



Bruxelles, le 14.12.2012
COM(2012) 756 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

**Renforcer le marché unique
en supprimant les obstacles fiscaux transfrontières pour les voitures particulières**

{SWD(2012) 429 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

Renforcer le marché unique en supprimant les obstacles fiscaux transfrontières pour les voitures particulières

1. INTRODUCTION

Plus de 230 millions de voitures particulières circulent sur les routes européennes. Chaque année, plus de 13 millions de voitures particulières neuves sont immatriculées dans l'Union européenne, et près de 3 millions de voitures d'occasion sont transférées entre les États membres, dont près d'un million pour cause de déménagement d'un État membre à l'autre¹.

La fiscalité automobile est une source de revenus importante pour tous les États membres. En moyenne, les taxes d'immatriculation et de circulation représentaient 1,9 % du total des recettes fiscales en 2010². Le niveau effectif et la structure de ces taxes nationales revêtent donc un intérêt particulier pour les autorités fiscales nationales, ainsi que pour les constructeurs automobiles et les citoyens et entreprises qui possèdent et utilisent une voiture.

Les problèmes de double imposition ou d'imposition multiple³ et de discrimination fiscale potentielle en cas de transfert transfrontière de voitures particulières sont sources de préoccupation pour les citoyens et les prestataires de services de l'Union. Dans son rapport de 2010 sur la citoyenneté de l'Union⁴, la Commission a annoncé qu'elle allait chercher des solutions à la double imposition en matière de taxes d'immatriculation des véhicules dans la mesure où celle-ci peut être un obstacle au droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement dans l'UE; dans sa communication «Lever les obstacles fiscaux transfrontaliers pour les citoyens de l'Union européenne»⁵, la Commission a en outre indiqué que, lorsqu'ils achètent une voiture dans un État membre autre que celui de leur résidence normale ou lorsqu'ils transfèrent un véhicule dans un État membre autre que celui dans lequel ce véhicule est immatriculé, les citoyens de l'UE sont souvent confrontés à des procédures de réimmatriculation excessivement complexes et peuvent être amenés à payer deux fois la taxe d'immatriculation et/ou de circulation.

La présente communication se concentre sur les aspects fiscaux dans les situations transfrontières. Des taxes d'immatriculation élevées en cas de transfert de voitures d'un État membre à l'autre dans le contexte d'un transfert de résidence permanente peuvent constituer un obstacle pour les candidats à l'expatriation. De plus, les différents niveaux de taxation (que ce soit pour la taxe d'immatriculation ou la taxe de circulation) dépendent d'une multitude de

¹ Source: Eurostat, ACEA et Öko-Institut.

² Taxation trends in the European Union, édition 2012, Eurostat, Commission européenne.

³ Selon la Cour de justice de l'Union européenne, la perception successive d'une taxe d'immatriculation dans deux États membres ne constitue pas nécessairement une double imposition stricto sensu étant donné que le fait générateur de la taxe est le droit d'utiliser le véhicule sur les routes nationales (pour plus de détails, voir la section 3.1 du document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication).

⁴ Rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union, «Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union», COM(2010) 603 du 27 octobre 2010, voir l'action 6.

⁵ COM(2010) 769 du 20 décembre 2010.

seuils et facteurs techniques différents et non coordonnés, tels que la cylindrée, le carburant utilisé ou les émissions de CO₂, ce qui rend les conditions de marché, déjà très variées, encore plus compliquées pour les constructeurs automobiles et se traduit par une fragmentation du marché unique imputable à la fiscalité, influençant elle-même les échanges transfrontières.

La Commission a pris des initiatives dans ce domaine et présenté des propositions législatives visant à résoudre ces problèmes à trois reprises, en 1975, en 1998 et en 2005⁶. La proposition de 1975 a débouché sur l'adoption de la directive 83/182/CEE⁷, qui prévoit des exonérations fiscales pour l'introduction temporaire d'un véhicule routier à moteur dans un État membre depuis un autre État membre. La proposition de 1998 prévoyait une exonération obligatoire lors du transfert *permanent* d'un véhicule à moteur privé d'un État membre à un autre État membre dans le contexte du transfert de la résidence normale d'un particulier. La troisième proposition visait à supprimer purement et simplement les taxes d'immatriculation pour les remplacer par des taxes de circulation annuelles après une période transitoire de dix ans, ainsi qu'à «écologiser» les taxes de circulation. Les deux dernières propositions n'ont jusqu'ici pas reçu le soutien unanime requis de la part des États membres.

Il convient de noter qu'à l'heure actuelle, il n'y a pas d'harmonisation à l'échelle de l'Union en matière de taxes d'immatriculation et de circulation pour les voitures, ce qui signifie que, jusqu'ici, l'évolution de la fiscalité des véhicules dans l'Union s'est faite dans une large mesure en fonction de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après «la Cour»).

