

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil relative au régime général d'accise»

COM(2008) 78 final/3 — 2008/0051 (CNS)

(2009/C 100/27)

Le 4 mars 2008, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 93 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la:

«Proposition de directive du Conseil relative au régime général d'accise»

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 2 octobre 2008 (rapporteur: M. BURANI).

Lors de sa 448^e session plénière des 22 et 23 octobre 2008 (séance du 22 octobre 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 107 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE approuve la décision de la Commission de remplacer intégralement la directive de base 92/12/CEE sur l'application des accises de 1992 par un nouveau texte tenant compte de l'adoption de la procédure électronique EMCS (*Excise Movement and Control System*), à laquelle une base juridique est ainsi donnée. La Commission a saisi cette occasion pour introduire quelques modifications et innovations, rendues nécessaires à la lumière des expériences acquises par les administrations des États membres et par les opérateurs. Diverses procédures ont en outre été assouplies. D'une manière générale, les parties que l'on souhaite modifier ou innover ne soulèvent pas d'objections particulières. En revanche, le CESE voudrait alimenter la réflexion sur certains aspects dans la perspective de discussions à venir.

1.2 La Commission indique que la date d'entrée en vigueur de la directive est en principe fixée au 1^{er} janvier 2009, tout en étant consciente que l'examen de la proposition nécessitera un laps de temps beaucoup plus long; en outre, elle propose que la procédure EMCS ne puisse être appliquée dans un premier temps que par les États membres l'ayant déjà adoptée, alors que les autres continueraient pendant une certaine période d'appliquer la procédure papier.

1.3 Le CESE estime, rejoint en cela par d'autres parties prenantes, que cette mesure est critiquable: l'existence de deux procédures ajoute à la confusion et au coût tant pour les administrations que pour les opérateurs. L'alternative, consistant à ne démarrer l'EMCS que lorsque tout le monde sera prêt, pénalise quant à elle ceux qui le sont déjà ainsi que les opérateurs. Une solution intermédiaire, certes peu satisfaisante et susceptible de différer l'EMCS en Europe à une date indéfinie, pourrait être celle de n'utiliser l'EMCS que pour les opérations internes des États membres qui sont déjà en mesure d'adopter la procédure

électronique. La procédure papier serait appliquée par tous les États membres dans leurs échanges internationaux et ce, jusqu'à ce que tout le monde soit à même de passer à la procédure électronique.

1.4 La partie la plus importante du document de la Commission concerne la circulation des produits en suspension de droits d'accise. Les diverses innovations recueillent l'assentiment du CESE, à l'exception de certains points et propositions (voir paragraphes 4.6 à 4.9) ayant essentiellement trait au concept, à présent mieux précisé, de «perte irrémédiable» des marchandises. S'agissant des ventes à distance, la formulation de l'article 34 (voir paragraphe 4.9) pourrait donner lieu à des interprétations de nature juridique quant au pays de perception des accises.

1.5 Le CESE propose par ailleurs que soient précisées dans la nouvelle directive les limites en termes de quantité et de valeur selon lesquelles les achats d'un citoyen dans un autre État membre sont considérés comme ayant été effectués à titre «privé». Il existe cependant un risque qu'apparaissent des différences d'interprétation ou d'application par les administrations.

2. La proposition de la Commission

2.1 La directive 92/12/CEE du 25 février 1992 contient les dispositions relatives au régime général des produits soumis à accise, qui s'appuient en grande partie sur un support papier. Le 16 juin 2003, par la décision 1152/2003/CE du Parlement européen et du Conseil, une **procédure informatisée** de circulation et de contrôle des produits soumis à accise a été introduite, dénommée EMCS (*Excise Movement and Control System*), qui simplifie les obligations qui incombent aux opérateurs et permet aux autorités compétentes d'exercer des contrôles intégrés et plus efficaces. L'adoption de la procédure EMCS implique de modifier les dispositions relatives **aux mouvements en suspension de droits d'accise**.

2.2 La Commission saisit cette opportunité pour **remplacer intégralement la directive 92/12/CEE**. Elle ne tient pas seulement compte de l'adoption de la procédure EMCS, à laquelle elle apporte une base juridique, mais elle **modifie de manière structurée l'ensemble de la précédente directive**: elle met à jour le libellé du document, en tenant compte des nouvelles normes législatives, refond le texte en améliorant sa structure logique, supprime les dispositions obsolètes, tient compte des nouveaux concepts juridiques, simplifie les procédures en réduisant les obligations qui incombent aux opérateurs sans compromettre les contrôles dans ce domaine.

