

COM(2021) 817 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021/2022

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 23 décembre 2021

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 23 décembre 2021

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Directive du Conseil modifiant la directive 2008/118/CE et la directive (UE) 2020/262 (refonte) en ce qui concerne les comptoirs de vente hors taxes situés dans le terminal français du tunnel sous la Manche

E 16330



Bruxelles, le 16.12.2021
COM(2021) 817 final

2021/0418 (CNS)

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 2008/118/CE et la directive (UE) 2020/262 (refonte) en ce qui concerne les comptoirs de vente hors taxes situés dans le terminal français du tunnel sous la Manche

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

À la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, la présente proposition réintroduit dans la directive accise¹ une disposition antérieure de la directive 92/12/CEE reconnaissant le statut spécifique de la liaison fixe transmanche et la similitude de sa situation avec celle d'un port.

La proposition rétablira une disposition antérieure autorisant la réouverture de comptoirs de vente hors taxes dans le terminal français de la liaison fixe transmanche, comme c'est notamment le cas dans les ports français de Calais et de Dunkerque ainsi que dans le terminal britannique de la liaison fixe transmanche (Folkestone).

La liaison fixe transmanche est constituée d'un double tunnel ferroviaire, assorti d'une galerie de service, foré sous la Manche, entre Folkestone (Kent, Royaume-Uni) et Coquelles (Pas-de-Calais, France), ainsi que de terminaux pour le contrôle de l'accès aux tunnels et de la sortie de ceux-ci. Elle présente les caractéristiques d'une liaison maritime avec des contrôles aux frontières à ses deux terminaux d'accès.

La directive 92/12/CEE² a reconnu le statut spécifique de la liaison fixe transmanche et assimilé sa situation à celle d'un port en ce qui concerne le régime des comptoirs de vente hors taxes. Cette assimilation était alors motivée par la volonté de tenir compte de la nouvelle liaison entre la France et le Royaume-Uni en parallèle des transbordeurs assurant la liaison maritime et, ainsi, motivée par la volonté de mettre en place des conditions de concurrence équitables entre la liaison fixe transmanche et les liaisons maritimes.

Toutefois, cette disposition n'a pas été maintenue lorsque les ventes hors taxes entre États membres ont été supprimées en 1999 car les comptoirs de vente hors taxes concernés n'effectuaient pas de livraisons à des voyageurs se rendant dans un pays situé en dehors du territoire fiscal de l'Union.

Par conséquent, conformément aux règles en vigueur prévues par la directive accise, les comptoirs de vente hors taxes sont uniquement autorisés dans les aéroports et ports de l'Union pour les ventes aux voyageurs se rendant dans un pays situé en dehors du territoire fiscal de l'Union. Cette mesure est justifiée par la volonté d'éviter les fraudes et les abus fiscaux³.

Le 31 décembre 2020, à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, la liaison fixe transmanche est devenue une liaison transfrontalière entre l'Union et un pays tiers. Ainsi que le permet la directive accise, les compagnies de transbordeurs ont réintroduit les ventes hors taxes de biens à bord de leurs navires pendant les traversées maritimes vers le Royaume-Uni. Des comptoirs de vente hors taxes ont également été ouverts dans les ports de Calais et de Dunkerque. En outre, le Royaume-Uni a déjà autorisé l'ouverture d'un point de vente à son terminal de la liaison fixe transmanche à Folkestone. Toutefois, le terminal français de la liaison fixe transmanche ne peut pas ouvrir de comptoirs de vente hors taxes en vertu des règles en vigueur.

¹ La 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), abrogée et remplacée par la directive (UE) 2020/262 qui entrera en vigueur le 13 février 2023.

² Directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (JO L 76 du 23.3.1992, p. 1).

³ Considérant 14 de la directive 2008/118/CE du Conseil.

La proposition vise à mettre à la disposition des voyageurs utilisant la liaison fixe transmanche depuis la France vers le Royaume-Uni des installations pour l'achat hors taxes comparables à celles disponibles pour les personnes voyageant par voie maritime depuis un État membre vers un pays tiers.

Les voyageurs de la liaison fixe transmanche sont dans la même situation que les voyageurs quittant le territoire fiscal de l'Union par voie maritime. Après s'être enregistrés pour leur voyage et avoir accédé à un terminal disposant de comptoirs de vente hors taxes, ils se trouveraient dans une situation comparable à celle de voyageurs dans un port, au sens où ceux-ci sont tenus de poursuivre leur voyage vers un pays tiers.

Le terminal de la liaison fixe transmanche n'est pas comparable à un terminal ferroviaire étant donné qu'aucun train ne s'y arrête à l'exception de navettes qui ne sont accessibles qu'aux véhicules et aux passagers véhiculés. Les voyageurs utilisant la liaison fixe transmanche ne peuvent pas en sortir avant d'arriver à destination. Ainsi, le risque de non-respect des dispositions relatives aux droits d'accise et aux importations hors taxe par les voyageurs et, en conséquence, la charge de contrôle pour les autorités douanières seraient limités et comparables aux risques présentés par les personnes voyageant par bateau ou par avion.

