

Bruxelles, le 30 avril 2019
(OR. en)

8940/19

**Dossier interinstitutionnel:
2019/0096(CNS)**

**FISC 247
ECOFIN 449
CSDP/PSDC 203
POLMIL 48**

PROPOSITION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	24 avril 2019
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2019) 192 final
Objet:	Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée et la directive 2008/118/CE relative au régime général d'accise en ce qui concerne l'effort de défense dans le cadre de l'Union

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2019) 192 final.

p.j.: COM(2019) 192 final



Bruxelles, le 24.4.2019
COM(2019) 192 final

2019/0096 (CNS)

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée et la directive 2008/118/CE relative au régime général d'accise en ce qui concerne l'effort de défense dans le cadre de l'Union

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est une taxe générale sur la consommation supportée, en dernier ressort, par le consommateur final, mais perçue par les entreprises fournissant des biens ou des services. Le champ d'application de la TVA, tel que défini à l'article 2 de la directive TVA¹, est très large, couvrant toute livraison de biens et prestation de services effectuée à titre onéreux par un assujéti sur le territoire d'un État membre et toute importation de biens dans l'Union européenne (UE). L'un des objectifs de la directive TVA était d'établir une liste commune d'exonérations de TVA en vue d'une perception comparable des ressources propres de l'Union dans tous les États membres². C'est la raison pour laquelle l'exonération de la TVA de toute opération doit faire l'objet d'une disposition spécifique de la directive TVA.

La directive TVA ne prévoit aucune exonération générale pour la fourniture de biens ou la prestation de services à des fins de sécurité et de défense. En principe, les livraisons de biens ou les prestations de services aux forces armées ou les importations de biens par celles-ci seront dès lors soumises à la TVA³. Le coût de la TVA se traduit par une augmentation des recettes générées par la taxe en faveur du Trésor public (en tant qu'organismes publics, les forces armées ne sont pas en mesure de récupérer cette TVA), qui, à leur tour, alimentent le budget qui finance des activités telles que la défense nationale.

La directive prévoit une exonération pour les livraisons et prestations destinées aux forces armées de tout État partie au traité de l'Atlantique Nord qui sont affectées à un effort commun de défense en dehors de leur propre État. Cette exonération a été prévue afin de tenir compte des situations dans lesquelles le cycle des flux de recettes et de dépenses est rompu, car la TVA sur ces livraisons et prestations constitue normalement des recettes pour l'État dans lequel les forces armées se trouvent plutôt que pour leur propre État.

La directive accise⁴ prévoit une exonération similaire du droit d'accise⁵ pour les mouvements de produits soumis à accise destinés aux forces armées de tout membre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

Alors que l'effort de défense de l'OTAN est couvert par la directive TVA depuis 1977⁶ et par la directive accise depuis 1993, aucune des exonérations ne s'applique aux livraisons et

¹ Directive 2006/112/CE du Conseil relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée ([JO L 347 du 11.12.2006, p. 1](#)).

² Voir le considérant 35 de la directive.

³ L'article 148, point b), de la directive permet d'exonérer les livraisons de biens destinés à l'avitaillement de navires de guerre (code NC 8906 10 00) quittant leur territoire à destination d'un port ou d'un mouillage situé en dehors de l'État membre en question. L'annexe X, partie B, points 11 et 12, de la directive autorise l'exonération des livraisons, des transformations, des réparations, de l'entretien, des affrètements et des locations d'aéronefs utilisés par des institutions de l'État ainsi que des objets incorporés dans ces aéronefs ou qui servent à leur exploitation, ainsi que des livraisons, des transformations, des réparations, de l'entretien, des affrètements et des locations de navires de guerre.

⁴ Directive 2008/118/CE du Conseil relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE ([JO L 9 du 14.1.2009, p. 12](#)).

⁵ Les droits d'accise régis par le droit de l'Union sont appliqués aux boissons alcoolisées, aux tabacs manufacturés et aux produits énergétiques (carburants et combustibles tels que le pétrole et l'essence, électricité, gaz naturel, charbon et coke). La structure des taxes et les taux minimaux sont harmonisés au niveau de l'UE.

prestations liées à l'effort commun de défense dans le cadre de l'Union, car il n'existe pas encore de politique de défense commune de l'Union. Toutefois, la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), qui a été créée en tant que politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en 2000⁷, est un instrument clé pour l'action extérieure et comprend la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union⁸.

Le traité de Lisbonne, qui est entré en vigueur en décembre 2009, a marqué une étape importante dans le développement de la PSDC. Le traité sur l'Union européenne (TUE), tel que modifié par le traité de Lisbonne, comporte une clause d'assistance mutuelle⁹ et a permis aux États membres de renforcer leur coopération en matière militaire au moyen d'une «coopération structurée permanente» (CSP)¹⁰. Le traité de Lisbonne a également institué le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), qui assiste la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité dans toutes ses responsabilités, y compris la PSDC. Le fait que la haute représentante soit également l'un des vice-présidents de la Commission facilite la mise en commun de tous les moyens nécessaires de l'UE et l'application d'une approche globale de la gestion des crises de l'Union.

Le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE), qui a été institué en 2001¹¹, est l'organe militaire le plus élevé du Conseil. Il assume la direction de toutes les activités militaires dans le cadre de l'Union européenne et donne des avis en ce qui concerne la planification et l'exécution des missions et des opérations militaires menées dans le cadre de la PSDC ainsi que le développement des capacités militaires.