En dépit de la jurisprudence de la Cour et des initiatives législatives susvisées, il n'a pas été possible de remédier à la fragmentation des régimes fiscaux nationaux ou d'éliminer totalement et systématiquement la double imposition et la discrimination fiscale potentielle des citoyens qui transfèrent une voiture d'un État membre à l'autre. Dans la présente communication et le document de travail des services de la Commission (ci-après le «document de travail») qui l'accompagne, la Commission décrit et réévalue la situation actuelle dans le domaine des taxes sur les voitures particulières⁸ au sein de l'Union, afin de recenser les meilleures pratiques que les États membres devraient être en mesure de mettre en œuvre dans le cadre juridique existant.

La présente communication et le document de travail visent à clarifier les règles de l'Union en matière de taxation des véhicules, en expliquant les droits et obligations des États membres, des citoyens et des entreprises. Il ressort des questions posées à la Commission que les citoyens et les entreprises ne sont souvent pas assez informés de leurs droits et obligations dans diverses situations, ou qu'ils ne comprennent pas ceux-ci, notamment en cas de transfert temporaire ou permanent de véhicules d'un État membre à l'autre. Le document de travail, en particulier, vise à donner un aperçu de l'abondante jurisprudence de la Cour en matière de taxation des véhicules et illustre le droit dérivé applicable dans ce domaine.

Les procédures liées à la réimmatriculation sont spécifiquement traitées dans la proposition de la Commission de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la simplification

⁶ JO C 267 du 21.11.1975, p. 8, COM(1998) 30 du 10 février 1998 et COM(2005) 261 du 5 juillet 2005.

⁷ Directive 83/182/CEE du Conseil du 28 mars 1983 relative aux franchises fiscales applicables à l'intérieur de la Communauté en matière d'importation temporaire de certains moyens de transport (JO L 105 du 23.4.1983, p. 59).

⁸ Si la présente communication traite de la taxation des voitures particulières uniquement (véhicules de catégorie M1), les arguments avancés pourraient être invoqués par analogie pour d'autres véhicules routiers, notamment les véhicules utilitaires légers (véhicules de catégorie N1) ou les deux-roues motorisés.

du transfert des véhicules à moteur immatriculés dans un autre État membre à l'intérieur du marché unique⁹. Les solutions proposées dans la présente communication en ce qui concerne certaines des situations liées à l'utilisation de voitures dans un État membre autre que celui de l'immatriculation pourraient devoir être réexaminées ultérieurement, à la lumière des résultats des discussions sur cette proposition. Cette dernière ne porte toutefois pas sur la taxation et les États membres restent libres d'exercer leur pouvoir d'imposition en ce qui concerne les véhicules à moteur, dans le respect du droit de l'Union.

2. REGLES ACTUELLES EN MATIERE DE TAXES D'IMMATRICULATION ET DE CIRCULATION POUR LES VOITURES PARTICULIERES

Étant donné qu'hormis la directive 83/182/CEE, la législation fiscale dérivée est à ce jour inexistante dans ce domaine, les États membres sont libres d'appliquer des taxes autres que la TVA sur les voitures particulières, pour autant que ces taxes soient compatibles avec les principes généraux du droit de l'Union.

2.1. Taxes d'immatriculation

Aux fins de la présente communication, on entend par «taxe d'immatriculation» tout prélèvement fiscal actuellement lié à l'immatriculation d'un véhicule, indépendamment de son appellation (taxe, droits d'accise, bonus-malus écologique, etc.); ce terme n'inclut toutefois pas les redevances couvrant les coûts administratifs de l'immatriculation d'un véhicule ou le coût du contrôle technique.

Législation de l'Union

La directive 83/182/CEE couvre l'utilisation temporaire d'un véhicule dans un État membre autre que l'État membre de résidence. Pour les véhicules à usage privé, elle prévoit que l'utilisation temporaire dans un État membre est exonérée de taxes d'immatriculation et de circulation à condition que la personne transférant le véhicule ait sa résidence normale¹⁰ dans un autre État membre et que le véhicule ne soit ni cédé, ni loué dans l'État membre d'utilisation temporaire, ni prêté à un résident de cet État. Cela signifie que dans les situations autres que celles couvertes par la directive, les États membres sont en principe autorisés à prélever une taxe d'immatriculation et/ou de circulation.

Législation nationale

À l'heure actuelle, dix-huit États membres prélèvent une taxe d'immatriculation sur les véhicules¹¹. La base et les taux d'imposition varient considérablement entre les États membres¹². Les paramètres les plus couramment pris en compte sont le prix d'achat ou la valeur du véhicule, le carburant utilisé (par exemple, essence ou gazole), la cylindrée ou la puissance du moteur et les émissions de CO₂. Au cours des dernières années, de nombreux

⁹ COM(2012) 164 du 4 avril 2012.

¹⁰ Pour l'application de cette directive, on entend par «résidence normale» le lieu où une personne demeure habituellement, c'est-à-dire pendant au moins 185 jours par année civile, en raison d'attaches personnelles et professionnelles, ou, dans le cas d'une personne sans attaches professionnelles, en raison d'attaches personnelles, révélant des liens étroits entre elle-même et l'endroit où elle habite.

