

Bruxelles, le 1^{er} décembre 2016
(OR. en)

14823/16

Dossier interinstitutionnel:
2016/0374 (CNS)

FISC 210
ECOFIN 1114
IA 129

PROPOSITION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	1 ^{er} décembre 2016
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2016) 758 final
Objet:	Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée appliqués aux livres, journaux et périodiques

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2016) 758 final.

p.j.: COM(2016) 758 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 1.12.2016
COM(2016) 758 final

2016/0374 (CNS)

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

**modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur
ajoutée appliqués aux livres, journaux et périodiques**

{SWD(2016) 392 final}

{SWD(2016) 393 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Justification et objectifs de la proposition**

En vertu de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (ci-après la «directive TVA»), les services fournis par voie électronique, y compris les publications fournies par voie électronique (ci-après les «publications électroniques»), doivent être taxés au taux normal de TVA (au minimum 15 %). Par ailleurs, les États membres peuvent opter pour la taxation des publications sur tout type de support physique à un taux réduit de TVA (au minimum 5 %), et certains d'entre eux se sont vus accorder la possibilité de continuer à appliquer des taux de TVA inférieurs au taux minimal actuel de 5 % (taux super-réduits), y compris la possibilité d'exonérations avec droit à déduction de la TVA payée au stade antérieur (taux dits «nuls») pour certaines publications imprimées.

La directive TVA interdit aux États membres d'appliquer aux publications électroniques les taux de TVA qu'ils appliquent actuellement aux publications physiques, de sorte que les publications électroniques font l'objet d'un traitement nettement moins favorable en matière de TVA dans la plupart des États membres. En dépit des différences de format entre publications imprimées et publications électroniques, les unes et les autres offrent le même contenu de lecture aux consommateurs.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, avec l'entrée en vigueur des nouvelles règles en matière de «lieu de prestation», l'harmonisation des taux de TVA pour les services fournis par voie électronique, et notamment les publications fournies par voie électronique, n'est plus requise. Depuis lors, la TVA est perçue dans le lieu où l'acquéreur ou le preneur est établi et les fournisseurs ou les prestataires ne peuvent plus bénéficier du fait d'être implantés dans les États membres ayant les taux de TVA les plus bas.

Comme l'indique le plan d'action de la Commission sur la TVA¹, les règles actuelles en matière de taux de TVA ne tiennent pas pleinement compte de l'évolution technologique et économique en ce qui concerne les livres et les journaux électroniques. La modernisation de la TVA pour l'économie numérique est également un objectif essentiel de la stratégie pour le marché unique numérique².

Dans ses conclusions du 25 mai 2016 relatives au plan d'action sur la TVA, le Conseil a invité la Commission à présenter, avant la fin de 2016, une proposition législative qui intègre des dispositions relatives aux taux de TVA applicables aux publications en ligne dans le cadre des initiatives relatives au marché unique numérique, et à y inclure une analyse d'impact.

Conformément aux conclusions du Conseil et à l'engagement pris dans son plan d'action sur la TVA présenté en 2016, la Commission propose d'accorder à l'ensemble des États membres la possibilité d'appliquer aux publications électroniques les mêmes taux de TVA que ceux

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen concernant un plan d'action sur la TVA intitulée «Vers un espace TVA unique dans l'Union - L'heure des choix», COM(2016) 148 final du 7 avril 2016.

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Stratégie pour un marché unique numérique en Europe», COM(2015) 192 final du 6 mai 2015.

qu'appliquent actuellement certains États membres aux publications imprimées, qui comprennent les taux réduits, super-réduits et nuls.

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

La proposition est cohérente avec la volonté, annoncée dans le plan d'action sur la TVA, d'accorder, au moyen d'une proposition législative en 2017, plus de liberté aux États membres en matière de fixation des taux de TVA dans le cadre d'un régime TVA définitif fondé sur le principe d'imposition au lieu de destination.

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

La proposition est cohérente avec la stratégie de la Commission pour un marché unique numérique.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La proposition repose sur l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cet article dispose que le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation de la réglementation des États membres dans le domaine de la fiscalité indirecte.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Les États membres sont tenus de se conformer à la directive TVA, qui leur interdit d'appliquer aux publications électroniques les taux de TVA qu'ils appliquent actuellement aux publications imprimées. Une initiative législative au niveau de l'Union visant à modifier cette directive est indispensable pour s'attaquer à ce problème. Cette situation a été confirmée par la Cour de justice de l'Union européenne dans ses arrêts du 5 mars 2015 dans les affaires C-479/13 et C-502/13, dans lesquelles la Cour a clairement indiqué que les États membres ne pouvaient pas appliquer un taux réduit de TVA aux livres électroniques en vertu de la directive TVA en vigueur.