Également institué en 2001¹² et travaillant sous la direction militaire du CMUE, l'État-major de l'Union européenne (EMUE) est la source de l'expertise militaire de l'UE¹³. Il assure

⁶ Mise en place d'une exonération, dans le cadre des relations diplomatiques et consulaires, pour les livraisons et prestations destinées aux forces de l'OTAN affectées à l'effort commun de défense, sous réserve des conditions et limites fixées par les États membres, qui peut également être mise en œuvre au moyen d'un remboursement de la TVA.

⁷ Les conditions dans lesquelles les unités militaires pouvaient être déployées ont été convenues par le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) en 1992 et les «missions de Petersberg» ont été intégrées dans les questions mentionnées dans le traité d'Amsterdam de 1997. Les missions et institutions de l'UEO ont ensuite été transférées progressivement vers l'UE, en particulier avec la création de l'Agence européenne de défense (AED) en 2004 par l'action commune 2004/551/PESC du Conseil ([JO L 245 du 17.7.2004, p. 17](#)). Ce processus s'est achevé en 2009, lorsqu'une clause d'assistance mutuelle entre les États membres de l'UE, comparable à la clause d'assistance mutuelle de l'UEO, est entrée en vigueur avec le traité de Lisbonne. L'UEO a finalement cessé d'exister en 2011.

⁸ L'article 42, paragraphe 2, du TUE dispose que «[l]a politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs règles constitutionnelles respectives».

Dans son discours sur «l'état de l'Union» de 2017, le président de la Commission a évoqué la nécessité d'une union européenne de la défense opérationnelle d'ici à 2025:

https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2017_fr

⁹ Article 42, paragraphe 7, du TUE.

¹⁰ Article 42, paragraphe 6, et article 46 du TUE.

¹¹ Décision 2001/79/PESC du Conseil portant création du Comité militaire de l'Union européenne ([JO L 27 du 30.1.2001, p. 4](#)).

¹² Décision 2001/80/PESC du Conseil instituant l'État-major de l'Union européenne ([JO L 27 du 30.1.2001, p. 7](#)). Le considérant 6 de la décision (UE) 2017/971 du Conseil ([JO L 146 du 9.6.2017, p. 133](#)) indique que «le Conseil a approuvé le mandat consolidé de l'EMUE [qui] remplace le mandat de l'EMUE qui figure à l'annexe de la décision 2001/80/PESC du Conseil instituant l'État-major de l'Union européenne, ledit mandat n'étant plus applicable».

l'alerte rapide, l'évaluation des situations et la planification stratégique pour les missions et tâches visées à l'article 42, paragraphe 1, et l'article 43, paragraphe 1, du TUE. Il contribue également à l'élaboration, à l'évaluation et au réexamen des objectifs en termes de capacités.

En juin 2016, la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne (SGUE)¹⁴ a jeté les bases de la poursuite du développement de la PSDC dans le cadre de trois priorités essentielles: la réaction aux crises et conflits extérieurs, le renforcement des capacités des partenaires et la protection de l'Union et de ses citoyens. En décembre 2017¹⁵, le Conseil européen a invité la haute représentante, la Commission et les États membres à faire progresser les travaux sur la mobilité militaire, à la fois dans le cadre de la CSP et dans le contexte de la coopération UE-OTAN.

En mars 2018, à la suite de leur communication conjointe de novembre 2017 sur l'amélioration de la mobilité militaire dans l'Union européenne¹⁶, la Commission et la haute représentante ont présenté une communication conjointe relative au plan d'action sur la mobilité militaire¹⁷. Ce plan d'action reconnaît la nécessité de garantir l'égalité de traitement des efforts de défense afin de réduire la charge administrative et, partant, les retards et les coûts de la mobilité militaire et d'inciter les États membres à coopérer¹⁸. Il impose à la Commission d'évaluer la faisabilité d'une harmonisation du régime de TVA applicable aux efforts de défense dans le cadre de l'UE et sous l'égide de l'OTAN.

Le 19 novembre 2018, le Conseil a adopté des conclusions sur la sécurité et la défense dans le contexte de la SGUE¹⁹. Il a salué les progrès substantiels réalisés ces deux dernières années dans le domaine de la sécurité et de la défense et souligné qu'il importait de maintenir la dynamique imprimée grâce à une mobilisation constante des États membres et des institutions de l'UE. En particulier, le Conseil s'est félicité des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la CSP et des efforts déployés en vue d'améliorer la mobilité du personnel, du matériel et des équipements militaires pour les activités de routine et au cours de crises et de conflits, à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE.

Conformément au plan d'action et aux conclusions du Conseil, l'objectif de la présente proposition est d'harmoniser, dans la mesure du possible, le régime TVA applicable aux efforts de défense dans les cadres de l'UE et de l'OTAN. La proposition doit tenir compte du fait que, bien qu'il existe un effort collectif de défense dans le cadre du traité de l'Atlantique Nord, il n'y a pas encore de politique de défense commune de l'Union.

Les modalités d'exonération des droits d'accise, prévues par la directive accise, devraient être harmonisées de manière similaire.

¹³ En 2004, le CMUE a approuvé un concept de groupement tactique élaboré par l'EMUE et un document unique relatif au concept de groupement tactique a été adopté en octobre 2006.

¹⁴ [Vision partagée, action commune: Une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne.](#)

¹⁵ *Quatrième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective*, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil [[COM\(2017\) 41 final](#)].