¹¹ Voir l'annexe I du document de travail.

¹² De plus amples informations sur la base et les taux d'imposition sont disponibles dans la base de données «Impôts en Europe», à l'adresse: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/info_docs/tax_inventory/index_fr.htm.

États membres ont revu la base d'imposition des taxes d'immatriculation et de circulation en vue de la lier totalement ou partiellement aux émissions de CO₂. Les taxes d'immatriculation nationales sont généralement perçues une seule fois au cours de la durée de vie d'un véhicule, sauf en Belgique, où cette taxe est prélevée à chaque changement de propriétaire (privé).

La plupart des problèmes qui se posent en matière de taxation des voitures particulières concernent l'une des situations transfrontières suivantes:

- Situation 1: un citoyen transfère sa voiture dans un autre État membre lors du transfert de sa résidence normale. Bien que la directive 2009/55/CE du Conseil du 25 mai 2009 relative aux exonérations fiscales applicables aux introductions définitives de biens personnels des particuliers en provenance d'un État membre¹³ ne s'applique pas aux taxes d'immatriculation, certains États membres prévoient une exonération dans cette situation. Les États membres qui prélèvent une taxe d'immatriculation doivent appliquer un taux de dépréciation conforme à la réduction de la valeur économique du véhicule à importer. En cas de radiation définitive et d'exportation d'une voiture, certains États membres accordent un remboursement partiel de la taxe d'immatriculation déjà payée, généralement en appliquant aussi une certaine forme de dépréciation.
- Situation 2: un citoyen transfère sa voiture de manière permanente vers sa seconde résidence (par exemple, une maison de vacances) dans un autre État membre et doit à nouveau payer la taxe d'immatriculation. Certains États membres de destination exonèrent ce transfert. De même, certains États membres de départ accordent un remboursement partiel de la taxe d'immatriculation.
- Situation 3: un citoyen vit dans un État membre et utilise une voiture de société immatriculée dans un autre État membre par son employeur ou par la société dont il est administrateur. L'État membre d'immatriculation peut prélever une taxe d'immatriculation. L'État membre de résidence du travailleur ou de l'administrateur ne peut prélever de taxe d'immatriculation que s'il s'agit de l'État membre où la voiture est essentiellement utilisée à titre permanent.
- Situation 4: un citoyen vit dans un État membre et utilise une voiture de location immatriculée par une société de location dans un autre État membre. L'État membre d'immatriculation peut prélever une taxe d'immatriculation. L'État membre de résidence peut également prélever une taxe d'immatriculation proportionnelle à la durée du contrat de location.
- Situation 5: un citoyen vit dans un État membre et utilise fréquemment sa voiture dans un autre État membre pour se rendre auprès de son partenaire ou de sa famille. Le deuxième État membre ne peut prélever de taxe d'immatriculation que si le partenaire ou les membres de la famille utilisent la voiture régulièrement.
- Situation 6: un étudiant se rend temporairement dans un autre État membre pour y étudier ou un travailleur est détaché par son employeur dans un autre État membre. Au cours de cette période, l'étudiant ou le travailleur utilise sa voiture essentiellement dans le pays des études/du détachement. Dans ces cas, l'État membre des études/du détachement ne peut prélever de taxe d'immatriculation.
- Situation 7: une société de location de voitures qui a immatriculé tout ou partie de sa flotte dans un État membre souhaiterait conclure des contrats de location en aller simple ou transférer une partie de cette flotte vers un autre État membre sans avoir à payer de taxes d'immatriculation et de circulation, de manière à mieux gérer les pics de demande saisonniers.

¹³ JO L 145 du 10.6.2009, p. 36.

- Situation 8: un citoyen ou un concessionnaire d'un État membre qui prélève une taxe d'immatriculation vend une voiture à un citoyen ou à une entreprise établis dans un autre État membre, où celle-ci devra être réimmatriculée. En cas de non-remboursement de la taxe d'immatriculation encore incorporée dans la valeur de la voiture, il pourrait y avoir une «surimposition» dans le premier État membre par rapport aux voitures qui restent immatriculées dans cet État membre jusqu'à leur fin de vie. Toutefois, certains États membres qui appliquent une taxe d'immatriculation prévoient également un remboursement partiel de la taxe déjà acquittée dans le cas des voitures particulières qui sont radiées et exportées par les concessionnaires professionnels, c'est-à-dire sans qu'il y ait expatriation effective du propriétaire de la voiture.

Étant donné que la législation de l'Union concernant la fiscalité automobile est très limitée, la Cour a été amenée à statuer dans un certain nombre de cas et a défini divers principes que les États membres doivent respecter lors de l'application des taxes d'immatriculation dans les situations telles que celles décrites ci-dessus. Toutefois, bien que cette jurisprudence apporte des solutions au problème de la discrimination entre produits nationaux et produits importés, la question de la double imposition dans les situations telles que les situations 1, 2 et 8 n'a pas été abordée.