- **Proportionnalité**

La proposition est jugée conforme au principe de proportionnalité, en d'autres termes, elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser les objectifs des traités, en particulier le bon fonctionnement du marché unique. La fixation et la limitation des taux de TVA pour les publications électroniques relèvent de la responsabilité des États membres. Cette initiative n'impose pas aux États membres de modifier les taux de TVA actuellement en vigueur; elle ne fait que les libérer de toute restriction dans la fixation des taux de TVA sur les publications.

- **Choix de l'instrument**

Une directive est nécessaire pour modifier la directive actuelle.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

• Consultation des parties intéressées

Une consultation publique ouverte s'est tenue pendant 8 semaines, entre le 25 juillet et le 19 septembre 2016. Cette consultation comportait deux objectifs essentiels. Le premier était de recueillir l'opinion d'un large éventail de parties intéressées au sujet de la volonté de la Commission de permettre aux États membres d'appliquer des taux réduits de TVA aux publications électroniques, et le second était de leur donner la possibilité de s'exprimer sur la meilleure façon de définir les publications électroniques susceptibles de bénéficier d'un taux réduit de TVA.

La Commission a reçu 858 contributions, émanant de lecteurs (50 %), d'entreprises (16 %), d'organisations (14 %), d'auteurs (12 %) et d'administrations publiques, de chercheurs et de bibliothèques (8 %) via l'outil d'enquête de l'UE, et quatre autres contributions par courrier électronique. En ce qui concerne les grandes lignes des réponses, il n'y avait pas de différences notables entre ces catégories de participants, ni en fonction des États membres où ceux-ci sont établis. À une écrasante majorité de 94 %, les personnes interrogées étaient d'avis que les États membres devaient être autorisés à appliquer un taux réduit de TVA aux livres numériques, tandis que 88 % d'entre eux estimaient que les États membres devaient également être autorisés à appliquer un taux réduit de TVA aux journaux et périodiques électroniques. Pour un grand nombre de répondants (45 %), les taux super-réduits (inférieurs à 5 %) et nuls en vigueur pour les publications imprimées ne devraient pas être supprimés, et 90 % d'entre eux ont approuvé l'idée d'autoriser l'ensemble des États membres à appliquer ces taux de TVA super-réduits ou nuls aux publications imprimées ainsi qu'aux publications électroniques. Sur la question de l'incidence d'une réduction des taux de TVA sur les publications électroniques, les avis des répondants étaient globalement partagés: si environ la moitié d'entre eux escomptaient que la baisse de TVA soit répercutée intégralement sur le consommateur, les autres s'attendaient une répercussion partielle. Dans ce dernier cas, les éditeurs augmenteraient leurs marges bénéficiaires et, selon la majorité des parties intéressées, le secteur de l'édition investirait, en ce qui concerne les livres, dans de nouveaux contenus. Pour les journaux et périodiques, il investirait également dans de nouveaux contenus, tout en étant moins dépendant des recettes publicitaires.

La consultation a en outre confirmé qu'en droit de l'Union, la définition des publications devait être suffisamment large et solide pour s'adapter aux évolutions technologiques à venir. 59 % des répondants ne voyaient pas la nécessité de définir les termes livre, journal ou périodique de manière uniforme au niveau de l'Union.

• Analyse d'impact

Le comité d'examen de la réglementation a été saisi de l'analyse d'impact accompagnant la proposition. À la suite d'un avis négatif et après révision de l'analyse d'impact initiale, le 11 novembre 2016, le comité a finalement rendu un avis favorable assorti de réserves³. La version finale de l'analyse d'impact tient compte de l'ensemble des recommandations du comité; une vue d'ensemble détaillant la manière dont ces recommandations ont été prises en compte figure à l'annexe 1 du document de travail des services de la Commission relatif à l'analyse d'impact.

³ SEC(2016) 493.

L'analyse d'impact passe en revue le scénario de référence, deux options et les répercussions qui en découlent. L'option 1 permettrait aux États membres d'appliquer un taux réduit de TVA à la fourniture de publications, tant sur tout type de support physique que par voie électronique. L'option 2 permettrait elle aussi aux États membres d'appliquer des taux réduits de TVA inférieurs au taux minimal actuel de 5 % ou d'accorder des exonérations avec droit à déduction de la TVA payée au stade antérieur à la fourniture de publications, tant sur tout type de support physique que par voie électronique.

