

PARLEMENT EUROPÉEN

Documents de séance

1971 - 1972

4 février 1972

DOCUMENT 248/71

Rapport

fait au nom de la commission juridique

sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil
(doc. 134/71) concernant

- I. un règlement relatif à la définition de "trafic frontalier"
- II. une deuxième directive concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires et aux accises perçues dans le trafic international de voyageurs
- III. un rapport sur l'application par les Etats membres de la directive "Franchises fiscales pour les voyageurs" du 28 mai 1969

Rapporteur: M. Linus MEMMEL

PE 28.902/déf.

Par lettre en date du 28 septembre 1971, le président du Conseil des Communautés européennes a demandé l'avis du Parlement européen sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant un règlement relatif à la définition de la notion de "trafic frontalier", une deuxième directive concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires et aux accises perçues dans le trafic international de voyageurs, et un rapport sur l'application par les Etats membres de la directive "Franchises fiscales pour les voyageurs" du 28 mai 1969.

Le président du Parlement européen a renvoyé ces propositions le 5 octobre 1971 à la commission juridique compétente au fond, et à la commission des finances et des budgets, saisie pour avis.

Le 29 octobre 1971, la commission juridique a nommé M. Memmel rapporteur.

Elle a examiné ces propositions au cours de sa réunion du 31 janvier 1972 et adopté la proposition de résolution et son exposé des motifs par 14 voix et une abstention.

Etaient présents : MM. Brouwer, président, Bermani, vice-président, Memmel, rapporteur, Alessi, Broeksz, D'Angelosante, De Winter (suppléant M. Mommersteeg), Estève, Lautenschlager, Meister, Pintus, Radoux (suppléant M. Koch), Reischl, Scelba, Springorum.

L'avis de la commission des finances et des budgets est joint à ce rapport.

D - ch/jd.

S O M M A I R E

	Pages
A - Proposition de Résolution.....	5
B - Exposé des Motifs.....	9
I. <u>Introduction</u>	9
II. <u>Objet et teneur des propositions</u>	10
a) La proposition de règlement concernant la définition de la notion de "trafic frontalier".....	10
b) La proposition relative à une deuxième directive concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux taxes sur le chiffre d'affaire et aux accises perçues dans le trafic international de voyageurs.....	10
III. <u>Observations sur les propositions</u>	11
a) La proposition de règlement relative à la définition de la notion de "trafic frontalier".....	11
b) La proposition concernant une deuxième directive relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires et aux accises perçues dans le trafic international de voyageurs.....	12
Avis de la commission des finances et des budgets	14

D - ch./jd.

A.

La commission juridique soumet au vote du Parlement européen, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RESOLUTION

portant avis du Parlement européen sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant un règlement relatif à la définition de la notion de "trafic frontalier", une deuxième directive concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires et aux accises perçues dans le trafic international de voyageurs et un rapport sur l'application par les Etats membres de la directive "Franchises fiscales pour les voyageurs" du 28 mai 1969

Le Parlement européen,

- vu les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (1),
 - consulté par le Conseil (doc. 134/71),
 - vu le rapport de la commission juridique et l'avis de la commission des finances et des budgets (doc. 248/71),
1. approuve les propositions de la Commission, qui constituent une nouvelle étape vers l'assouplissement du trafic de voyageurs dans la Communauté européenne;
 2. affirme une nouvelle fois la nécessité de supprimer au plus tôt totalement les contrôles frontaliers dans le trafic intracommunautaire de voyageurs, en particulier en ce qui concerne les marchandises importées, afin que le marché commun soit effectivement réalisé également dans ce domaine et que la population prenne de plus en plus nettement conscience de la réalité du marché commun;
 3. souligne que les dispositions relatives aux marchandises importées dans le cadre du trafic frontalier, que contient l'article 1 du projet de règlement concernant la définition de la notion de "trafic frontalier", peuvent provoquer certaines difficultés d'application et de contrôle ;
 4. prie la Commission des Communautés européennes de remplacer le terme "agglomeratie" figurant dans l'article 1 de la version néerlandaise du projet de règlement mentionné au paragraphe précédent, par celui de "gemeente";

