leur interdisant de s'en charger personnellement, mais l'effet serait identique. Il conviendrait de préciser que dans le cadre de la directive amendée, ce type de conseil ne constituerait pas une infraction.

3.3 Le Comité accueille favorablement la proposition d'éliminer les «limites indicatives»⁽¹⁾ comme élément de preuve éventuel pour distinguer les produits destinés à des besoins privés de ceux destinés à des fins commerciales. Le public perçoit généralement ces quantités comme des limites quantitatives et elles ont trop souvent donné lieu à des interprétations très restrictives par certains États membres. Le Comité reconnaît que leur suppression peut compliquer la lutte contre les activités de contrebande mais elles n'ont jamais été conçues pour constituer plus qu'un élément parmi d'autres à prendre en compte afin de déterminer le caractère plutôt commercial que personnel de la finalité d'un mouvement de produits. En elles-mêmes, elles ne constituent pas non plus une preuve suffisante du point de vue juridique.

3.3.1 Le Comité suggère toutefois qu'il ne serait pas inopportun de mettre en œuvre des sortes de restrictions quantitatives pour les achats à distance (en l'occurrence quand les personnes concernées ne transportent pas elles-mêmes les marchandises).

Bruxelles, le 27 octobre 2004.

3.4 **Article 9.** Les propositions couvrant le mouvement d'huiles minérales à des fins privées ne seront très vraisemblablement pas sources de problèmes importants.

3.5 **Article 10.** Le Comité se félicite de la clarification qui est proposée quant à l'État dans lequel l'accise est due.

4. Résumé

4.1 Le Comité accueille favorablement les propositions avancées par la Commission dans ce domaine complexe et sensible.

4.2 Les propositions sont réalistes; les éclaircissements et les simplifications sont accueillies très favorablement, l'harmonisation est nécessaire et les citoyens de l'Union ne manqueront pas de se réjouir de la libéralisation puisqu'elle renforcera les avantages du marché unique.

la Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Les limites indicatives équivalent actuellement à 800 cigarettes, 10 litres de boissons spiritueuses, 90 litres de vin et 110 litres de bière.