Ces deux options sont privilégiées par rapport au scénario de référence (qui ne prévoit aucun changement par rapport à la réglementation actuelle), car elles remplissent l'objectif de cette initiative ciblée. L'option 1 permettrait à 19 États membres d'aligner les taux de TVA pour les publications électroniques sur les taux de TVA actuels pour les publications imprimées, et l'option 2 permettrait à l'ensemble des 28 États membres d'aligner les taux de TVA pour les publications électroniques sur les taux en vigueur pour les publications imprimées.

L'option 2 présente l'avantage supplémentaire d'être pleinement conforme au plan d'action sur la TVA, à savoir que les dérogations (taux super-réduits et taux nuls) dont jouissent quelques États membres seulement devraient être accordées à l'ensemble d'entre eux dans le cadre d'un régime TVA définitif. Par conséquent, l'option 2 a été retenue pour cette proposition. Selon les estimations, cette option pourrait entraîner pour les États membres, d'ici à 2021, une réduction maximale des recettes de TVA de 4,7 milliards d'euros par an, si l'ensemble d'entre eux décidaient d'appliquer aux publications électroniques le taux de TVA en vigueur pour les publications imprimées.

La proposition ne réduira pas la charge administrative des entreprises ni les frais de perception des États membres. Il pourrait y avoir une hausse des coûts administratifs lorsque le cadre plus simple fondé sur le taux normal pour les publications électroniques passera à un système axé sur des taux multiples. Par ailleurs, la taxation des opérations consistant en la fourniture groupée d'une publication imprimée et d'une publication électronique pourrait être facilitée.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a pas d'incidence négative sur le budget de l'Union européenne. En effet, les taux de TVA appliqués dans les États membres n'ont pas d'incidence sur le calcul des ressources propres TVA.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

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

L'application correcte de la directive TVA nécessite un suivi. Par ailleurs, le suivi au niveau de l'Union a lieu dans le cadre d'un réexamen continu du champ d'application des taux réduits conformément à l'article 100 de la directive TVA et au travers des informations recueillies sur les taux de TVA en vigueur dans chaque État membre, actuellement publiées par la Commission dans le document intitulé «Taux de TVA appliqués dans les États membres de l'Union européenne»⁴.

⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat_rates_fr.pdf

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

La proposition ne nécessite pas de documents explicatifs sur la transposition.

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

Afin de permettre aux États membres d'harmoniser le traitement TVA des publications électroniques avec celui des publications imprimées et des publications sur tout type de support physique, trois modifications de la directive TVA sont requises:

1. Modification de l'annexe III

Au point 6) de l'annexe III, les références à «tout type de support physique» et aux formats spécifiques de publications imprimées «(brochures, dépliants et imprimés similaires, les albums, livres de dessin ou de coloriage pour enfants, les partitions imprimées ou en manuscrit, les cartes et les relevés hydrographiques ou autres)» seront supprimées et la condition «à l'exclusion des publications consistant entièrement ou d'une manière prédominante en du contenu musical ou vidéo» sera ajoutée.

2. Modification de l'article 98

En vertu de la directive actuelle, tous les services fournis par voie électronique doivent être taxés au taux normal de TVA; une exception est introduite pour les publications fournies par voie électronique.

3. Modification de l'article 99

Le paragraphe 3 est ajouté à l'article 99 pour permettre aux États membres d'appliquer des taux réduits inférieurs au minimum fixé à cet article ou d'accorder des exonérations avec droit à déduction de la TVA payée au stade antérieur aux livraisons de biens et prestations de services visées au point 6) modifié de l'annexe III.

La suppression des références au format et le renvoi général aux livres, journaux et périodiques sont nécessaires pour couvrir également les publications électroniques, et les États membres seraient en mesure de continuer à limiter l'application de taux réduits à certains livres, journaux et périodiques, par exemple en excluant des contenus ou des formats spécifiques.

La fourniture de contenus purement musicaux ou vidéo continuerait à être taxée au taux normal, tout comme les publications consistant entièrement ou d'une manière prédominante en du contenu musical ou vidéo. Les États membres auraient la latitude de préciser le terme «d'une manière prédominante» dans leur législation nationale en matière de TVA. Cette solution permettrait également aux États membres de continuer à appliquer un taux réduit aux livres, journaux et périodiques audio destinés aux personnes malvoyantes.