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

Conformément aux règles en vigueur, les situations dans lesquelles la vente hors taxes aux voyageurs quittant le territoire de l'Union est autorisée sont clairement déterminées afin d'éviter les fraudes et les abus fiscaux. Le terminal de la liaison fixe transmanche présente les caractéristiques d'un port et est directement relié au port de Calais. Le terminal de la liaison fixe transmanche et le port de Calais permettent l'un comme l'autre d'effectuer une traversée maritime dans les mêmes conditions.

La destination du voyageur est fixée à un pays tiers et il est plus facile de vérifier la quantité de biens hors taxes achetés par celui-ci. Ainsi, le risque de fraude est limité, en particulier le risque que les voyageurs achètent des biens hors taxes sans quitter l'Union.

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

La mesure n'entrave pas le bon fonctionnement du marché unique et tient compte de la nécessité de garantir une concurrence équitable. Elle réduira au minimum la différence de traitement entre la liaison fixe transmanche et les ports de Calais et Dunkerque, ainsi qu'entre le terminal français (Coquelles) et le terminal britannique (Folkestone) de la liaison fixe transmanche, qui pourraient alors être considérés comme se trouvant dans une situation de droit et de fait analogue aux fins de la directive accise. En outre, le transport de personnes par la liaison fixe transmanche est en concurrence sur le même marché que le transport maritime. La réintroduction du statut spécifique concerne exclusivement le terminal français (Coquelles) de la liaison fixe transmanche et non les terminaux ferroviaires. Dans ces conditions, la mesure n'entraînera pas de distorsion indue de la concurrence ni n'entravera le fonctionnement du marché unique.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La directive proposée modifiera 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 domaine de la fiscalité indirecte, couvert par l'article 113 du TFUE, ne relève pas en lui-même des compétences exclusives de l'Union européenne au sens de l'article 3 du TFUE.

Toutefois, en vertu de l'article 14 de la directive 2008/118/CE, les comptoirs de vente hors taxes sont uniquement autorisés dans les aéroports et ports de l'Union pour les ventes aux voyageurs se rendant dans des pays situés en dehors du territoire fiscal de l'Union.

En conséquence, seule une modification de la directive 2008/118/CE peut autoriser l'ouverture de comptoirs de vente hors taxes dans le terminal français (Coquelles) de la liaison fixe transmanche.

- **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.

- **Choix de l'instrument**

Une directive est proposée en vue de modifier la directive accise.

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

La présente proposition est une modification technique des règles relatives aux comptoirs de vente hors taxes et ne constitue pas en tant que telle une nouvelle politique ou une modification substantielle de la politique existante.

Il s'agit d'une conséquence directe du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et du fait que la liaison fixe transmanche est devenue une liaison transfrontalière entre un pays tiers et l'Union.

La présente proposition rétablit une disposition antérieure⁴ qui autorisait l'exploitation de comptoirs de vente hors taxes dans les terminaux de la liaison fixe transmanche. L'objectif de cette disposition a été expliqué dans le rapport de la Commission de 1996 sur les systèmes de contrôle au point de vente mis en œuvre par les États membres: «[a]fin d'assurer un traitement égal à celui réservé aux transbordeurs, le Conseil a également autorisé l'exonération de livraisons de biens dans les deux terminaux du tunnel sous la Manche».

Dans l'ensemble, il n'y a pas d'incidence économique significative sur le marché unique, étant donné que la mesure ne concernera que le terminal français de la liaison fixe transmanche et ne s'appliquera ainsi qu'à un seul point de vente. Le risque de fuite fiscale sera très limité.

En effet, le terminal de la liaison fixe transmanche n'est pas comparable à un terminal ferroviaire en ce sens qu'il est uniquement accessible aux véhicules et non pas aux piétons. Les personnes voyageant par la liaison fixe transmanche ne peuvent pas se déplacer aussi fréquemment et librement que les personnes voyageant par voie terrestre. Le risque de fraude est limité.

⁴ Article 28 de la directive 92/12/CEE du Conseil.

En outre, la situation de la liaison fixe transmanche est unique en Europe en ce sens qu'elle constitue un tunnel sous la mer entre un pays de l'UE et un pays tiers.

Pour ces raisons, il n'a pas été jugé nécessaire de réaliser une analyse d'impact ou une consultation publique.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

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

5. AUTRES ÉLÉMENTS

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

Aucun plan de mise en œuvre n'est nécessaire. La présente proposition réintroduit dans la directive accise une disposition antérieure de la directive 92/12/CEE reconnaissant le statut spécifique de la liaison fixe transmanche et assimilant sa situation à celle d'un port ou d'un aéroport. La mesure n'aura pas d'incidence économique significative sur le marché unique, étant donné qu'elle ne concernera que le terminal français de la liaison fixe transmanche.