¹⁶ *Améliorer la mobilité militaire dans l'Union européenne*, communication conjointe au Parlement européen et au Conseil [[JOIN\(2017\) 41 final](#)].

¹⁷ *Plan d'action sur la mobilité militaire*, communication conjointe au Parlement européen et au Conseil [[JOIN\(2018\) 5 final](#)].

¹⁸ *Idem*, p. 8.

¹⁹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13978-2018-INIT/fr/pdf>

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

La proposition complète le plan d'action sur la TVA de 2016²⁰, qui expose les moyens de moderniser le système de TVA afin de le rendre plus simple, plus étanche à la fraude et plus propice aux entreprises.

La cohérence avec le titre IX, chapitre 8, de la directive TVA (exonérations concernant certaines opérations assimilées aux exportations), en particulier avec l'article 151, paragraphe 1, point c) [et d)], de la directive TVA et son interprétation par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)²¹, ainsi qu'avec l'article 12, paragraphe 1, point c), de la directive accise, est assurée en excluant des exonérations les livraisons de biens et prestations de services destinées aux forces armées de l'État membre dans lequel ces livraisons de biens ou prestations de services sont effectuées.

En outre, la limitation du champ d'application de la proposition aux situations dans lesquelles le cycle des flux de recettes et de dépenses est rompu est conforme à l'article 151, paragraphe 1, point a *bis*) [et b)], de la directive TVA. Les livraisons et prestations intérieures ne peuvent être exonérées que si elles sont destinées à l'UE, à des organismes créés par l'UE ou à des organismes internationaux. À l'instar de l'OTAN en tant qu'organisme international reconnu et de l'AED en tant qu'organisme de l'UE relevant du protocole sur les privilèges et immunités (PPI), et pour autant qu'ils respectent les limites et conditions fixées par le PPI, le quartier général opérationnel et les autres entités créés à des fins de défense dans le cadre de la PSDC pourraient bénéficier d'une exonération dans les conditions et limites de l'État membre d'accueil, s'ils satisfont aux exigences énoncées à l'article 151, paragraphe 1, point a *bis*) [ou b)], de la directive TVA. La proposition ne met pas en place les moyens pour contourner ces exigences ou pour priver l'État membre d'accueil de la possibilité de définir des conditions et limites²².

Enfin, conformément au libellé de l'article 151, paragraphe 1, point c) [et d)], de la directive TVA, les livraisons et prestations destinées aux forces armées et à l'élément civil qui les accompagne ne peuvent être exonérées que lorsque ces forces sont affectées à un effort de défense mené en vue de la mise en œuvre d'une activité de l'Union dans le cadre de la PSDC. Par conséquent, les exonérations ne s'appliquent pas lorsque les forces armées sont déployées uniquement à des fins de sécurité, pour des missions humanitaires et d'évacuation, ou lorsqu'il s'agit d'invoquer la clause de solidarité prévue à l'article 222 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui n'a pas d'implications en matière de défense. Compte tenu du fait que la directive TVA ne permet pas d'exonération des livraisons et prestations destinées à d'autres organismes publics que les forces armées, la limitation du champ d'application à l'effort de défense et, par conséquent, aux activités qui sont généralement effectuées exclusivement par les forces armées est conforme au principe de neutralité fiscale inhérent au système commun de TVA et à l'article 20 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le droit de l'Union s'opposerait généralement à ce que les forces armées fassent l'objet de règles différentes, en matière de TVA, de celles s'appliquant à d'autres organismes publics, comme les forces de police, ou à des organisations à but non lucratif, lorsqu'ils accomplissent des tâches similaires.

²⁰ *Vers un espace TVA unique dans l'Union — L'heure des choix*, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen concernant un plan d'action sur la TVA [[COM\(2016\) 148 final](#)].

²¹ [Affaire C-225/11](#) *Able UK*.

²² Les États membres peuvent toujours compenser le coût de la TVA en dehors du système de TVA, à condition que le mécanisme mis en place respecte les principes fondamentaux du marché intérieur et du droit de l'Union.

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

La proposition est conforme à la SGUE et au plan de mise en œuvre en matière de sécurité et de défense²³, qui contient des propositions visant à mettre en œuvre la SGUE dans le domaine de la sécurité et de la défense.

Elle concrétise l'engagement pris par la Commission dans le plan d'action sur la mobilité militaire d'évaluer la faisabilité d'une harmonisation du régime de TVA applicable aux efforts de défense dans le cadre de l'UE et sous l'égide de l'OTAN.

La proposition est également conforme au plan d'action européen de la défense²⁴, qui prévoit notamment le lancement d'un Fonds européen de la défense²⁵, et au mécanisme Athena²⁶, qui (conformément à l'article 41, paragraphe 2, du TUE) assure le financement des coûts communs des missions et opérations militaires de l'UE menées dans le cadre de la PSDC.

2. **BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ**

- **Base juridique**

La directive proposée modifiera la directive TVA et la directive accise sur la base de l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Celui-ci prévoit 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 européen, 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 manque d'harmonisation, en ce qui concerne les règles en matière de TVA et de droits d'accise applicables aux efforts de défense dans les cadres de l'UE et de l'OTAN, découle des directives TVA et accise actuelles. Les États membres ne peuvent pas y remédier en agissant isolément. Cette harmonisation nécessite une proposition de la Commission visant à modifier les deux directives.