2.2. Taxes de circulation

Aux fins de la présente communication, on entend par «taxe de circulation» tout prélèvement fiscal lié à la circulation d'un véhicule sur le territoire d'un État membre, indépendamment de son appellation, à l'exclusion des péages, des vignettes et des droits d'accise sur les carburants.

En général, les taxes de circulation sont prélevées chaque année par l'État membre dans lequel une voiture particulière est immatriculée, et elles sont modulées en fonction de la cylindrée ou de la puissance du moteur, du carburant utilisé et/ou des performances environnementales du véhicule. Lorsqu'un véhicule est radié ou change de propriétaire au cours de la période pour laquelle la taxe de circulation a été payée, un remboursement au prorata est appliqué. Ainsi, le problème de la double imposition en cas d'utilisation transfrontière des voitures particulières est limité.

3. PROBLEMES SUBSISTANTS

3.1. Problème de la double imposition

Même si la jurisprudence de la Cour a permis de résoudre un certain nombre de questions liées au prélèvement des taxes d'immatriculation dans le pays de destination, divers problèmes subsistent dans différentes situations.

Taxes d'immatriculation

Le citoyen peut être confronté au problème de la double imposition lorsqu'il transfère une voiture à titre permanent dans un autre État membre, ou qu'il utilise essentiellement cette voiture dans un pays autre que celui où elle a été initialement immatriculée.

La double imposition survient notamment lorsqu'un citoyen quitte un État membre qui prélève une taxe d'immatriculation sans accorder de remboursement en cas de transfert du véhicule vers un autre État membre qui applique une taxe d'immatriculation sans octroyer

d'exonération fiscale en pareil cas. Une double imposition peut également se produire lorsqu'une voiture est immatriculée dans un État membre qui prélève une taxe d'immatriculation et essentiellement utilisée (à titre temporaire ou permanent) dans un autre État membre qui applique également une taxe d'immatriculation (situations 3 à 5 ci-dessus).

À mesure que l'intégration européenne progresse, un nombre croissant de personnes se rendent dans un pays autre que leur pays d'origine pour vivre, étudier, travailler ou prendre leur retraite, ou disposent d'une maison de vacances dans un autre État membre, où ils laissent leur (deuxième) voiture¹⁴. Bien que les règles de l'Union permettent d'éviter la double imposition dans certains cas particuliers, le problème de la double imposition peut encore être ressenti dans beaucoup d'autres cas.

Taxes de circulation

Le problème de la double imposition dans le domaine des taxes de circulation ne se pose pas vraiment, puisque ces taxes sont perçues chaque année et sont calculées au prorata, c'est-à-dire qu'elles sont généralement remboursées en cas de radiation.

3.2. Autres difficultés

3.2.1. Manque d'information sur l'application des taxes d'immatriculation et de circulation dans les situations transfrontières

Les citoyens se plaignent souvent non seulement de la double imposition, mais aussi de la complexité des règles fiscales étrangères et des difficultés à obtenir des informations au sujet de ces règles et procédures. Ces difficultés sont notamment liées à la barrière de la langue.

3.2.2. Application correcte des règles de l'Union européenne en cas d'utilisation temporaire ou occasionnelle d'une voiture

L'application correcte de la directive 83/182/CEE sur le traitement fiscal approprié en cas d'utilisation temporaire ou occasionnelle d'une voiture dans un État membre autre que celui de l'immatriculation a fait l'objet de nombreux arrêts de la Cour et procédures d'infraction (voir le point 3.1 du document de travail). D'autres situations sur lesquelles la Cour a été amenée à statuer concernent la location transfrontière de voitures, l'utilisation d'une voiture de société par un employé ou un administrateur qui réside dans un autre État membre et l'emprunt d'une voiture par un résident d'un État membre autre que celui de l'immatriculation (voir les points 3.4 à 3.7 du document de travail). À ce jour, des principes importants se sont dégagés de la jurisprudence de la Cour, qui ont permis de clarifier les pouvoirs d'imposition des États membres tout en protégeant les droits des citoyens de l'Union. Il semble toutefois difficile pour certains États membres de mettre leurs pratiques et législation nationales en conformité avec ces évolutions. La Commission contrôle de manière continue la conformité de la législation des États membres avec la jurisprudence de la Cour dans ce domaine.

¹⁴ Le nombre de citoyens qui résident dans un État membre autre que leur État membre d'origine a atteint 12,8 millions en 2011. Le nombre de travailleurs frontaliers (citoyens de l'UE qui travaillent dans un autre État membre que leur État membre de résidence) a atteint environ 1 million en 2010. Les personnes résidant dans un État membre et utilisant un véhicule à moteur immatriculé par leur employeur dans un autre État membre représentent une catégorie spécifique de «travailleurs frontaliers». On ne dispose pas de données pour cette catégorie, mais, d'une manière générale, les immatriculations effectuées par les entreprises représentaient environ 50,5 % des 11,6 millions de voitures particulières neuves immatriculées dans l'ensemble des 18 États membres concernés en 2008.

3.2.3. Contrats de location transfrontière de voiture

Les sociétés de location de voitures louent des véhicules automobiles pour une durée relativement courte. Les flottes de location sont généralement très récentes, étant donné que les véhicules y restent pendant environ 6 à 9 mois, avant d'être rachetés par les fabricants. La flotte de voitures particulières pour les locations de courte durée dans l'UE est estimée à 1,4 million de véhicules. Les sociétés de location de voitures offrant des services transfrontières peuvent être confrontées à deux problèmes:

- 1) Le premier problème est le rapatriement des voitures en cas de location en aller simple¹⁵. Souvent, les États membres n'autorisent pas les sociétés concernées à redonner les voitures en location à un résident du pays dans lequel une location en aller simple s'est terminée sans réimmatriculation et paiement de la taxe d'immatriculation. Par conséquent, la voiture ne peut souvent être rapatriée que si la société de location trouve un client résidant dans le pays d'immatriculation ou si elle est ramenée par un employé de l'entreprise de location ou rapatriée par camion. Outre les frais de rapatriement, les sociétés concernées enregistrent également une perte de recettes pour la période pendant laquelle le véhicule ne peut être loué. En conséquence, la location en aller simple vers un autre État membre est coûteuse, à ce point souvent que les sociétés de location ne proposent pas cette possibilité à leurs clients.
- 2) Le deuxième problème est qu'il est difficile pour les sociétés de location de voitures de répondre aux pics de demande saisonniers dans certains États membres en transférant temporairement des voitures de location d'un État membre à un autre. Les coûts de radiation dans l'État membre d'origine et de réimmatriculation dans l'État membre de destination, y compris le paiement de la taxe d'immatriculation, de même que la perte de recettes pendant ces procédures, qui se répètent dans l'autre sens après quelques mois, sont trop élevés pour justifier le transfert d'une voiture pendant une courte durée. En conséquence, il n'est souvent pas possible pour les sociétés de location de voitures de répondre aux pics de demande dans certains États membres au cours de la saison touristique, alors que, dans le même temps, des voitures ne sont pas utilisées dans d'autres États membres. C'est pourquoi ces sociétés souhaiteraient pouvoir transférer une partie de leur flotte dans d'autres États membres pendant un certain nombre de mois chaque année.

Ces deux problèmes restreignent indirectement la libre prestation des services à travers l'Union, accroissent les coûts pour les sociétés de location de véhicules et leurs clients ou limitent le choix de services pour ces derniers étant donné que ce type de services transfrontières peut même ne pas être du tout proposé. En ce qui concerne les formalités et les coûts liés à la radiation et à la réimmatriculation, une solution est prévue par la proposition de règlement relatif à la simplification du transfert des véhicules à moteur immatriculés dans un autre État membre à l'intérieur du marché, visée au point 1. Conformément à cette

¹⁵ Conformément à l'article 3 de la directive 83/182/CEE, les États membres doivent autoriser que les voitures de location soient redonnées en location à un non-résident en vue de leur réexportation, si elles se trouvent dans le pays à la suite de l'exécution d'un contrat de location qui s'est terminé dans celui-ci. Elles peuvent également être ramenées dans l'État membre du lieu d'origine de location par un employé de l'entreprise de location, même si cet employé est un résident de l'État membre d'importation temporaire. L'article 9 de la directive autorise les États membres à introduire et/ou à maintenir des régimes plus libéraux permettant, par exemple, de redonner ces voitures en location à un résident de l'État membre d'importation en vue de leur réexportation. Toutefois, peu d'États membres font usage de cette possibilité.

proposition, les sociétés de location de voitures ne seraient tenues d'immatriculer leurs véhicules que dans l'État membre où elles ont leur résidence normale.

3.2.4. *Fragmentation du marché imputable à la fiscalité*

La plupart des États membres qui prélèvent des taxes d'immatriculation ou de circulation fondées sur les caractéristiques techniques des véhicules modulent ces taxes en fonction de la performance technique (par exemple la cylindrée ou la puissance du moteur) ou des émissions de CO₂¹⁶. Souvent, les seuils ont été fixés en fonction des spécificités du marché national ou des objectifs stratégiques nationaux existant au moment de leur introduction, compte tenu également des incidences nettes des réformes successives en matière de recettes.