(1) J.O. n° C 106 du 23 octobre 1971, p. 16

5. estime que l'application des dispositions prévues par la proposition relative à une deuxième directive concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires et aux accises perçues dans le trafic international de voyageurs peut comporter certains dangers pour le marché de certains produits achetés de préférence par les voyageurs et perturber l'équilibre des marchés des régions frontalières, en raison des différences existant entre les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et des accises en vigueur dans les Etats membres;
6. estime donc indispensable le rapprochement, dans les plus brefs délais, des taux d'accises et de TVA en vigueur dans les Etats membres;
7. estime que les limites quantitatives prévues à l'article 2 de la proposition de deuxième directive concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires et aux accises perçus dans le trafic international de voyageurs doivent être fixées de façon à correspondre à la moyenne des besoins des voyageurs et à ne pas inciter à commettre des infractions;
8. propose dès lors un relèvement de ces limites quantitatives pour certaines sortes de boissons alcooliques ainsi que pour le café;
9. propose cependant que contrairement aux dispositions présentées par la Commission des Communautés européennes, qui ne prévoient aucune limite quantitative pour ces produits, la franchise soit limitée à 500 g. pour le thé et à 250 g. pour les extraits et essences de thé;
10. estime souhaitable une réglementation prochaine en ce qui concerne les franchises dont bénéficient les ventes dans les comptoirs placés sous contrôle douanier des aéroports ainsi que les ventes à bord d'avions et de navires;
11. approuve dans l'ensemble les propositions à l'examen, invite cependant la Commission à reprendre dans sa proposition, conformément à l'article 149 deuxième alinéa du traité, les modifications qui suivent;
12. charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

D - ch./jd.

I - Projet de règlement du Conseil du.....
relatif à la définition de la notion de
"trafic frontalier"

inchangé

II - Proposition de deuxième directive du Conseil du.....
concernant l'harmonisation des dispositions légis-
latives, réglementaires et administratives relatives
aux taxes sur le chiffre d'affaires et aux accises
perçues dans le trafic international de voyageurs

Préambule, considérants et article 1 inchangés

Article 2

L'article 4, paragraphe 1 de la di-
rective du Conseil (69/169/CEE) du
28 mai 1969 est remplacé par la dis-
position suivante :

"1. Sans préjudice des dispositions nationales applicables en la matière aux voyageurs ayant leur résidence hors d'Europe, chaque Etat membre applique, en ce qui concerne l'importation en franchise des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises des marchandises énumérées ci-après, les limites quantitatives suivantes :

I	<u>Trafic entre pays</u>	<u>Trafic entre les</u>	
	<u>tiers et la Commu-</u>	<u>Etats membres</u>	
	<u>nauté</u>		

a) produits de tabacs

- cigarettes	200 pièces	400 pièces	
ou			
- cigarillos	100 pièces	200 pièces	inchangé
(cigares d'un poids maximum de 3 g par pièce)			
ou			
- cigares	50 pièces	100 pièces	inchangé
ou			
- tabac à fumer	250 grs	500 grs	

(1) Texte complet voir J.O. n° C 106 du 23 octobre 1971, p. 16

Trafic entre pays tiers et la Communauté Trafic entre les Etats membres

b) boissons alcooliques

- boissons distillées et boissons spiritueuses, d'un degré alcoolique supérieur à 22 °

1 bouteille standard (de 0,70 l jusqu'à 1 litre) 1 bouteille standard (de 0,70 l jusqu'à 1 litre)

inchangé 1 bouteille standard (0,70 l jusqu'à 1 litre) jusqu'à 2 l au total

ou

- boissons distillées et boissons spiritueuses, apéritifs à base de vin ou d'alcool, d'un degré alcoolique égal ou inférieur à 22 ° ; vins mousseux, vins de liqueur et

au total 2 litres

au total 3 litres

inchangé au total 4 litres

- vins tranquilles au total 2 litres

au total 4 litres

inchangé inchangé

- c) parfums et eaux de toilette

50 g

1/4 litre

pas de limite quantitative
pas de limite quantitative

inchangé inchangé

inchangé inchangé

- d) café ou extraits et essence de café

500 g

200 g

1 kg

500 g

inchangé 2 kg

inchangé 1 kg

- e) thé

100 g

- ou extraits et essences de thé

40 g

pas de limite quantitative

pas de limite quantitative

inchangé 500 g

inchangé 250 g

Articles 3 à 7 inchangés

EXPOSE DES MOTIFS

I. Introduction

1. Le présent rapport a pour propos d'étudier un des aspects principaux du problème que posent les contrôles douaniers dans le trafic intracommunautaire de voyageurs. A plusieurs reprises déjà, le Parlement européen a débattu des problèmes relatifs aux contrôles douaniers. La dernière fois, au cours de la session de juillet 1971, il a examiné un rapport présenté par M. Califice, au nom de la commission économique, sur la suppression des contrôles dans le trafic intracommunautaire de voyageurs. Sur la base de ce rapport, le Parlement européen adopta une résolution (1) dans laquelle il déclarait estimer nécessaire "que les contrôles aux frontières du trafic intracommunautaire de voyageurs soient supprimés le plus rapidement possible, afin que, dans ce domaine aussi, le Marché commun devienne une réalité tangible". En outre, le Parlement européen demandait instamment "que les Etats membres appliquent loyalement la directive du Conseil concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux franchises des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises perçues à l'importation dans le trafic international des voyageurs" (2). Enfin, il estimait "que la franchise des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises perçues à l'importation, applicable dans les échanges intracommunautaires aux marchandises contenues dans le bagage personnel des voyageurs, pouvait être relevée à 125 unités de compte, sans que le risque d'abus, sous la forme d'importation à des fins commerciales, s'en trouve accru".