- **Proportionnalité**

La proposition est conforme au principe de proportionnalité, dans la mesure où elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser les objectifs des traités liés au bon fonctionnement du marché unique et à la définition progressive d'une politique de défense commune dans le cadre de la PSDC. Les exonérations actuellement en vigueur pour les activités de défense de l'OTAN, qui sont déjà définies et limitées dans leur champ d'application, ne seront pas étendues. Grâce à la présente proposition, le champ d'application des exonérations sera similaire pour les efforts de défense de l'Union et de l'OTAN. Bien que toute exonération ait une incidence sur les recettes fiscales, l'extension du champ

²³ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf

²⁴ *Plan d'action européen de la défense*, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions [[COM\(2016\) 950 final](#)].

²⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense [[COM\(2018\) 476 final](#)]. Le Fonds mettra à disposition 4,1 milliards d'EUR pour financer directement des projets compétitifs de recherche collaborative, notamment au moyen de subventions, et 8,9 milliards d'EUR pour compléter les investissements des États membres par un cofinancement des coûts liés au développement de prototypes, à la certification et aux exigences relatives aux essais.

²⁶ [Décision \(PESC\) 2015/528 du Conseil](#) créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athena), et abrogeant la décision 2011/871/PESC ([JO L 84 du 28.3.2015, p. 39](#)).

d'application de ces exonérations à l'effort de défense de l'Union aura un effet minime sur la base d'imposition.

- **Choix de l'instrument**

Une directive est proposée en vue de modifier les directives TVA et accise.

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**

À l'heure actuelle, il n'existe pas de législation relative au traitement au regard de la TVA ou des droits d'accise des livraisons et prestations dans le cadre de l'effort de défense de l'Union. Aucune donnée n'est disponible en ce qui concerne les livraisons et prestations correspondantes dans le cadre de l'effort de défense de l'OTAN.

- **Consultation des parties intéressées**

Les États membres, qui ont été consultés dans le contexte du groupe sur l'avenir de la TVA²⁷, ont globalement confirmé la nécessité d'agir au niveau de l'Union en instaurant une exonération de TVA pour les livraisons et prestations liées à l'effort de défense dans le cadre de l'UE qui soit comparable à celle applicable aux livraisons et prestations liées à l'effort de défense de l'OTAN au titre de l'article 151, paragraphe 1, points c) et d), de la directive TVA. La présente proposition concrétise cet objectif et assure la cohérence entre la TVA et les droits d'accise.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

L'expertise obtenue au moyen de la consultation de représentants du SEAE, de l'AED et d'experts en matière de défense qui assistent les membres du groupe sur l'avenir de la TVA était suffisante pour la présente proposition.

- **Analyse d'impact**

La présente proposition ne s'accompagne pas d'une analyse d'impact, étant donné que l'objectif en soi dicte l'option retenue. En outre, compte tenu du champ d'application limité de l'exonération proposée, elle n'a aucune incidence sociale, économique ou environnementale.

Cette section analyse l'incidence de la mesure sur les recettes de TVA par rapport à un scénario de référence consistant à maintenir le statu quo. Comme les données détaillées concernant les dépenses militaires sont soit confidentielles soit indisponibles, l'analyse se fonde sur des estimations approximatives.

Les activités de la PSDC qui seraient concernées par les exonérations sont les suivantes:

(1) missions et opérations militaires

Dans le cadre de la PSDC, l'UE a mené, depuis 2003, des missions et opérations militaires en vertu de la base juridique (actuelle) de l'article 42, paragraphe 4, et de l'article 43, paragraphe 2, du TUE. Il y a actuellement six missions/opérations

²⁷ Groupe informel 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 prélegislatives.

militaires en cours dans le voisinage de l'Union et en Afrique²⁸. Les missions et opérations PSDC pouvant se dérouler uniquement en dehors de l'Union, les exonérations s'appliqueraient toutefois aux activités au sein de l'Union s'inscrivant dans le cadre d'un tel (re)déploiement (déploiement dans un quartier général opérationnel, transits, mouvements, prédéploiements, exercices, réunions, etc.);

(2) groupements tactiques

En ce qui concerne les groupements tactiques de l'Union²⁹ fondés sur l'article 42, paragraphe 1, du TUE, l'extension des exonérations n'aura, pour l'heure, aucune incidence sur les recettes en matière de TVA ou de droits d'accise, étant donné que les groupements tactiques n'ont pas été déployés à ce jour. En cas de (re)déploiement (qui aurait lieu en dehors de l'Union)³⁰, les exonérations s'appliqueraient aux activités connexes de la PSDC dans l'Union;

(3) assistance mutuelle

Il n'est pas possible de prévoir l'incidence sur les recettes en matière de TVA et de droits d'accise des exonérations pour l'assistance mutuelle en vertu de l'article 42, paragraphe 7, du TUE, si un État membre fait l'objet d'une agression armée sur son territoire. Après les attentats terroristes perpétrés à Paris le 13 novembre 2015, la France a demandé une telle aide et assistance aux autres États membres. Parallèlement aux contributions bilatérales, certains États membres ont décidé d'accroître leur participation à la mission militaire EUTM Mali dans le cadre de la PSDC;

(4) CSP

On peut supposer que la CSP³¹ établie récemment en vertu de l'article 46 du TUE, à laquelle participent 25 États membres³², entraînera une perte de recettes en matière de TVA et de droits d'accise. La CSP permet aux États membres qui en sont capables et qui le souhaitent d'approfondir leur coopération dans le domaine de la défense, de planifier conjointement et de développer des projets de coopération concernant les capacités et d'investir dans ces projets, ainsi que de renforcer l'état de préparation opérationnelle et la contribution de leurs forces armées³³; et

²⁸ https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en

²⁹ Voir *EU battlegroup concept* (concept de groupement tactique de l'UE), document du Conseil 11624/14 (7 juillet 2014). Il s'agit d'unités militaires multinationales, qui sont composées généralement de 1 500 membres chacune et qui font partie intégrante de la capacité de réaction rapide de l'UE aux crises et conflits émergents dans le monde entier.