2.3 Le nouveau texte intègre également dans le chapitre V les éléments essentiels de la proposition COM(2004) 227, laissée de côté par le Conseil en 2005, qui tendait à modifier les articles 7 à 10 de la directive de base, ayant trait aux mouvements intra-communautaires de produits déjà mis sur le marché.

2.4 La proposition a été précédée d'une large consultation des opérateurs et a été élaborée avec la collaboration d'un groupe d'experts, sous la direction du comité des accises: cette procédure adaptée devrait permettre un examen technique de ce document, sans susciter trop d'oppositions.

3. Observations générales

3.1 Le CESE ne peut que féliciter la Commission pour l'initiative qu'elle a prise, qui conduit à un document mieux structuré par rapport à la directive de base, plus cohérent et conforme à la simplification des procédures administratives. L'on observe également une prise en compte plus marquée des besoins des opérateurs, sans affaiblir les contrôles, qui, bien au contraire, devraient devenir plus efficaces grâce à l'adoption des procédures EMCS.

3.2 La partie la plus importante des nouvelles dispositions concerne **la circulation des produits en suspension de droits d'accise**, à laquelle s'appliquent des procédures basées sur l'EMCS. En vertu de la décision 1152/2003, la procédure EMCS devrait être introduite en avril 2009: s'il est permis de douter que cette date soit respectée par certains États, il est pratiquement acquis qu'elle ne pourra l'être par la totalité des pays. Le système aura en tout état de cause besoin d'une période de mise au point collective et il implique une **collaboration étroite entre les administrations nationales**, qui induira par conséquent une **harmonisation des procédures internes**: il s'agit d'une question assez complexe du point de vue administratif, technique et opérationnel. La Commission en est consciente: en effet, tout en proposant que la directive entre en application le 1^{er} avril 2010, elle prévoit que les États membres puissent bénéficier d'une **période transitoire** supplémentaire, durant laquelle la directive de base serait toujours d'application pour les dispositions concernées.

3.3 Les États membres se sont désormais engagés à adopter l'EMCS, mais il n'est pas sûr qu'ils le feront tous de bon gré et il est tout à fait possible qu'un obstacle s'oppose encore à sa complète réalisation. On peut s'attendre à des **résistances**, qui s'appuieront peut-être sur des arguments techniques, mais qui s'inspireront pour l'essentiel de motifs d'une autre nature. Le précédent que constitue la proposition de directive COM(2004) 227 mentionnée au paragraphe 2.3 et relative aux mouvements de produits soumis à accise après leur mise sur le marché, n'est pas de bon augure: après de difficiles négociations, la décision a été prise de laisser cette question «en suspens» dans l'attente d'une révision complète de ce dossier; or la proposition actuellement à l'examen reproduit pour l'essentiel la version précédente.

3.4 Les difficultés les plus délicates portent sur les **aspects politiques et économiques**. Chaque État membre applique des taux d'accise différents sur les produits, ce qui entraîne le phénomène bien connu des **achats transfrontaliers** qui se basent sur une logique de coût. Les principes du marché unique voudraient que tout citoyen puisse bénéficier des différences de prix, non seulement au niveau national, mais également et avant tout lors de ses achats transfrontaliers; ces principes sont toutefois remis en cause lorsqu'entrent en jeu les paramètres fiscaux. Au quotidien, il est clair que chaque État membre considère d'un mauvais œil ces trafics lorsqu'il en est victime, et il les ignore lorsqu'il en tire un avantage. Aucun type de produit soumis à accise n'est exclu de cette problématique: les récentes discussions sur le tabac, l'alcool et le gazole en sont une preuve: à cette occasion, l'on a évoqué des **motifs concernant la santé, l'ordre public, le respect de l'environnement et les dommages pour l'économie** ⁽¹⁾. Mais à l'arrière-plan, il y a également des motifs qui ne se manifestent pas toujours clairement, liés à des **calculs de convenance fiscale**. Les différents points de vue découlent donc des **politiques sociales, économiques et fiscales** adoptées par chaque État membre: à l'échelon communautaire, tout cela se transforme en une **question de nature éminemment politique**.

3.5 Le CESE est conscient du caractère délicat de cette matière et des difficultés que chaque État membre peut rencontrer au cours des négociations qui l'attendent; leur issue positive dépendra du degré de **flexibilité** qui s'imposera pour arriver à des décisions collectives. Chaque gouvernement devra trouver un équilibre entre le maintien de ses exigences et les concessions octroyées aux autres parties en matière d'accise. En d'autres termes, chaque acteur devra s'efforcer de trouver un moyen de **poursuivre ses propres objectifs en matière sociale et budgétaire et de les concilier avec un système commun d'accise, et non l'inverse**.