Lorsque cela se justifiait économiquement, les constructeurs automobiles ont adapté leur offre aux caractéristiques de conception des systèmes de taxation des voitures, notamment en proposant sur leurs marchés principaux des voitures affichant des caractéristiques qui restaient juste en deçà de certains seuils, par exemple des cylindrées de 1 599 cm³ ou 1 999 cm³. Toutefois, ces seuils diffèrent d'un pays à l'autre. Cette absence d'harmonisation entraîne donc une fragmentation «technique» du marché unique. Par conséquent, les économies d'échelle potentielles liées à un marché unique sur lequel sont immatriculées chaque année environ 13 millions de voitures neuves ne peuvent pas être exploitées au maximum, ce qui a une incidence négative tant sur la compétitivité du secteur que sur l'efficacité des régimes d'incitation. Le coût des voitures s'en trouve également augmenté, car ce système fragmenté amène les constructeurs automobiles à gaspiller des ressources pour adapter leurs voitures à différents seuils et réduit le rapport coût/efficacité de la politique européenne en matière de lutte contre le changement climatique. Cette fragmentation des taxes sur les voitures a été clairement reconnue par le groupe de haut niveau «CARS 21» en 2012¹⁷. Les constructeurs automobiles ont donc appelé à une harmonisation des taxes automobiles fondées sur les émissions de CO₂. Une initiative de la Commission prévoyant une harmonisation dans ce domaine n'a toutefois pas, à ce jour, reçu le soutien unanime des États membres¹⁸.

4. OPTIONS STRATEGIQUES ET BONNES PRATIQUES

La Commission considère la suppression des taxes d'immatriculation et leur intégration (sans incidence sur les recettes) dans la taxe de circulation, ainsi que l'harmonisation et l'écologisation de la fiscalité automobile, comme la meilleure solution aux problèmes subsistants recensés ci-dessus. Toutefois, comme la proposition de 2005 n'a pas encore été adoptée, il est opportun d'explorer des solutions immédiates aux problèmes recensés dans la présente communication.

4.1. Problème de la double imposition

Afin d'éviter la double imposition ou la «surimposition» lorsqu'un citoyen de l'Union transfère de manière permanente une voiture dans un autre État membre (situations 1, 2 et 8 visées au point 2.1), il existe en principe trois options:

¹⁶ Voir l'annexe IV du document de travail.

¹⁷ Le rapport final CARS 21, adopté le 6 juin 2012, est disponible sur le site web suivant: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/cars-21-final-report-2012_en.pdf.

¹⁸ Voir la proposition de 2005, visée à la note 6.

- l'État membre de destination exonère totalement la voiture «importée» de taxe d'immatriculation;
- l'État membre de départ rembourse la partie de la taxe d'immatriculation déjà payée et encore incorporée dans la valeur de la voiture (la taxe résiduelle)¹⁹;
- l'État membre de destination réduit la taxe nationale due à concurrence de la taxe déjà payée dans l'État membre de départ (système d'imputation), en plus de la dépréciation à appliquer lors de l'imposition de voitures d'occasion.

Le tableau qui suit montre quels sont, parmi les 18 États membres prélevant une taxe d'immatriculation, ceux qui appliquent déjà les options 1 et/ou 2:

	AT	BE	CY	DK	EL	ES	FI	FR	IE	IT	HU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SI
1.			X ¹		X	X	X		X	X				X	X	X		
2.	X	X		X		X	X							X	X	X	X	X

¹ pour le droit d'accise sur les voitures neuves, mais pas pour la taxe d'immatriculation.

La première option pourrait avoir des incidences budgétaires négatives pour les États membres qui appliquent des taxes d'immatriculation élevées. Toutefois, ces taxes élevées pourraient également décourager l'expatriation et l'apport de travailleurs frontaliers dans ces États membres, avec des effets négatifs potentiels sur leurs économies. En outre, cette option place les expatriés qui arrivent avec leur voiture (d'occasion) dans une position quelque peu privilégiée par rapport aux résidents. Néanmoins, l'expatriation elle-même entraîne généralement pour la personne concernée des coûts sociaux et économiques élevés, que ce «privilege fiscal» ne permet de compenser que partiellement.

Dans la seconde option, l'État membre de départ «perd» le montant de la taxe résiduelle. Toutefois, grâce au remboursement, la voiture quitte l'État membre «neutre» du point de vue fiscal.

Dans le cadre de la troisième option, l'exportation du véhicule depuis le pays de départ serait, dans les faits, neutre du point de vue fiscal. Ce serait dans ce cas l'État membre de destination qui perdrait les recettes fiscales correspondant à la taxe résiduelle. L'incidence budgétaire négative de l'application d'un tel un système d'imputation serait moins prononcée que celle d'un régime d'exonération.

Le meilleur système pour les citoyens serait un système de remboursement fondé sur la dépréciation dans l'État membre de départ combiné à une exonération de la taxe d'immatriculation dans l'État membre de destination. Grâce à ce système, la charge fiscale finale dans le premier État membre serait toujours proportionnelle à la durée d'utilisation de la voiture dans cet État membre (ce qui signifie qu'il n'y aurait pas de surimposition) et aucune charge fiscale ne serait imposée dans le deuxième État membre. À défaut d'un tel système, l'autre meilleure solution serait un système combinant remboursement et imputation. Ce système serait moins avantageux que le premier pour les citoyens, étant donné qu'ils ne pourraient pas, ou pas pleinement, tirer profit de l'imputation s'ils transfèrent leur voiture

¹⁹ Les États membres qui accordent un tel remboursement le font sous différentes conditions (voir l'annexe II du document de travail). Généralement, les remboursements sont accordés non seulement aux citoyens qui changent de résidence et emmènent leur voiture, mais aussi lorsque des voitures sont radiées et exportées par des concessionnaires ou des citoyens qui vendent leur voiture à l'étranger.

dans un État membre qui n'applique pas de taxe d'immatriculation, ou en applique une d'un niveau inférieur.