La présente proposition ne donne aucune définition, au niveau de l'Union, des termes livre, journal et périodique. Les publications électroniques sont en pleine évolution et toute définition précise de ce qu'est un livre, un journal ou un périodique risque d'être obsolète en peu de temps. Étant donné que l'unanimité est requise pour la législation de l'Union dans le domaine fiscal, les États membres sont généralement en mesure d'adapter plus rapidement que l'Union les règles aux besoins à venir.

La troisième modification de la directive TVA tient compte du fait que plusieurs États membres se sont vus accorder des dérogations et appliquent à certaines publications imprimées des taux inférieurs aux taux réduits (et même des taux nuls). La possibilité d'appliquer des taux réduits supplémentaires inférieurs au taux minimal actuel de 5 % ou d'accorder des exonérations avec droit à déduction de la TVA payée au stade antérieur à la fourniture de livres, de journaux et de périodiques sera offerte à l'ensemble des États membres, afin qu'ils puissent aligner les taux de TVA pour les publications électroniques sur la TVA actuellement en vigueur pour les publications imprimées.

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée appliqués aux livres, journaux et périodiques

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 européen⁵,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁶,

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

- (1) La directive 2006/112/CE du Conseil⁷ dispose que les États membres peuvent appliquer des taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux publications sur tout type de support physique. Cependant, un taux réduit de TVA ne peut être appliqué aux publications fournies par voie électronique, qui doivent être taxées au taux normal de TVA.
- (2) Conformément à la stratégie de la Commission pour un marché unique numérique⁸ et pour rester en prise avec le progrès technologique dans une économie numérique, il convient de permettre aux États membres d'aligner les taux de TVA pour les publications fournies par voie électronique sur les taux de TVA inférieurs appliqués aux publications sur tout type de support physique.
- (3) Dans le plan d'action sur la TVA⁹, la Commission a souligné que les publications fournies par voie électronique devraient pouvoir bénéficier du même traitement TVA préférentiel que les publications sur tout type de support physique. À cette fin, il est nécessaire de prévoir la possibilité pour tous les États membres d'appliquer aux fournitures de livres, journaux et périodiques soit un taux réduit de TVA ou des taux

⁵ JO C [...] du [...], p. [...].

⁶ JO C [...] du [...], p. [...].

⁷ 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).

⁸ COM(2015) 192 final.

⁹ COM(2016) 148 final.

réduits de TVA inférieurs, y compris la possibilité d'accorder des exonérations avec droit à déduction de la TVA payée au stade antérieur.

- (4) Depuis le 1^{er} janvier 2015, la TVA sur les services fournis par voie électronique est perçue dans l'État membre où le preneur est établi. Compte tenu de la mise en œuvre du principe d'imposition au lieu de destination, il n'est plus nécessaire d'appliquer le taux normal aux publications fournies par voie électronique afin de garantir l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur et d'éviter les distorsions de concurrence.
- (5) Afin de prévenir un vaste recours aux taux réduits de TVA pour les contenus audiovisuels, il convient d'autoriser les États membres à appliquer un taux réduit pour les livres, journaux et périodiques uniquement si ces publications, fournies tant sur tout type de support physique que par voie électronique, ne consistent pas entièrement ou d'une manière prédominante en du contenu musical ou vidéo.
- (6) Il convient que les États membres conservent toute latitude pour fixer les taux de TVA pour les publications et limiter le champ d'application des taux réduits de TVA.
- (7) Il convient dès lors de modifier la directive 2006/112/CE en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

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

- 1) à l'article 98, paragraphe 2, le deuxième alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Les taux réduits ne s'appliquent pas aux services fournis par voie électronique, à l'exception de ceux relevant du point 6) de l'annexe III.»;

- 2) à l'article 99, le paragraphe 3 suivant est ajouté:

«3. Par dérogation au paragraphe 1, les États membres peuvent appliquer des taux réduits inférieurs au minimum fixé au présent article ou peuvent accorder des exonérations avec droit à déduction de la TVA payée au stade antérieur pour les biens et services visés au point 6) de l'annexe III.»;

- 3) à l'annexe III, le point 6) est remplacé par le texte suivant:

«6) la fourniture, y compris en location dans les bibliothèques, de livres, journaux et périodiques, à l'exclusion des publications consacrées entièrement ou d'une manière prédominante à la publicité et à l'exclusion des publications consistant entièrement ou d'une manière prédominante en du contenu musical ou vidéo;».

Article 2

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

Article 3

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*