⁽¹⁾ Voir à titre d'exemple les propositions de directive les plus récentes: La proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/12/CEE relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise [COM(2004) 227 final – 2004/0072 (CNS)]; La proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/96/CE en ce qui concerne l'ajustement du régime fiscal particulier pour le gazole utilisé comme carburant à des fins professionnelles ainsi que la coordination de la taxation de l'essence sans plomb et du gazole utilisé comme carburant [COM(2007) 52 final – 2007/0023 (CNS)]; La proposition de directive du Conseil concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés (version codifiée) [COM(2007) 587 final].

4. Observations spécifiques

4.1 Dans ce chapitre, le CESE prend en considération les **principales innovations et modifications** introduites par la proposition de la Commission par rapport à la réglementation actuelle. En revanche, il ne commentera pas les aspects qui ne semblent pas prêter à controverse, qui s'inspirent d'un objectif de rationalisation du document ou qui découlent du bon sens ou de l'évolution naturelle de la matière.

4.2 Comme nous l'avons déjà indiqué au paragraphe 3.2, même si l'adoption de la directive entraîne l'abrogation de la directive précédente 92/12/CEE, la **suppression des mouvements de documents papier** ne coïncidera pas avec l'entrée en vigueur du nouveau texte: la proposition de directive prévoit que pendant une **période transitoire**, il sera permis de réaliser des opérations avec des documents d'accompagnement sur papier. Personne n'est en mesure de faire des prévisions sur la durée de cette période: il est certain que tant que l'EMCS n'aura pas été adopté par l'ensemble des États membres, le système pourrait connaître de sérieuses difficultés. Le CESE estime qu'il relève de son devoir **d'attirer l'attention sur les charges qui pèseront sur les opérateurs**, mais aussi sur les administrations des États membres, contraints de travailler simultanément avec des **systèmes électroniques et des systèmes sur papier**, en fonction du pays de destination.

4.2.1 L'alternative consistant à ne rendre le système opérationnel que lorsqu'il sera effectif dans tous les États membres fait courir le risque de renvoyer le projet à un avenir qui pourrait être lointain et, par ailleurs, obligerait les États membres déjà en mesure de démarrer la procédure électronique à attendre que les autres les rejoignent: cette situation est inacceptable et pénalise ceux qui se sont mis en règle à temps, mais aussi et surtout les opérateurs commerciaux.

4.2.2 Le Comité signale qu'une proposition a été avancée par des experts qui, si elle n'apporte pas de solution définitive, semble offrir un compromis acceptable, sans être optimal: les États membres en règle pourraient utiliser la procédure électronique pour leurs opérations internes tout en conservant la procédure papier pour leurs échanges internationaux. Le système serait ainsi expérimenté au niveau national avant d'être appliqué au niveau communautaire lorsque tous les États membres seront prêts.

4.3 Le **chapitre I, Dispositions générales**, n'introduit aucune modification substantielle par rapport à la directive 92/12: il se borne à mieux encadrer la matière traitée par quelques adaptations, de nouvelles définitions et des modifications d'importance mineure.

4.4 Dans le **chapitre II, Fait générateur de l'accise**, la modification introduite par l'article 7, paragraphe 4, prévoit qu'un produit en suspension d'accise «irréremédiablement

perdu», est exempté de droits. Le nouveau libellé «irréremédiablement perdu» fait référence à un produit qui devient inutilisable par tous, quel que soit le motif de la perte. L'innovation véritable réside dans le fait que la directive n'impose plus que le cas de «force majeure» soit un événement à prouver; le CESE fait cependant remarquer que chaque État membre reste libre de fixer ses normes en la matière.

4.5 Le **chapitre III, Production, transformation et détention**, apporte une seule innovation importante: les «entrepôts fiscaux» peuvent faire l'objet d'une autorisation pour des personnes qui résident dans un autre État membre: il est vrai que dans la logique du marché intérieur, ce principe avait par le passé souffert de restrictions.

4.6 Le **chapitre IV, Circulation des produits soumis à accise en suspension de droits d'accise**, contient des mesures innovantes: l'article 16 prévoit que les produits peuvent être destinés non seulement à des entrepôts fiscaux, mais également à une personne physique ou morale autorisée («destinataires enregistrés») et, après autorisation, vers un «lieu de livraison direct» désigné par un destinataire agréé. Le CESE exprime son accord, et souhaite que les procédures de contrôle soient suffisamment efficaces pour empêcher tout abus. Il serait néanmoins souhaitable que soient définis avec précision les professionnels visés par les termes utilisés dans la directive.