³⁰ Le 22 juin 2017, les dirigeants de l'UE ont convenu que le coût de tout déploiement de groupements tactiques serait pris en charge en tant que coût commun, l'objectif étant de renforcer les capacités de réaction rapide de l'Union.

³¹ Décision (PESC) 2017/2315 du Conseil établissant une coopération structurée permanente (CSP) et fixant la liste des États membres participants ([JO L 331 du 14.12.2017, p. 57](#)).

³² Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suède.

³³ La liste initiale de 17 projets à mettre sur pied au titre de la CSP, adoptée par la décision (PESC) 2018/340 du Conseil ([JO L 65 du 8.3.2018, p. 24](#)), couvre des domaines tels que le centre de compétences des missions de formation de l'Union européenne (EU TMCC) et le système de commandement et contrôle stratégiques (C2) pour les missions et opérations PSDC. La deuxième liste de 17 projets supplémentaires, adoptée par la décision (PESC) 2018/1797 du Conseil du 19 novembre 2018 modifiant et mettant à jour la décision (PESC) 2018/340 ([JO L 294 du 21.11.2018, p. 18](#)), couvre

(5) activités de l'AED

À l'heure actuelle, la seule perte de recettes liée aux activités de l'AED se rapporterait aux activités visées à l'article 42, paragraphe 3, et à l'article 45 du TUE³⁴, parmi lesquelles la formation ordinaire et la formation opérationnelle³⁵. Pour pouvoir bénéficier de l'exonération, les projets devraient aller de pair avec le déploiement des forces armées d'un État membre dans un autre État membre. L'exonération ne serait pas possible pour les forces armées des autres pays ayant signé des arrangements administratifs avec l'AED³⁶. Les membres de l'OTAN qui ne font pas partie de l'UE peuvent toutefois bénéficier des exonérations existantes.

Les données relatives aux dépenses en matière de défense des membres de l'AED sont publiées sur le portail des données en matière de défense de l'AED. En 2014 (données les plus récentes disponibles), les dépenses liées aux opérations externalisées et à la maintenance de l'ensemble des États membres (à l'exception du Danemark) s'élevaient à 5,3 milliards d'EUR. Cependant, ces données n'opèrent pas de distinction entre:

- les livraisons et prestations intérieures qui ne sont pas couvertes par l'exonération; et
- les livraisons et prestations dans un autre État membre, qui se rapportent généralement à des activités menées dans les cadres de la PSDC ou de l'OTAN.

On peut raisonnablement supposer que la majeure partie du montant (au moins 80 %) se rapporte aux livraisons et prestations intérieures et que seule une petite partie (maximum 20 %) concerne les livraisons et prestations dans un autre État membre. En outre, près de la moitié de ces dernières sont normalement des fournitures d'hébergement aux forces armées déployées, qui sont normalement exonérées de la TVA en vertu de l'article 135, paragraphe 1, point l), de la directive TVA.

On peut donc estimer qu'un maximum de 10 % du montant global (530 millions d'EUR) pourrait soit être exonéré de la TVA en vertu des nouvelles règles, soit être déjà couvert par l'exonération prévue pour les activités de l'OTAN. Cela concerne les livraisons de biens (par exemple, denrées alimentaires, carburant, liquides spéciaux, équipements, produits pharmaceutiques, électricité, eau et gaz) et les prestations de services (par exemple, restauration, communication, maintenance, réparation, transport et redevances routières). Bien qu'elle ne prenne pas en compte une éventuelle augmentation future des dépenses militaires des États membres due à l'importance croissante de la PSDC, l'estimation englobe les coûts de l'exonération existante de l'OTAN.

Par conséquent, il est prudent de recourir à l'estimation de 530 millions d'EUR comme indicateur des activités externalisées, qui pourrait se traduire par une perte éventuelle de

des domaines tels que les hélicoptères d'attaque européens TIGRE standard 3 et le réseau de surveillance spatiale militaire européen (EU-SSA-N).

³⁴ À l'heure actuelle, tous les États membres participent à l'AED, à l'exception du Danemark.

³⁵ Exemples concrets d'activités de l'AED qui pourraient bénéficier d'une extension des exonérations:

- disponibilité des hélicoptères (plus de 13 000 personnes ont pris part à huit exercices réels; par exemple, l'Italie a organisé en juin 2015 une action de formation avec des participants issus de sept pays différents);
- formation avec aéronefs à voilure fixe (par exemple, les Pays-Bas ont organisé une formation européenne sur le ravitaillement en vol en 2014 et 2015); et
- lutte contre les engins explosifs improvisés (plusieurs formations ont déjà eu lieu).

³⁶ L'AED a signé des arrangements administratifs avec la Norvège (2006), la Suisse (2012), la Serbie (2013) et l'Ukraine (2015), en vertu desquels ils peuvent participer à ses projets et programmes.

recettes TVA, pour l'ensemble des États membres, de quelque 80 millions d'EUR (dans l'hypothèse d'un taux moyen de TVA de 18 %³⁷).

En ce qui concerne les droits d'accise, les produits énergétiques (tels que le carburant) et l'électricité devraient constituer la principale catégorie de produits faisant l'objet d'une exonération. Comme pour la TVA, on peut estimer qu'environ 10 % de ces coûts seraient exonérés de droits d'accise à l'avenir. On ne dispose toutefois pas de données qui pourraient servir de base pour quantifier l'incidence.

- **Réglementation affûtée et simplification**

La proposition n'est pas liée au programme REFIT et n'a pas d'incidence particulière sur les microentreprises ou les PME.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

En étendant le champ d'application des exonérations de TVA, la proposition pourrait réduire les recettes de TVA perçues par les États membres et, par conséquent, la ressource propre TVA. Si cela n'aura aucune incidence négative sur le budget de l'UE, étant donné que toutes les dépenses qui ne sont pas couvertes par les ressources propres traditionnelles et par la ressource propre TVA font l'objet d'une compensation de la ressource propre fondée sur le revenu national brut (RNB), les ressources propres TVA non perçues de certains États membres devraient être compensées par l'ensemble des États membres au moyen de la ressource propre RNB.

Le droit d'accise n'est pas une ressource propre. Par conséquent, il n'y a pas d'incidence sur le budget de l'Union.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

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

La Commission assurera le suivi de la mise en œuvre des mesures proposées dans le cadre de ses responsabilités en ce qui concerne l'application correcte de la législation de l'UE en matière de TVA et d'accise.

- **Explication des dispositions spécifiques de la proposition**

L'article 1^{er} de la proposition modifie la directive TVA comme suit:

- à l'article 22, un alinéa est ajouté, qui est semblable à l'alinéa existant relatif aux forces armées d'un État membre de l'OTAN³⁸.

La nouvelle disposition garantit que l'utilisation de biens par les forces armées des États membres qui sont affectées à l'effort de défense mené en vue de la mise en œuvre d'une activité de l'Union dans le cadre de la PSDC sera assimilée à une

³⁷ Cette estimation est obtenue en calculant la médiane du taux moyen pondéré de TVA estimé qui est appliqué dans chaque État membre.

³⁸ En vertu de l'actuel article 22, l'utilisation finale de biens par les forces de l'OTAN doit être assimilée à une acquisition intra-UE de biens effectuée à titre onéreux, sous réserve des conditions suivantes:

- les forces de l'OTAN utilisent les biens pour leurs besoins ou ceux de l'élément civil qui les accompagne;
- les biens n'ont pas été achetés aux conditions locales en matière de TVA de l'État membre dans lequel les forces sont stationnées; et
- l'importation de ces biens n'aurait pas pu bénéficier de l'exonération prévue normalement pour de telles opérations au titre de l'article 143, paragraphe 1, point h).

acquisition intra-UE effectuée à titre onéreux lorsque ces biens, qui n'ont pas été achetés aux conditions locales en matière de TVA de l'État membre dans lequel les forces sont stationnées, sont ramenés et utilisés par ces forces pour leurs besoins ou ceux de l'élément civil qui les accompagne dans leur propre État membre. Cette disposition s'applique lorsque l'importation des biens n'aurait pas pu bénéficier de l'exonération prévue à l'article 143, paragraphe 1, point g *bis*);

- à l'article 143, paragraphe 1, le point g *bis*) est ajouté, qui est semblable à l'exonération prévue au point h) pour les importations de biens par des membres de l'OTAN³⁹.

La nouvelle disposition instaure une exonération de TVA pour les importations de biens effectuées dans les États membres par les forces armées des autres États membres affectées à un effort de défense mené en vue de la mise en œuvre d'une activité de l'Union dans le cadre de la PSDC, lorsque les biens sont destinés à l'usage de ces forces ou de l'élément civil qui les accompagne ou à l'approvisionnement de leurs mess ou cantines; et

- à l'article 151, paragraphe 1, les points b *bis*) et b *ter*) sont ajoutés, qui sont semblables à l'exonération prévue aux points c) et d) pour l'effort de défense de l'OTAN⁴⁰.

L'exonération prévue à l'article 151, paragraphe 1, point b *bis*), s'applique aux livraisons de biens et prestations de services effectuées dans un État membre, destinées à l'usage des forces armées des autres États membres ou de l'élément civil qui les accompagne ou à l'approvisionnement de leurs mess ou cantines, lorsque ces forces sont affectées à un effort de défense mené en vue de la mise en œuvre d'une activité de l'Union dans le cadre de la PSDC.

L'exonération prévue à l'article 151, paragraphe 1, point b *ter*), s'applique aux livraisons de biens et prestations de services effectuées à destination d'un autre État membre et destinées aux forces armées de tout État membre autre que l'État membre

³⁹ L'actuel article 143, paragraphe 1, point h), prévoit une exonération de TVA obligatoire pour les importations de biens effectuées dans les États membres de l'UE qui sont également membres de l'OTAN par les forces armées des autres membres de l'OTAN, sous réserve des conditions suivantes:

- les biens sont destinés à l'usage des forces armées ou de l'élément civil qui les accompagne ou à l'approvisionnement de leurs mess ou cantines; et
- ces forces sont affectées à l'effort commun de défense.

⁴⁰ L'actuel article 151, paragraphe 1, points c) et d), exonère les livraisons de biens et les prestations de services destinées aux forces armées de l'OTAN ou à l'élément civil qui les accompagne ou encore à l'approvisionnement de leurs mess ou cantines, sous réserve des conditions suivantes:

- la livraison ou la prestation est effectuée dans un État membre partie au traité de l'OTAN ou à destination d'un tel État membre;
- elle est destinée aux forces armées d'un membre de l'OTAN ou à l'élément civil qui les accompagne ou à l'approvisionnement de leurs mess ou cantines. Si les forces peuvent provenir d'un pays tiers, celles de l'État membre dans lequel se déroule la livraison ou la prestation ne peuvent pas bénéficier de l'exonération; et
- ces forces armées sont affectées à l'effort commun de défense. Pour que les forces armées puissent bénéficier de l'exonération, leur présence doit donc être en rapport avec des activités liées aux objectifs définis dans le traité de l'Atlantique Nord. Si cette présence se fonde uniquement sur un accord bilatéral et qu'elles ne sont pas affectées à l'effort commun de défense, aucune exonération ne peut être accordée.

L'exonération des livraisons et prestations s'applique indépendamment du fait que les forces armées de l'OTAN soient stationnées ou séjournent dans un État membre autre que le leur ou qu'elles passent par un État membre autre que le leur.

de destination, pour l'usage de ces forces ou de l'élément civil qui les accompagne ou pour l'approvisionnement de leurs mess ou cantines, lorsque ces forces sont affectées à un effort de défense mené en vue de la mise en œuvre d'une activité de l'Union dans le cadre de la PSDC.

Comme celle prévue pour l'effort de défense de l'OTAN, l'exonération ne s'applique donc pas aux livraisons et prestations intérieures destinées aux forces militaires des États membres, comme les livraisons de pièces de rechange pour les équipements militaires ou les prestations de services de réparation et de transport; et

L'article 2 instaure une exonération du droit d'accise pour l'effort de défense mené en vue de la mise en œuvre d'une activité de l'Union dans le cadre de la PSDC⁴¹. L'exonération s'appliquera aux livraisons de produits soumis à accise destinées aux forces armées de tout État membre autre que celui dans lequel l'accise est exigible, pour l'usage de ces forces ou de l'élément civil qui les accompagne ou pour l'approvisionnement de leurs mess ou cantines, lorsque ces forces sont affectées à un effort de défense mené en vue de la mise en œuvre d'une activité de l'Union dans le cadre de la PSDC.

⁴¹ L'actuel article 12, paragraphe 1, point c), autorise l'exonération des droits d'accise sur les produits soumis à accise livrés aux forces armées de tout membre de l'OTAN autre que l'État membre dans lequel l'accise est exigible, pour l'usage de ces forces ou du personnel civil qui les accompagne ou pour l'approvisionnement de leurs mess ou cantines. La disposition couvre à la fois les mouvements intra-UE et les mouvements en provenance de pays tiers.

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée et la directive 2008/118/CE relative au régime général d'accise en ce qui concerne l'effort de défense dans le cadre de l'Union

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) La directive 2006/112/CE du Conseil³ prévoit, sous certaines conditions, une exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les livraisons de biens, les prestations de services et les importations de biens effectuées par les forces armées de tout État partie au traité de l'Atlantique Nord, lorsque ces forces sont affectées à l'effort commun de défense en dehors de leur propre État.
- (2) La directive 2008/118/CE du Conseil⁴ prévoit une exonération des droits d'accise pour les produits soumis à accise destinés à être utilisés par les forces armées d'un État partie au traité de l'Atlantique Nord autre que l'État membre à l'intérieur duquel l'accise est exigible, pour l'usage de ces forces, pour le personnel civil qui les accompagne ou pour l'approvisionnement de leurs mess ou cantines, sous réserve des conditions et limites fixées par l'État membre d'accueil.
- (3) Ces exonérations ne sont pas possibles lorsque les forces armées d'un État membre participent à des activités dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), telle que prévue au titre V, chapitre 2, section 2, du traité sur l'Union européenne (TUE). Il convient d'accorder la priorité à la nécessité d'améliorer les capacités européennes dans le domaine de la défense et de la gestion des crises et de renforcer la sécurité et la défense de l'Union. Dans leur communication conjointe du 28 mars 2018 relative au plan d'action sur la mobilité militaire⁵, la haute

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).

⁴ Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE (JO L 9 du 14.1.2009, p. 12).

⁵ JOIN(2018) 5 du 28 mars 2018.

représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et la Commission ont reconnu la nécessité globale d'une harmonisation du régime de TVA applicable aux efforts de défense dans le cadre de l'Union et sous l'égide de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