4.2. Autres difficultés

4.2.1. Manque d'information

Par la présente communication, et le document de travail qui l'accompagne, la Commission entend clarifier les règles de l'Union régissant la taxation des voitures particulières, en tenant compte des principes énoncés par la Cour. Il incombe aux États membres de fournir des informations détaillées aux citoyens et aux entreprises sur les taxes nationales qu'ils appliquent et sur la manière dont ils ont mis en œuvre lesdits principes. Ces informations devraient être disponibles au moins dans la ou les langues de l'État membre concerné et, pour les questions clés (par exemple sous la forme de «foire aux questions»), également dans les langues des citoyens qui sont les plus nombreux à s'installer dans cet État membre, et en anglais pour tous les autres. Les informations devraient être facilement accessibles sur l'internet, adéquates et actualisées; un point de contact devrait également être mentionné pour les requêtes complémentaires.

4.2.2. Transfert temporaire d'une voiture particulière vers un autre État membre (point 2.1, situations 3 à 7)

Comme indiqué au point 3.2.2., les États membres peuvent éprouver des difficultés à mettre leur législation en matière de fiscalité automobile en conformité avec les principes énoncés dans la jurisprudence de la Cour. Le document de travail, que la Commission entend actualiser régulièrement, devrait leur fournir des orientations. En outre, des discussions avec les États membres au sein d'un groupe de travail technique pourraient être utiles pour recenser les meilleures pratiques dans certaines situations.

Aujourd'hui déjà, certains États membres autorisent que des véhicules immatriculés dans d'autres États membres soient utilisés principalement par leurs propres citoyens pendant une période relativement courte (maximum deux semaines, un mois) sans obligation de payer la taxe d'immatriculation et de circulation, pour autant que certaines conditions soient remplies, comme une notification administrative. Mais même cette solution paraît assez rigide à l'heure où la mobilité internationale se fait de plus en plus forte et où les modèles de mobilité se diversifient. Compte tenu de la jurisprudence récente de la Cour relative aux voitures empruntées²⁰, les États membres devraient envisager d'autoriser une certaine période pendant laquelle un citoyen pourrait utiliser une voiture immatriculée dans un autre État membre sans avoir à payer de taxe d'immatriculation, sous réserve de certaines conditions destinées à éviter le risque de fraude ou d'abus.

4.2.3. Secteur de la location de voitures

Certains États membres ont déjà pris des mesures pour remédier aux problèmes évoqués au point 3.2.3.:

- 1) en ce qui concerne le rapatriement des voitures louées en aller simple, certains États membres autorisent que des véhicules immatriculés dans un autre État membre, qui sont arrivés sur leur territoire à la suite d'un contrat de location, puissent être loués

²⁰ Arrêt du 26 avril 2012 dans les affaires jointes C-578/10, C-579/10 et C-580/10, L.A.C. van Putten, P. Mook, G. Frank.

pendant une certaine période à leurs résidents sans qu'il n'y ait obligation de payer la taxe d'immatriculation et de circulation, sous réserve de certaines conditions²¹. Il est ainsi plus facile de proposer des locations en aller simple, bien que les conditions varient considérablement;

- 2) un État membre autorise le transfert temporaire de voitures de location immatriculées dans un autre État membre, pour une durée maximale de 3 mois par an, sans paiement de la taxe d'immatriculation et de circulation pour ces véhicules, ce qui permet aux sociétés de location de voitures de répondre plus efficacement aux pics de demande saisonniers.

Les États membres qui appliquent un régime plus souple dans ces deux situations peuvent le faire sur la base de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 83/182/CEE. Jusqu'à présent, rien n'indique ce que cette souplesse ait posé des problèmes. Par conséquent, la Commission suggère que les autres États membres introduisent des formules similaires, sous réserve des conditions qu'ils fixeront en vue d'éviter toute forme de fraude ou d'abus. Les sociétés de location de voitures pourraient ainsi optimiser l'utilisation de leur flotte et réduire leurs coûts et, partant, les prix pour le client final.