2. Le 28 mai 1969, le Conseil a adopté la directive relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires et aux accises perçues dans le trafic international de voyageurs. Cette directive instaure notamment une franchise de 75 unités de compte applicable au trafic intracommunautaire de voyageurs, qu'ils soient ou non ressortissants des Etats membres. La proposition de directive concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires et aux accises perçues dans le trafic international de voyageurs qui nous est à présent soumise a pour but d'adapter cette première directive à la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres, du 22 mars 1971, concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté (3). Cette résolution prévoit notamment l'élargissement progressif des franchises fiscales accordées aux particuliers lors du passage des frontières intracommunautaires.

(1) J.O. C 78 du 2 août 1971

(2) J.O. L 133 du 4 juin 1969

(3) J.O. C 28 du 27 mars 1971

3. En conséquence de nouvelles mesures sont proposées en vue de faciliter le trafic de voyageurs dans la Communauté.

II. Objet et teneur des propositions

a) La proposition de règlement concernant la définition de la notion de "trafic frontalier"

4. Cette proposition de règlement tend à insérer dans le règlement (C.E.E.) n° 1544/69 du Conseil, du 23 juillet 1969, relatif au traitement tarifaire applicable aux marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs (1) une nouvelle disposition définissant la notion de trafic "frontalier". Une telle définition au niveau communautaire s'impose afin d'assurer une application uniforme dudit règlement. Celui-ci prévoit en son article 4, premier tiret, que les Etats membres ont la faculté de réduire la valeur et/ou les quantités des marchandises à admettre en franchise lorsqu'elles sont importées dans le cadre du "trafic frontalier". Selon la proposition de la Commission, ne peuvent être considérées comme importées dans le cadre du trafic frontalier, au sens de l'article 4, que les marchandises transportées à l'occasion de voyages ayant pris naissance et devant se terminer à l'intérieur d'une zone d'une profondeur de 10 km de chaque côté de la frontière considérée. En outre, toute agglomération comprise partiellement dans cette zone doit être considérée comme en faisant partie intégrante.

b) La proposition relative à une deuxième directive concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires et aux accises perçues dans le trafic international de voyageurs

5. Cette proposition a pour but,

- de doubler la franchise fiscale applicable au trafic intracommunautaire de voyageurs en la faisant passer à 150 UC (40 UC pour les enfants),
- de supprimer les limites quantitatives frappant les produits soumis aux accises ou de relever les quantités limites admises en franchise à 400 pièces pour les cigarettes, 1 kg pour le café et pour les boissons alcooliques à une bouteille de boisson spiritueuse ou trois litres d'apéritifs et quatre litres de vin, tandis que les limites sont supprimées pour le thé et le parfum,
- d'accorder aux frontaliers une franchise s'élevant aux tiers des franchises normales, et aux travailleurs frontaliers ainsi qu'au personnel des moyens de transport utilisés en trafic international, des franchises s'élevant au cinquième des franchises normales,

(1) J.O. L 190 du 5 août 1969

- de supprimer, dans les limites de ces franchises, les obligations relatives aux déclarations à effectuer par les voyageurs lors du franchissement des frontières intracommunautaires.

6. Les nouvelles mesures proposées s'appliquent donc exclusivement au trafic de voyageurs entre les Etats membres. Les franchises fiscales applicables aux marchandises contenues dans les bagages de voyageurs venant de pays tiers ne pourront être augmentées. En outre, les allègements prévus ne s'appliquent qu'aux importations présentant un caractère occasionnel et portent exclusivement sur des marchandises réservées à l'usage personnel ou familial du voyageur ou destinées à être offertes comme cadeau. Ces franchises sont donc réservées aux importations n'ayant aucun caractère commercial.

7. La directive proposée a également pour but d'éliminer certaines difficultés résultant de l'application de l'article 6 de la directive du 28 mai 1969, précédemment mentionnée. Elle interdit en effet la détaxation dans un Etat membre des marchandises qui sont vendues à des voyageurs et susceptibles d'être importées en franchise dans un autre Etat membre. En l'absence d'une telle interdiction, il serait possible d'acheter dans un Etat membre des marchandises totalement détaxées et de les introduire en franchise dans un autre Etat membre à titre de bagage personnel, ce qui aurait pour effet de soustraire ces marchandises à toute forme d'imposition.

8. Ces propositions ne s'appliquent pas aux ventes effectuées dans les comptoirs de vente placés sous contrôle douanier des aéroports, ni aux ventes à bord des avions. Ces dernières feront l'objet d'une proposition distincte, actuellement élaborée par la Commission.

III. Observations sur les propositions

a) La proposition de règlement relative à la définition de la notion de "trafic frontalier".

9. La commission juridique reconnaît avec la Commission que pour garantir l'application uniforme du règlement (C.E.E.) n° 1544/69 du Conseil, du 23 juillet 1969, et en particulier de son article 4, il importe de préciser la notion de "trafic frontalier" par une définition communautaire, comme y pourvoit l'article 1 de la proposition de règlement. A son avis cependant, l'application et le contrôle de cette disposition peut donner lieu à certaines difficultés. Il lui paraît en effet que les autorités douanières nationales auront quelque peine à déterminer lors du passage de la frontière, et cela aussi bien à l'aller qu'au retour, si le but du voyage est situé dans une zone n'excédant pas 10 km de profondeur ou non.

Dans son avis sur la proposition à l'examen, le Comité économique et social a également mis l'accent sur ces difficultés ; il a même déclaré craindre que la faiblesse des moyens de contrôle n'ait de graves conséquences pour le commerce dans les régions frontalières et n'incite, selon toute vraisemblance, les Etats membres à prendre isolément des mesures pour remédier à de pareilles situations.

10. Le Comité économique et social regrette en outre que la Commission propose des définitions différentes et même à son avis contradictoires, de la notion de "trafic frontalier", selon qu'il s'agit de trafic intracommunautaire de voyageurs, ou de trafic de voyageurs entre la Communauté et des pays tiers.

11. La Commission juridique estime que l'expression "agglomération" utilisée à l'article 1 pourrait donner lieu à des difficultés d'interprétation ; difficultés auxquelles on pourrait remédier en précisant par exemple le nombre d'habitants des agglomérations concernées par cette disposition. Le Comité économique et social s'est prononcé dans le même sens.

12. D'autre part, on a constaté que l'expression "agglomeratie" utilisée dans la version néerlandaise de cet article n'avait juridiquement aucune signification. La commission juridique prie donc la Commission des Communautés européennes de remplacer ce terme par celui de "gemeente".

b) La proposition concernant une deuxième directive relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires et aux accises perçues dans le trafic international de voyageurs

13. La commission juridique accueille favorablement cette proposition qui prévoit de nouvelles mesures visant à faciliter le trafic des voyageurs à l'intérieur de la Communauté et qui marque un progrès important vers l'ouverture réciproque des marchés des Etats membres, en libéralisant sensiblement, le régime de taxation à l'importation des marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs. Elle exprime le voeu que cette proposition de directive soit approuvée dans les meilleurs délais par le Conseil et puisse ainsi entrer en vigueur pour l'été 1972.

14. Pour la commission juridique, les mesures proposées se justifient avant tout parce qu'elles correspondent au voeu généralement exprimé de voir le Marché commun devenir une réalité tangible également dans le domaine du trafic intracommunautaire de voyageurs, et la population prendre plus fortement conscience de cette réalité.

15. Il faut cependant souligner que l'application des dispositions prévues par la proposition de directive peut comporter des risques pour le marché de certains produits pour lesquels les voyageurs marquent une nette préférence, en raison de la différence existant entre les taux de taxe sur la valeur ajoutée et d'accises appliqués dans les Etats membres. En outre, ces différences

de taux pourraient perturber les marchés des régions frontalières.

La commission juridique exprime donc une fois de plus le voeu de voir ces taux rapprochés le plus vite possible. En effet, tant que ces différences subsisteront, les franchises à l'importation resteront soumises à certaines restrictions.

16. Dans son avis sur la proposition de directive, le Comité économique et social a exprimé des craintes analogues. Il a en outre demandé que les Etats membres prennent les mesures qui s'imposent afin d'empêcher le cumul de la détaxation à l'exportation et de la franchise à l'importation dans le trafic international de voyageurs. En outre, le Comité économique et social a déclaré que la proposition de directive devrait être pour les Etats membres l'occasion de rapprocher les taux de leurs taxes sur la valeur ajoutée et de leurs accises.

17. La commission juridique a pris acte de l'avis, élaboré par M. Koch au nom de la commission des finances et des budgets, qui est joint au présent rapport. Elle souscrit pleinement aux conclusions faisant l'objet du paragraphe 15 de cet avis. Elle fait siennes les modifications que cette commission suggère d'apporter à l'article 2 de la proposition de deuxième directive à l'étude, et quitte à un relèvement des limites quantitatives.

En revanche, la commission juridique n'a pu tomber d'accord sur la proposition de la commission des finances et des budgets de limiter la franchise à 500 g pour le thé et à 250 g pour les extraits et essences de thé.

Une minorité de la commission a estimé que l'on ne pouvait proposer une limite dès lors que le document de la Commission des Communautés européennes ne prévoit plus de restrictions quantitatives.

Mise aux voix, la proposition de la commission des finances et des budgets a cependant été adoptée par 7 voix contre 2 et 3 abstentions.

Au demeurant, la commission juridique partage l'avis de la commission des finances et des budgets, estimant elle aussi souhaitable une réglementation prochaine des ventes effectuées, dans les comptoirs placés sous contrôle douanier des aéroports et à bord des avions et des navires.

18. Sous réserve des observations et des propositions de modification figurant ci-dessus, la commission juridique approuve dans l'ensemble les propositions de la Commission sur lesquelles la commission des finances et des budgets a elle aussi émis un avis favorable.

AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DES BUDGETS

Rapporteur pour avis : M. Gerhard KOCH

La commission des finances et des budgets a nommé M. KOCH rapporteur pour avis le 7 décembre 1971.

Elle a examiné les propositions de la Commission le 10 décembre 1971, et la sous-commission "Harmonisation fiscale" s'en est saisie le 20 décembre 1971.

Au cours de sa réunion du 25 janvier 1972, elle a examiné le projet d'avis, qu'elle a adopté à l'unanimité.

Etaients présents : MM. Spenale, président, Koch, rapporteur pour avis, Aigner, Boano, Durand, Fabbrini, Gerlach, Notenboom, Poher, Schwörer, Scokaert et Vals.

D - ch./jd.

La commission des finances et des budgets a été saisie pour avis des proportions citées précédemment de la Commission au Conseil. La position de la commission sur ces propositions est la suivante :

1. La C.E.E. a pour tâche de favoriser, grâce à la création d'un marché commun, un développement harmonieux de la vie économique dans la Communauté. La suppression des barrières douanières entre les Etats membres ainsi que l'harmonisation fiscale, en particulier celle des taxes à la consommation, concourent pour une large part à l'obtention de cet objectif. Les mesures proposées par la Commission dans le doc. 134/71 vont dans le sens d'une suppression des obstacles à la libre circulation entre les Etats membres et sont donc à approuver.

2. Les difficultés rencontrées dans la simplification du trafic international et le fait qu'elle traîne en longueur depuis un certain nombre d'années tiennent à ce qu'il s'agit d'un problème d'ordre non seulement douanier et fiscal, mais aussi politique. Dans les limites du présent avis il est intéressant de rappeler la recommandation relative aux conditions dans lesquelles s'exerce le contrôle douanier des voyageurs lors du franchissement des frontières intérieures de la Communauté, publiée par la Commission le 21 juin 1968. Les allègements tarifaires prévus dans cette recommandation ont été consacrés par le règlement n° 1544/69 du 23 juillet 1969, relatif au traitement tarifaire applicable aux marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs. Avec la suppression des frontières douanières entre les Etats membres et l'alignement des tarifs douaniers nationaux sur le tarif extérieur commun, la C.E.E. est devenue une véritable union douanière. Afin que l'opinion publique prenne clairement conscience des répercussions pratiques de l'union douanière, il s'agit à présent d'alléger les contrôles douaniers. En outre, de telles mesures de libéralisation douanière simplifieront et allégeront sensiblement les formalités douanières auxquelles l'administration compétente est tenue de soumettre le trafic frontalier.

3. Le règlement du 23 juillet 1969 qui traite des allègements tarifaires applicables au trafic de voyageurs entre les pays tiers et la Communauté, dispose que les marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs sont affranchies des droits du tarif douanier commun pour autant qu'il s'agisse d'importations dépourvues de tout caractère commercial et que la valeur globale de ces marchandises ne dépasse pas, par personne, vingt-cinq unités de compte. Les Etats membres ont la faculté, pour les voyageurs âgés de moins de 15 ans, de réduire cette franchise jusqu'à dix unités de compte. En ce qui concerne le tabac, les boissons alcooliques, les parfums et eaux de toilette, des limites quantitatives s'appliquent à l'importation en franchise de droits. Aucune franchise à l'importation de tabac et d'alcool ne peut être accordée aux voyageurs âgés de moins de 15 ans.

Pour la détermination de la franchise de 25 u.c., n'est pas prise en considération la valeur des effets personnels ni des livres, journaux et publications périodiques. Les Etats membres ont la faculté de réduire la valeur et/ou les quantités des marchandises à admettre en franchise lorsqu'elles sont importées :

- a) dans le cadre du trafic frontalier,
- b) par le personnel des moyens de transport utilisés dans le trafic entre les pays tiers et la Communauté.

4. L'entrée en vigueur du règlement du Conseil du 23 juillet 1969 a rendu dans une large mesure sans objet les dispositions nationales relatives à la franchise douanière applicable au trafic de voyageurs, pour autant qu'il s'agisse d'importations en provenance de pays tiers. Depuis la disparition, le 1er janvier 1970, des dernières barrières douanières intérieures, ces dispositions ont de toute façon perdu leur signification pour le trafic des voyageurs intracommunautaire.

L'application de dispositions nationales spéciales au trafic de voyageurs avec des pays tiers n'entre plus en ligne de compte que dans la mesure où le règlement C.E.E. permet aux Etats membres de limiter la franchise douanière. Un secteur important dont la définition est laissée à la discrétion des différents Etats est celui de la notion de "trafic frontalier".

Cette notion étant diversément interprétée par les Etats membres, son harmonisation paraît un objectif nécessaire. La définition de la notion de "trafic frontalier" paraît d'autant plus importante que ce mot a, du seul point de vue linguistique, plusieurs significations.

5. La Commission propose de lier la notion de "trafic frontalier" aux dimensions géographiques de la zone frontalière. Il convient de préciser explicitement qu'il s'agit en l'occurrence de franchise douanière aux frontières extérieures de la Communauté européenne.

La même notion de "trafic frontalier" est employée pour la réglementation parallèle des franchises fiscales à l'importation en ce qui concerne les taxes sur le chiffre d'affaires et les accises (Cf. proposition de directive, article 3, paragraphe 1).

La commission des finances et des budgets se réjouit de ce qu'on se propose de donner une définition commune du "trafic frontalier" pour le traitement tarifaire applicable aux marchandises contenues dans les bagages des voyageurs en provenance de pays tiers et dont l'importation n'a pas de caractère commercial.

6. La proposition de la Commission tendant à considérer comme trafic frontalier celui qui s'effectue à l'intérieur d'une zone s'étendant sur 10 kilomètres des deux côtés de la frontière, est séduisante à première vue. Cependant il convient de faire observer qu'il sera extrêmement difficile de s'assurer, au franchissement de la frontière par des voyageurs se déplaçant individuellement, que le point de départ comme aussi le point d'arrivée d'un voyage se situe réellement à l'intérieur de la zone déterminée de 10 kilomètres de profondeur. La possibilité de contrôle est certainement supérieure lorsque la notion de trafic frontalier est fondée sur la situation du domicile à l'intérieur de la zone de 10 kilomètres. On peut cependant se demander si la plus grande facilité de contrôle ainsi obtenue justifie le rejet ou même la modification de l'article 4 a) de la proposition de règlement. Dans ces conditions et en dépit de l'objection ci-dessus formulée, la commission estime pouvoir approuver l'article 4 a) de la proposition de règlement, cette règle étant la plus proche des objectifs des traités.

7. La deuxième directive contenue dans le document 134/71 concerne l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires et aux accises perçues dans le trafic international de voyageurs; elle poursuit les objectifs suivants :

a) Elargissement des franchises fiscales en général

Dans le trafic entre les Etats membres, la franchise fiscale sera portée de 75 à 150 u.c. pour les personnes âgées de plus de 15 ans et de 20 à 40 u.c. pour les personnes âgées de moins de 15 ans. De plus, il est proposé de supprimer les limites quantitatives applicables aux parfums et eaux de toilette ainsi qu'au thé ou aux extraits et essences de thé. Par contre, pour le tabac, le café et certaines boissons alcooliques, les quantités admises en franchise sont seulement augmentées, dans les proportions suivantes : pour le tabac, 400 cigarettes, ou 200 cigarillos, ou 100 cigares, ou 500 grammes de tabac à fumer; pour les boissons alcooliques, une bouteille standard (0,7 à 1 litre) ou 3 litres d'apéritif et/ou de vin mousseux et 4 litres de vin tranquille ; pour le café, un kilogramme (ou 500 grammes d'extrait de café). En outre, afin d'alléger les formalités au franchissement des frontières, le voyageur franchissant une frontière intracommunautaire ne sera plus tenu de faire une déclaration lorsque la valeur ou la quantité de marchandises contenues dans ses bagages ne dépassera pas le montant admis en franchise.

b) Franchises minimales dans le trafic frontalier

A cet égard, les dispositions présentement appliquées par les Etats membres divergent sensiblement les uns des autres. Dans certains Etats membres, le montant admis en franchise est plus bas pour les frontaliers, dans d'autres, ces derniers sont totalement exclus du bénéfice des franchises. Cette dernière mesure est contraire aux dispositions communautaires dont l'objet est de donner davantage conscience à la population des Etats membres de la réalité du

Marché commun. C'est pourquoi la Commission propose de faire bénéficier les habitants de la zone frontalière d'un minimum de franchises, ce minimum correspond à un tiers des franchises normales, pour les habitants de la zone frontalière en général, et à un cinquième pour les travailleurs frontaliers. Cependant ces importations en franchise fiscale ne doivent être qu'occasionnelles et n'avoir en aucun cas un caractère commercial.

c) Détaxation à l'exportation dans le trafic international de voyageurs

La directive proposée est rendue particulièrement nécessaire par la rédaction peu claire de l'article 6 de la directive du 28 mai 1969. Selon ce texte, aucune détaxation ne doit être accordée sur la vente de produits à des voyageurs dont le domicile, la résidence habituelle ou le centre de l'activité professionnelle est situé dans un Etat membre et qui bénéficie du régime prévu dans cette directive. Sans cette interdiction, un Etat membre aurait pu accorder des détaxations pour des marchandises acquises sur son territoire et admises à l'importation dans un autre Etat membre en franchise fiscale comme marchandises contenues dans les bagages personnels, ce qui aurait pour résultat une non-imposition. Il s'est avéré cependant, en pratique, que l'application concrète de l'article 6 rend indispensable certaines restrictions dans le cas de ventes au stade du commerce de détail à des voyageurs.

8. C'est pourquoi l'article 4 de la proposition de directive a pour objet de définir les conditions régissant la détaxation dans le pays de vente, l'interdiction de détaxation pour les résidents, les limites de la détaxation pour les voyageurs dont le domicile est situé à l'extérieur de la Communauté, ainsi que celles dans lesquelles la preuve de l'exportation doit être administrée par les services douaniers. D'un examen plus attentif de cet article, il ressort que la proposition a pour objet d'éviter la double imposition, mais aussi la non-imposition qui résulterait d'une détaxation dans le pays de vente et d'une franchise fiscale au franchissement de la frontière. C'est pourquoi la détaxation dans le pays de vente ne doit être autorisée que pour les marchandises dont la valeur unitaire, taxes comprises, est d'au moins 150 u.c. et atteint ainsi la valeur limite fixée pour les marchandises admises en franchise dans le cadre du trafic intracommunautaire. Les Etats membres peuvent fixer ce chiffre à un niveau plus élevé.

9. Qu'il soit permis d'illustrer ces dispositions par un exemple :

Supposons qu'un voyageur domicilié dans un autre Etat membre, par exemple en France, achète chez un détaillant allemand un objet, par exemple un appareil photographique. Pour le détaillant allemand, la vente de cet appareil est soumise à taxation en vertu du paragraphe 1 de la loi de 1967 relative à la taxe sur le chiffre d'affaires. Si le voyageur français a prouvé sa qualité d'étranger par la présentation de son passeport ou d'une carte d'identité, il en est pris note sur la facture de l'appareil. Ainsi se trouve créée et prouvée par une pièce comptable, l'une des conditions requise pour qu'une vente à l'exportation au sens du paragraphe 4 de la loi relative à la taxe sur le chiffre d'affaires - livraison à un client étranger - soit reconnue comme telle. Il reste à prouver le passage de cet objet à l'étranger et à produire une pièce comptable à l'appui. Cette preuve est fournie par une attestation de la douane, que le voyageur reçoit sur sa demande. Cette attestation est à envoyer au détaillant allemand, ce qui transforme la vente imposable en vente hors taxe et permet au détaillant de rembourser à l'acheteur étranger - le voyageur français - la taxe allemande sur le chiffre d'affaires qu'il avait d'abord payée. Si le prix taxe comprise est inférieur à 300 D.M., il n'y a pas, en vertu du paragraphe 1 du septième règlement d'application de la taxe sur le chiffre d'affaires du 25 juillet 1969, exportation au sens des paragraphes 4 et 6 de la loi de 1967 relative à la taxe sur le chiffre d'affaires. Cette procédure de remboursement d'un côté de la frontière, qui à dire vrai paraît extrêmement compliquée et bureaucratique, a nécessairement pour conséquence, de l'autre côté de la frontière, le traitement comme importation taxable.

10. Inversement, la libéralisation de l'importation et l'augmentation de la valeur-limite des marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs, admises en franchise fiscale, impliquent l'interdiction de la détaxation à l'achat de ces marchandises. Cela est indispensable pour éviter aussi bien les doubles impositions que les franchises fiscales totales. La commission approuve ces principes.

La proposition de directive prévoit un assouplissement des règles impératives de détaxation de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'exportation, qui constituent un élément essentiel du système de taxes sur le chiffre d'affaires dans différents Etats membres. Selon l'article 4 lettre b) de la proposition de directive, aucune règle obligatoire ne régit la détaxation des exportations de marchandises dont la valeur excède 150 u.c. Cette disposition est destinée à tenir compte du fait que certains Etats membres ne connaissent pas de détaxation des marchandises exportées. Il existe donc un risque de disparités dans le trafic intracommunautaire non commercial de marchandises.

11. Afin de compenser à l'avenir de telles différences dans le trafic de marchandises et d'harmoniser davantage les traitements réservés aux marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs sur le plan de l'imposition sur le chiffre d'affaires, la commission se rallie à la conception de la Commission des Communautés européennes :

Compte tenu de la suppression prévue des frontières fiscales, il est estimé dès maintenant opportun de ne pas augmenter les détaxations à l'exportation, mais au contraire de les restreindre graduellement.

Du reste, l'augmentation des valeurs limites et le doublement à 150 u.c. du montant admis en franchise, qui devraient être systématiquement poursuivis, sont propres à renforcer dans la population le sentiment de vivre dans un grand marché intérieur. Le renforcement constant de ce sentiment communautaire est aussi l'une des conditions de la réalisation de la future union économique et monétaire.

12. Les considérations qui précèdent s'appliquent à la taxe sur le chiffre d'affaires. Pour les accises, des dispositions particulières sont envisagées. Dans ce domaine, aucune détaxation n'est prévue en principe. De plus, pour certaines marchandises, à savoir

les produits du tabac
les boissons alcooliques
les parfums
le café
le thé

diverses limites quantitatives sont établies selon que le trafic de marchandises s'effectue entre des pays tiers et la Communauté ou entre Etats membres.

13. Il convient de s'interroger sur le sens de ces dispositions restrictives. De l'avis de la commission, les seules considérations fiscales ne peuvent être déterminantes en ce domaine. La fixation de valeurs ou de quantités devrait, en ce domaine, correspondre aux idées et aux habitudes de la majorité de la population de la Communauté, ou tout au moins s'en approcher. Il faut tenir compte du fait que la rapide augmentation du trafic international de voyageurs se poursuivra. Des règles douanières de conception trop étroite seront donc de plus en plus ressenties comme un anachronisme. A mon avis, ce serait une erreur politique que de maintenir des restrictions quantitatives si étroites que la majorité des voyageurs soient tentés de les enfreindre; elles devraient plutôt être conçues de façon à couvrir les besoins moyens des voyageurs et à ne pas leur infliger des remords de conscience.

14. La commission propose donc d'approuver les limites quantitatives figurant à l'article 2 de la proposition de directive, paragraphe 1 lettres a) à e), pour autant qu'il s'agit de trafic entre les pays tiers et la Communauté.

Dans le trafic entre les Etats membres, la commission propose de fixer les quantités à admettre en franchise de la manière suivante :

a) : produits du tabac : la commission accepte les quantités proposées

b) : boissons alcooliques :

Pour autant qu'il s'agit de boissons distillées ou spiritueux, d'un degré alcoolique supérieur à 22 °, la quantité proposée de 1 bouteille standard (0,7 à 1 litre) doit être portée à une quantité totale de 2 litres.

Pour les boissons distillées ou spiritueux, les apéritifs à base de vin ou d'alcool, d'un degré alcoolique égal ou inférieur à 22 °, les mousseux, les vins de liqueur, la franchise doit porter sur un total de 4 litres.

Pour les vins tranquilles, la limite proposée de 4 litres doit être maintenue.

c) : Pour les parfums et les eaux de toilette, la commission fait sienne les propositions de la Commission.

d) : Pour le café, la commission propose de doubler les quantités prévues, soit 2 kg de café ou 1 kg d'extrait ou d'essence de café.

e) : Pour autant qu'il s'agit de l'importateur de thé ou d'extrait ou d'essence de thé, la commission propose de limiter la franchise à 500 g pour le thé et à 250 g pour l'extrait ou l'essence de thé.

15. En outre, la commission formule les conclusions suivantes :

1. Le doublement de la valeur admise en franchise, qui passe à 150 u.c., est approuvé. Il correspond à la résolution adoptée par le Parlement le 6 juillet 1971.

2. La suppression, prévue dans le cadre des détaxations de l'obligation de déclaration incombant au voyageur lors du franchissement des frontières intra-communautaires, est accueillie avec satisfaction.

3. La réglementation commune que prévoit l'article 3 de la proposition de directive en ce qui concerne les franchises minimales pouvant être accordées aux habitants de la zone frontalière, aux travailleurs frontaliers et au personnel des moyens de transport utilisés en trafic international, est approuvée. Cette approbation vaut aussi bien pour le montant des franchises fiscales comme pour les critères suivant lesquels ces franchises sont accordées (cf. article 3 par. 2 a) et b).

4. La commission estime souhaitable une prompte réglementation des détaxations applicables aux ventes effectuées dans les comptoirs de vente des aéroports et aux ventes à bord des avions et des navires.

5. L'objectif de la Communauté étant la création d'un vaste marché intérieur, la proposition de la Commission de ne pas élargir les détaxations des taxes sur le chiffre d'affaires au stade du commerce de détail dans le trafic de voyageurs intracommunautaire doit être approuvée. Au surplus, il conviendrait d'envisager la restriction progressive de ces détaxations.

6. Il est souhaitable que le Conseil adopte dès que possible le projet de règlement et la proposition de directive, afin que les mesures proposées puissent être appliquées dans les meilleurs délais.