- (4) L'effort de défense mené en vue de la mise en œuvre d'une activité de l'Union dans le cadre de la PSDC couvre les missions et opérations militaires, les activités de groupements tactiques, l'assistance mutuelle, les projets en matière de coopération structurée permanente (CSP) et les activités de l'Agence européenne de défense (AED). Il ne devrait toutefois pas couvrir les activités relevant de la clause de solidarité visée à l'article 222 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou toute autre activité bilatérale ou multilatérale entre les États membres qui n'est pas liée à l'effort de défense mené en vue de la mise en œuvre d'une activité de l'Union dans le cadre de la PSDC.
- (5) Il convient donc d'instaurer une exonération de TVA pour les livraisons de biens et les prestations de services qui sont destinées soit à l'usage des forces armées d'un État membre ou de l'élément civil qui les accompagne soit à l'approvisionnement de leurs mess ou cantines, lorsque ces forces sont affectées, en dehors de leur État membre, à un effort de défense mené en vue de la mise en œuvre d'une activité de l'Union dans le cadre de la PSDC. Il y a lieu d'exclure de l'exonération de TVA les livraisons de biens et les prestations de services destinées aux forces armées de l'État membre dans lequel ces livraisons et prestations sont effectuées.
- (6) Il convient également d'instaurer une exonération du droit d'accise pour les livraisons de produits soumis à accise destinées à l'usage des forces armées de tout État membre autre que celui à l'intérieur duquel l'accise est exigible, lorsque ces forces sont affectées, en dehors de leur État membre, à un effort de défense mené en vue de la mise en œuvre d'une activité de l'Union dans le cadre de la PSDC.
- (7) En outre, il est nécessaire de prévoir une exonération de TVA lorsque les biens importés par les forces armées d'un État membre sont destinés à l'usage de ces forces ou de l'élément civil qui les accompagne ou à l'approvisionnement de leurs mess ou cantines, pour autant qu'elles soient affectées, en dehors de leur État membre, à un effort de défense mené en vue de la mise en œuvre d'une activité de l'Union dans le cadre de la PSDC.
- (8) Comme l'exonération prévue pour l'effort de défense de l'OTAN, l'exonération de l'effort de défense mené en vue de la mise en œuvre d'une activité de l'Union dans le cadre de la PSDC devrait avoir un champ d'application limité. Seules les dépenses engagées pour des tâches liées directement à un effort de défense devraient pouvoir bénéficier de l'exonération. Les tâches exécutées exclusivement par du personnel civil ou au moyen de capacités civiles ne devraient pas être couvertes par l'exonération. L'exonération ne devrait pas non plus s'appliquer à des éléments tels que les pièces de rechange destinées aux équipements militaires ou aux services de transport que les forces armées d'un État membre acquièrent pour les utiliser dans cet État membre, ou s'étendre à la construction d'infrastructures de transport ou de communication et d'information.
- (9) Étant donné que l'objectif de la présente directive, à savoir harmoniser les règles en matière de TVA et de droits d'accise applicables aux efforts de défense dans les cadres de l'Union et de l'OTAN, ne peut pas être atteint de manière suffisante par les États membres mais peut 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 cet objectif.

- (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) Il convient, dès lors, de modifier les directives 2006/112/CE et 2008/118/CE en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

Modification de la directive 2006/112/CE

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

- (1) À l'article 22, le premier alinéa suivant est inséré:
- «Est assimilée à une acquisition intracommunautaire de biens effectuée à titre onéreux l'affectation par les forces armées d'un État membre qui sont affectées à un effort de défense mené en vue de la mise en œuvre d'une activité de l'Union dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), à leur usage ou à l'usage de l'élément civil qui les accompagne, de biens qu'elles n'ont pas achetés aux conditions générales d'imposition du marché intérieur d'un État membre, lorsque l'importation de ces biens ne pourrait pas bénéficier de l'exonération prévue à l'article 143, paragraphe 1, point *g bis*).».
- (2) À l'article 143, paragraphe 1, le point *g bis*) suivant est inséré:
- «*g bis*) les importations de biens effectuées dans les États membres par les forces armées des autres États membres pour l'usage de ces forces ou de l'élément civil qui les accompagne ou pour l'approvisionnement de leurs mess ou cantines lorsque ces forces sont affectées à un effort de défense mené en vue de la mise en œuvre d'une activité de l'Union dans le cadre de la PSDC;».
- (3) À l'article 151, paragraphe 1, les points *b bis*) et *b ter*) suivants sont insérés:
- «*b bis*) les livraisons de biens et les prestations de services effectuées dans un État membre et destinées aux forces armées des autres États membres pour l'usage de ces forces ou de l'élément civil qui les accompagne, ou pour l'approvisionnement de leurs mess ou cantines lorsque ces forces sont affectées à un effort de défense mené en vue de la mise en œuvre d'une activité de l'Union dans le cadre de la PSDC;
- b ter*) les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à destination d'un autre État membre et destinées aux forces armées de tout État membre autre que l'État membre de destination lui-même, pour l'usage de ces forces ou

⁶ JO C 369 du 17.12.2011, p. 14.

de l'élément civil qui les accompagne, ou pour l'approvisionnement de leurs mess ou cantines lorsque ces forces sont affectées à un effort de défense mené en vue de la mise en œuvre d'une activité de l'Union dans le cadre de la PSDC;».

Article 2

Modification de la directive 2008/118/CE

À l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2008/118/CE, le point b *bis*) suivant est inséré:

«b *bis*) par les forces armées de tout État membre autre que l'État membre à l'intérieur duquel l'accise est exigible, pour l'usage de ces forces ou du personnel civil qui les accompagne ou pour l'approvisionnement de leurs mess ou cantines, lorsque ces forces sont affectées à un effort de défense mené en vue de la mise en œuvre d'une activité de l'Union dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune;».

Article 3

Transposition

1. Les États membres adoptent et publient, au plus tard le 30 juin 2022, 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 partir du 1^{er} juillet 2022.

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 régi par la présente directive.

Article 4

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 5

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président