4.2.4. *Fragmentation du marché imputable à la fiscalité*

Bien que la proposition de 2005 n'ait pas reçu le soutien unanime des États membres, il y a lieu de reconnaître que beaucoup d'États membres ont depuis lors introduit des paramètres environnementaux dans leurs taxes d'immatriculation et/ou de circulation. Toutefois, même lorsqu'ils recourent aux mêmes paramètres environnementaux, les États membres appliquent souvent des seuils différents entraînant des différences (parfois considérables) dans la taxe prélevée. La modulation des taxes automobiles ne devrait pas se fonder sur des critères technologiques spécifiques, tels que la cylindrée ou la puissance du moteur, mais plutôt sur données objectives relatives à la performance, facilement accessibles et pertinentes au regard des politiques, comme les émissions de CO₂. En outre, les seuils devraient être régulièrement mis à jour, afin de maintenir l'incitation à acheter des véhicules propres et efficaces. De ce point de vue, il est proposé que les États membres examinent, au sein d'un groupe de travail, la manière dont les critères qu'ils utilisent comme base de calcul des taxes d'immatriculation et de circulation pourraient être mieux coordonnés, de façon à réduire la fragmentation technique du marché automobile de l'Union, à permettre des économies d'échelle et à contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux d'une manière efficace au regard des coûts. Il convient également de noter que les services de la Commission élaborent actuellement des lignes directrices pour les États membres souhaitant introduire des incitations financières conformément à la stratégie européenne pour des véhicules propres et économes en énergie²².

5. CONCLUSION ET SUIVI

La mobilité des citoyens est en progression constante, grâce à l'intégration européenne et à des modèles d'entreprise et de croissance de plus en plus souvent fondés sur un approfondissement de la division internationale du travail. La mobilité peut contribuer à résoudre les problèmes sur les marchés du travail locaux, à accroître l'efficacité des marchés et à renforcer la croissance économique. La libre circulation est également le droit offert par

²¹ Pour plus de détails, voir l'annexe III du document de travail.

²² COM(2010) 186 du 28 avril 2010.

l'Union auquel les citoyens tiennent le plus et un élément fondamental du développement de l'Union. La double imposition dans le domaine de la fiscalité automobile, le niveau élevé des taxes d'immatriculation en cas de transfert d'une voiture dans le cadre d'une expatriation et l'absence d'information à ce sujet sont autant de facteurs susceptibles d'entraver la mobilité transfrontière.

Bien que l'approche proposée par la Commission en 2005, à savoir la suppression des taxes d'immatriculation et leur intégration, à niveau de recettes constant, dans les taxes de circulation existantes, n'ait pas encore été adoptée, plusieurs États membres ont déjà, sur une base volontaire, pris certaines mesures présentées dans cette proposition, ce dont se félicite la Commission. Toutefois, divers problèmes incompatibles avec l'idée même d'un véritable marché unique subsistent et appellent dès lors une solution à court terme.

Par conséquent, la Commission a recensé les meilleures pratiques suivantes et propose aux États membres de les appliquer à court terme:

1. Pour veiller à ce que les contribuables connaissent leurs droits et obligations en cas d'installation dans un autre État membre, les États membres devraient fournir des informations suffisantes sur les taxes d'immatriculation et de circulation qu'ils appliquent dans les situations transfrontières, y compris des informations sur la manière dont ils ont mis en œuvre le cadre juridique de l'Union décrit dans la présente communication et le document de travail. À cette fin, il conviendrait de désigner un point de contact central pour les contribuables, vers lequel un lien peut être fourni sur le site web de la Commission.
2. Pour éviter la double imposition et la «surimposition» lorsque les citoyens transfèrent une voiture de façon permanente d'un État membre à l'autre, les États membres qui ont initialement appliqué une taxe d'immatriculation devraient, au minimum, accorder un remboursement partiel de la taxe en tenant compte de la dépréciation du véhicule, indépendamment de la question de savoir si l'État membre de destination prévoit une exonération de la taxe d'immatriculation, le cas échéant.
3. Les États membres devraient faire pleinement usage de la flexibilité que leur offre la directive 83/182/CEE pour appliquer un régime plus libéral autorisant l'utilisation temporaire de véhicules sur leur territoire sans application des taxes d'immatriculation et de circulation. Sont notamment visées à cet égard les voitures de location immatriculées dans un autre État membre, mais également d'autres situations d'utilisation temporaire ou occasionnelle, par un résident, d'une voiture immatriculée dans un autre État membre.
4. Les États membres devraient prendre des mesures pour réduire la fragmentation du marché automobile de l'Union imputable à l'application divergente, par les États membres, des taxes d'immatriculation et de circulation. Il convient également de prendre en compte les prochaines lignes directrices relatives aux incitations financières pour des véhicules propres et économes en énergie.

Après avoir reçu l'avis des institutions auxquelles la présente communication est adressée, la Commission a l'intention de mettre en place un groupe de travail technique afin d'examiner les questions ci-dessus avec les États membres. À l'issue de ce processus, les discussions au Conseil sur la proposition de 2005 pourraient connaître un nouvel élan. On pourrait également

envisager la révision de la directive 83/182/CEE, afin de tenir compte de l'abondante jurisprudence de la Cour et de renforcer la transparence et la sécurité juridique.