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 2008/118/CE et la directive (UE) 2020/262 (refonte) en ce qui concerne les comptoirs de vente hors taxes situés dans le terminal français du tunnel sous la Manche

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) L'article 14, paragraphe 1, de la directive 2008/118/CE du Conseil³ autorise les États membres à exonérer du paiement de l'accise les produits soumis à accise livrés par des comptoirs de vente hors taxes situés dans les aéroports et ports de l'Union et vendus à des voyageurs se rendant dans un territoire tiers.
- (2) La liaison fixe transmanche est constituée d'un double tunnel ferroviaire foré sous la Manche entre Folkestone (Kent, Royaume-Uni) et Coquelles (Pas-de-Calais, France). Elle est assortie d'une galerie de service, ainsi que de terminaux à ses deux extrémités pour le contrôle de l'accès aux tunnels et de la sortie de ceux-ci. Elle présente les caractéristiques d'une liaison maritime avec des contrôles aux frontières à ses deux terminaux d'accès. Le terminal de la liaison fixe transmanche et le port de Calais permettent l'un comme l'autre d'effectuer une traversée maritime dans les mêmes conditions.
- (3) Le terminal de la liaison fixe transmanche devrait donc être considéré comme équivalent à un port au sens de l'article 14 de la directive 2008/118/CE du Conseil.
- (4) En raison du retrait du Royaume-Uni de l'Union, qui a entraîné l'ouverture de comptoirs de vente hors taxes notamment dans les ports de Calais et de Dunkerque, ainsi que dans le terminal britannique de la liaison fixe transmanche à Folkestone, il convient d'autoriser l'ouverture de comptoirs de vente hors taxes dans le terminal français de la liaison fixe transmanche à Coquelles.
- (5) Étant donné que les voyageurs utilisant la liaison fixe transmanche ne peuvent pas en sortir avant d'arriver à destination, le risque de non-respect des dispositions relatives

¹ JO C du , p. .

² JO C du , p. .

³ 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).

aux droits d'accise et aux importations hors taxe par les voyageurs et, en conséquence, la charge de contrôle pour les autorités douanières seraient limités. Toutefois, pour éviter toute forme de fraude, évasion ou abus, la France prend les mesures de contrôle nécessaires pour garantir l'application correcte de l'exonération fiscale dans les comptoirs de vente hors taxes du terminal français à Coquelles.

- (6) Étant donné que la directive (UE) 2020/262 du Conseil⁴ abroge et remplace la directive 2008/118/CE avec effet au 13 février 2023, il convient également de modifier la disposition correspondante de la directive (UE) 2020/262.
- (7) Il convient dès lors de modifier les directives 2008/118/CE et (UE) 2020/262 en conséquence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

Modification de la directive 2008/118/CE

L'article 14 de la directive 2008/118/CE est modifié comme suit:

- (1) Le paragraphe 1 *bis* suivant est inséré:

«1. *bis*. L'exonération prévue au paragraphe 1 s'applique également aux produits livrés par des comptoirs de vente hors taxes situés dans l'enceinte du terminal français du tunnel sous la Manche à Coquelles, pour les voyageurs en possession de titres de transport valables pour un trajet effectué vers le Royaume-Uni par la liaison fixe transmanche.»

- (2) Le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:

«3. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les exonérations prévues aux paragraphes 1, 1 *bis* et 2 soient appliquées de manière à prévenir toute forme éventuelle de fraude, évasion ou abus.»

Article 2

Modification de la directive (UE) 2020/262

L'article 13 de la directive (UE) 2020/262 est modifié comme suit:

- (1) Le paragraphe 1 *bis* suivant est inséré:

«1. *bis*. L'exonération prévue au paragraphe 1 s'applique également aux produits livrés par des comptoirs de vente hors taxes situés dans l'enceinte du terminal français du tunnel sous la Manche à Coquelles, pour les voyageurs en possession de titres de transport valables pour un trajet effectué vers le Royaume-Uni par la liaison fixe transmanche.»

- (2) Le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:

«3. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les exonérations prévues aux paragraphes 1, 1 *bis* et 2 soient appliquées de manière à prévenir toute forme éventuelle de fraude, évasion ou abus.»

⁴ Directive (UE) 2020/262 du Conseil du 19 décembre 2019 établissant le régime général d'accise (JO L 58 du 27.2.2020, p. 4).

Article 3

Lorsqu'un État membre décide d'appliquer l'exonération prévue à l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2008/118/CE conformément à l'article 1^{er} de la présente directive, ou d'appliquer l'exonération prévue à l'article 13, paragraphe 1, de la directive (UE) 2020/262 conformément à l'article 2 de la présente directive, et qu'il adopte les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour donner effet à la présente directive, il communique immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Lorsque l'État membre adopte 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 l'État membre.

Article 4

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

Article 5

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président // La présidente