4.7 Les dispositions suivantes (art. 17-19) concernent les garanties de couverture des risques inhérents à la circulation des marchandises en suspension de droits d'accise et n'exigent aucun commentaire particulier; les mesures de la **section 2** (art. 20-27) relatives aux **procédures à suivre lors de la circulation de produits en suspension de droits d'accise**, sont au contraire particulièrement importantes. De l'avis des experts, l'adoption de ces procédures devrait être examinée en détail afin de **vérifier qu'elles permettent des contrôles efficaces et sont cohérentes avec les moyens des administrations**. Le CESE fait toutefois remarquer que l'article 20, paragraphes 1, 2 et 3, prévoit que la circulation des produits soumis à accise ne peut avoir lieu que sous le couvert d'un document électronique: cette règle est à adapter au choix du système qui sera adopté pour le passage du papier à l'électronique.

4.8 Le **chapitre V** porte sur la **circulation et l'imposition** des produits soumis à accise après la mise à la consommation et ne comporte pas de dispositions fondamentalement nouvelles: il réitère le principe de l'imposition des produits dans l'État d'acquisition lorsque le détenteur de ceux-ci est un particulier (art. 30), et dans l'État de consommation s'ils sont détenus à des fins commerciales (art. 31), et il confirme les normes déjà en vigueur en ce qui concerne l'identification de la personne redevable et les produits en transit.

4.9 La mesure prévue par l'art. 34 sur les **ventes à distance** est particulièrement importante: par dérogation à l'art. 30, elle établit que les produits qui sont achetés par des personnes agissant en tant que particuliers et **expédiés ou transportés par le vendeur, directement ou indirectement, ou pour le compte de celui-ci**, sont soumis à accise dans **l'État membre de destination**. Il convient par conséquent d'en déduire que si les produits **acquis par l'acheteur sont expédiés par ce dernier à son adresse**, ils seront soumis à accise dans **l'État membre où a été effectué l'achat**.

4.9.1 Le CESE se demande si cette disposition ne pourrait engendrer un **problème d'interprétation**: dans les ventes à distance, l'achat prend effet dans le lieu de résidence du vendeur lors du paiement; l'acheteur, propriétaire des produits, est ainsi juridiquement autorisé à donner des instructions à quiconque (y compris au vendeur) afin qu'il lui expédie ces produits *sur son ordre et pour son compte*. D'un point de vue juridique, et contrairement à la logique de l'imposition au lieu de consommation effective, les produits pourraient donc être **toujours** considérés comme **achetés par un particulier et expédiés ou transportés pour le compte de celui-ci**, et être ainsi soumis à accise dans l'État membre d'achat, y compris lorsque l'expédition a été réalisée par le vendeur.

4.10 Le CESE souhaite par ailleurs signaler ce qui, à ses yeux, représente une lacune à l'article 34, qui ne précise pas les limites en termes de quantité et de valeur selon lesquelles les achats d'une personne sont considérés comme ayant été effectués à

titre «privé»: l'indication de critères univoques est nécessaire afin d'éviter que chaque État membre n'applique des mesures contradictoires dans le marché intérieur. Eu égard à ces considérations, le CESE demande à la Commission et aux États membres de rédiger des règles plus claires et transparentes; elle simplifierait ainsi la vie des citoyens et des entreprises.

4.11 Les autres dispositions du **chapitre VI** (Divers) concernent l'application de marques et maintiennent les mesures en vigueur pour le ravitaillement des bateaux et aéronefs; l'art. 38 porte sur les **petits producteurs de vin** (jusqu'à 1 000 hectolitres), qui bénéficient de procédures simplifiées en ce qui concerne la production et la détention des produits soumis à accise.

4.12 Le **chapitre VII** (Dispositions finales) confirme l'existence du «**Comité des accises**» et les mesures d'application: la directive 92/12/CEE devrait être abrogée à une date (1^{er} avril 2009) dont la Commission précise avec prudence, qu'elle peut faire l'objet de débat; les mêmes observations valent pour la période transitoire (dont la fin hypothétique est fixée au 31 décembre 200...) au cours de laquelle les États membres peuvent continuer à appliquer la précédente directive. Le CESE, ainsi que d'autres institutions et experts, estiment que ces dates **ont purement indicatives** et qu'elles devraient être **prorogées en fonction d'une vision réaliste** et en tenant surtout compte des difficultés pratiques relatives à la mise en œuvre intégrale de la procédure EMCS.

Bruxelles, le 22 octobre 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI
