

Rapport de présentation au Conseil supérieur de l'énergie
Séance du 9 septembre 2021

--

Projet d'ordonnance portant partie législative du code des impositions sur les biens et services, modifiant les règles relatives au recouvrement, au contrôle, aux sanctions et au contentieux portant sur certaines impositions et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne

Le III de l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 29 décembre 2019 de finances pour 2020 habilite le Gouvernement, jusqu'au 28 octobre 2021, à refondre par ordonnance les dispositions relatives aux impositions frappant certains biens, services ou transactions¹.

S'agissant du cadrage global de cet exercice et de sa finalité, il est renvoyé au projet de rapport figurant en annexe I.

Les éléments qui suivent sont spécifiquement centrés sur les aspects du projet qui concernent l'énergie, notamment la déclinaison au secteur des objectifs suivants poursuivis par la refonte :

- améliorer la lisibilité de la norme fiscale (I) ;
- améliorer certains dispositifs juridiques (II) ;
- moderniser et de rationaliser la gestion de certaines taxes (III).

Il est précisé que le texte sera complété afin de tenir compte des évolutions de la loi de finances rectificatives pour 2021 (report de la suppression du tarif réduit applicable au gazole non routier).

¹ Compte tenu de la prolongation de quatre mois des délais d'habilitation prévue par l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

I./ Sur l'amélioration de la lisibilité de la norme fiscale

Comme indiqué en annexe, cet objectif est poursuivi par un exercice de recodification de l'ensemble de la fiscalité sectorielle au sein d'un nouveau code des impositions sur les biens et services créé au 1^{er} janvier 2022.

L'ordonnance constitue la première étape de cet exercice et recodifie ainsi les taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), les charbons (TICC), les gaz naturels (TICGN) et l'électricité (TICFE) ainsi que la taxe spéciale de consommation appliquée outre-mer en substitution de la TICPE (TSC). Les autres taxes sur l'énergie, notamment la taxe incitative relative à l'incorporation des énergies renouvelables, la contribution tarifaire d'acheminement, la contribution FACé et les taxes sur les moyens de production seront intégrés dans une étape ultérieure.

Cet exercice de recodification conduit à une re-rédaction intégrale du dispositif législatif selon les principes exposés en annexe, communs à l'ensemble des taxes sectorielles. S'agissant de l'énergie, cette rédaction conduit à diminuer, à droit constant, le volume du texte législatif de 32 %² et la taille moyenne des articles de 76 %. En outre, l'attention est attirée sur les points suivants.

Cet exercice n'a aucune incidence opérationnelle pour les opérateurs économiques.

1°/ La dénomination juridique des taxes

La TICPE, la TICC, la TICGN, la TICFE et la TSC sont désormais présentés, en cohérence avec le droit européen, comme un système de taxation unique dénommé « accise sur les énergies ». Par parallélisme, les droits de consommation et de circulation sur les alcools et les tabacs sont renommés « accise sur les alcools » et « accise sur les tabacs ».

Ce changement n'a pas d'incidence sur le plan juridique, les dispositions propres au charbon, au gaz naturel ou à l'électricité étant maintenues et chaque produit conservant le même niveau de taxation.

Il n'a pas non plus d'incidence sur le plan opérationnel. En particulier, il ne conduira pas à une évolution des dénominations figurant sur les formulaires, dans les contrats ou sur les factures. Il s'agit de la généralisation d'un principe selon lequel la dénomination juridique peut différer de la dénomination d'usage, d'ailleurs déjà mis en œuvre pour la taxation de l'électricité³. À terme, un alignement des dénominations d'usage sur les dénominations juridiques, qui ne relève pas de la loi, pourra toutefois être envisagées en lien avec le secteur.

Il est indépendant des transferts commentés au II ci-dessous.

2°/ L'organisation des dispositions dans le nouveau code

La présentation du nouveau code est callée sur celle des textes européens relatifs au régime général d'accise qui sont constitués d'un texte général prévoyant des règles communes de

² Par ailleurs, certains nouveaux articles sont communs avec la taxation des alcools et des tabacs.

³ Juridiquement dénommés « taxe intérieure sur la consommation finale de l'électricité » et désignée sur les factures par l'expression « contribution au service public de l'électricité ».

fonctionnement des accises sur les énergies, alcools et tabacs (directive 2008/118/CE⁴ du Conseil du 16 décembre 2008 *relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE*) et par des directives propres à chaque catégorie de produits (pour les énergies, la directive 2003/96/CE⁵ du Conseil du 27 octobre 2003 *restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité*).

Ces dispositions sont regroupées au sein du livre III⁶ du futur code, dédiés aux énergies, aux alcools et aux tabacs qui sera subdivisé en deux titres :

- un titre Ier consacré aux accises ;
- un titre II consacré aux taxes annexes sur les produits soumis à accise (qui sera constitué dans le cadre d'une seconde étape de codification).

Ce titre Ier comprendra ainsi :

- un chapitre Ier relatif aux règles communes de fonctionnement des accises ;
- des chapitres II à IV consacrés respectivement aux énergies, aux alcools et aux tabacs.

Il en résulte notamment que les dispositions relatives à l'accise sur les énergies seront regroupées en deux subdivisions contiguës plutôt que d'être éparpillées dans des *corpus* éparses. L'annexe 3 identifie ces corpus⁷.

Enfin, par rapport à la situation actuelle, il est inséré un nouvel article⁸ qui liste les affectations de l'accise sur l'énergie.

3°/ La présentation de la grille de taxation des énergies

La grille de taxation des énergies est constituée de 91 tarifs et exonérations différentes. Dans les textes existants, ces derniers sont présentés sans cohérence dans diverses dispositions, notamment un tableau figurant à l'article 265 du code des douanes qui comprend de nombreuses redondances et certains tarifs obsolètes.

Afin de la rendre plus lisible et d'en faciliter une lecture synoptique, la manière de présentée cette grille de taxation est profondément réformée s'agissant, d'une part, de l'organisation des différents tarifs applicables et, d'autre part, de l'unité dans laquelle la loi libelle les niveaux de taxation.

a) L'organisation des tarifs applicables

À titre préliminaire, il est signalé que le nouveau code prévoit un principe général selon lequel les exonérations et les tarifs nuls sont assimilés⁹. Les développements qui suivent concernent donc notamment les exonérations, qui seront généralement présentées comme des tarifs nuls.

En premier lieu, sont distingués les tarifs ont pour objet d'assurer le fonctionnement de l'accise. Ils répondent à une logique de neutralité fiscale ou de simplification administrative.

⁴ Remplacée au 1^{er} janvier 2023(UE) par la directive 2020/262 du Conseil du 19 décembre 2019 établissant le régime général d'accise (refonte).

⁵ En cours de révision au niveau européen.

⁶ Le livre Ier étant consacré aux dispositions générales et le livre II étant réservé pour la recodification de la taxe sur la valeur ajoutée.

⁷ Aujourd'hui la TICPE est notamment régie par les chapitres III *bis* à V du titre V du code des douanes, le chapitre II du titre VII du même code, diverses dispositions du chapitre Ier du titre X du même code, entrecoupées de dispositions afférentes à d'autres taxes ou l'article 32 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

⁸ L. 312-110.

⁹ Nouvel article L. 133-3.

Ils sont présentés en tant que règles de calcul de l'accise¹⁰. Sur le plan juridique, il ne s'agit pas d'aide d'État et, sur le plan budgétaire, ils ne sont pas classés en tant que dépenses fiscales.

En second lieu, les autres tarifs sont organisés de manière à traduire explicitement la structure de taxation résultant du droit européen qui repose sur la définition d'un nombre limité de catégories fiscales de produits¹¹ et du rattachement de tout produit à l'une de ses catégories, soit de manière expresse¹², soit selon un principe d'équivalence¹³.

Ainsi, les différents tarifs sont classés en trois catégories :

- les tarifs « normaux » (au nombre de 14), qui correspondent aux tarifs applicables de plein droit à chacune des catégories fiscales de produits résultant du droit européen¹⁴. Pour l'électricité, le droit national prévoit trois catégories fiscales selon les types de consommation¹⁵. Les écarts de taxation entre les tarifs normaux de ces catégories ne constituent ni des aides d'État, ni des dépenses fiscales ;

- les tarifs « réduits » (au nombre de 58), qui correspondent à une fiscalité plus faible, pouvant aller jusqu'à l'exonération, au bénéfice de certains usages et qui sont appliqués uniformément à tous les produits au sein d'une ou plusieurs catégories fiscales. Ils sont organisés par grands secteurs d'activités (transports, agriculture-forêt-montagne, industrie, articulation SEQE¹⁶). Il s'agit d'aides d'États, sauf lorsqu'ils sont imposés par le droit européen ou en dehors du champ harmonisé, et de dépenses fiscales, sauf lorsque le tarif normal correspond à des situations très minoritaires pour la catégorie fiscale concernée¹⁷ ;

- les tarifs « particuliers » (au nombre de 7), qui dérogent au principe d'un tarif unique par catégorie fiscale et consistent en une fiscalité plus faible pour un produit déterminé, au regard de ses caractéristiques intrinsèques et indépendamment de son usage.

S'y ajoutent les régimes ultramarins¹⁸ (au nombre de 2) et les autres modulations locales (au nombre de 5¹⁹). Enfin, 12 régimes obsolètes, sans objet ou à caractère résiduel, sont supprimés (cf. II, 1°)

Enfin, il est précisé que les tarifs indiqués par la loi s'entendent, le cas échéant, après remboursement (voir II, 2°).

Ces modifications n'ont, à l'exception marginale de la suppression des 12 régimes obsolètes, aucune incidence sur les niveaux de taxation, leur périmètre d'application respectif ou leurs

¹⁰ Nouveaux articles L. 312-31, L. 312-32 et L. 312-34.

¹¹ Annexe I de la directive 2003/96 susmentionnée, traduit aux articles L. 312-22, L. 312-23 et L. 312-24. À titre d'exemple, au sein des carburants, on distingue 5 catégories : les gazoles, les carburéacteurs, les essences, les gaz de pétrole liquéfiés et les gaz naturels.

¹² Mention du code douanier à l'annexe I de la directive 2003/96 susmentionnée, traduits dans les tableaux mentionnés à la note précédente, en troisième colonne.

¹³ Article 2-3 de la directive 2003/96 susmentionnée, traduit au alinéas suivants les tableaux mentionnés à la note précédente.

¹⁴ Pour les carburants : essences, gazoles, carburéacteurs, gaz de pétrole liquéfiés et gaz naturels. Pour les combustibles : charbons, fiouls lourds, fiouls domestiques, pétroles lampants, gaz de pétrole liquéfiés, gaz naturels.

¹⁵ Par application des premier et dernier tirets.

¹⁶ Système européen des quotas d'émissions de CO₂.

¹⁷ Cas de l'exonération de kérozène pour le transport aérien.

¹⁸ Tarifs plus bas pour les carburants et non taxation des combustibles.

¹⁹ Majorations régionales pour les gazoles et pour les essences, majoration additionnelle en Île-de-France, réfaction Corse.

modalités de mise en œuvre (application directe à la mise à la consommation ou à la fourniture, remboursement *ex post* par l'administration, etc.).

b) L'unité dans laquelle la loi libelle les tarifs applicables

Afin de renforcer la comparabilité des niveaux de taxation respectifs des différents produits, ces derniers sont tous présentés dans une même unité de mesure, la grandeur « utile », à savoir la quantité d'énergie. Au sein des différentes unités de quantité d'énergie disponible, il est retenu l'euro/mégawattheure, déjà utilisé pour les charbons, les gaz naturels et l'électricité et dont la conversion par rapport aux unités actuels ne modifie pas l'ordre de grandeur des niveaux affichés.

Il s'agit d'une modification de la présentation qui n'a pas d'incidence sur le plan opérationnel. En particulier, les unités de taxation, qui seront concrètement utilisées pour liquider l'accise, sont inchangées. De même, le principe selon lequel différents produits relevant d'une même catégorie fiscale sont taxés au même niveau, exprimé dans leur unité de taxation, même s'ils ont des contenus énergétiques différents est maintenu.

Les tarifs exprimés en unité de taxation, résultant de la conversion des tarifs en euro/mégawattheure, seront repris par arrêté ministériel et les coefficients de conversion seront fixés par décret. L'annexe 2 du présent document reprend ces coefficients, qui sont ceux qui ont été utilisés pour déterminer les montants figurant dans le nouveau code²⁰.

Le récapitulatif complet des tarifs continuera d'être réalisé sur la base du tableau des droits et taxes publié par la direction générale des douanes et des droits indirects²¹.

²⁰ Ces points sont précisés aux nouveaux articles L. 312-25 à L. 312-30.

²¹ Sur la base d'une identification à partir du tarif intégré de l'Union européenne (TARIF) et des codes additionnels nationaux (CANA).

II./ Sur l'amélioration de certains dispositifs juridiques

1°/ La simplification de la grille tarifaire

La grille de taxation des produits énergétiques est ajustée à la marge par la suppression de certains tarifs particuliers qui ne correspondent à aucune situation concrète ou alors à des situations très marginales. Ces régimes particuliers ne correspondent à aucune logique autre qu'historique et traduisent généralement une application imparfaite du principe européen selon lequel un produit majoritaire utilisé comme carburant doit être taxé au niveau des combustibles lorsqu'il est effectivement employé à cet usage et inversement²².

Ces suppressions de régimes particuliers engendrent généralement des baisses de fiscalité (impact budgétaire annuel national inférieur à 50 000 €) et, dans deux situation des hausses (impact budgétaire annuel national inférieur à 5 000 €).

Produit	Usage	Indice (tableau B)	Impact
Carburacteur type essence	Carburant non aérien	13 <i>ter</i>	Hausse impossible à estimer (très négligeable)
Pétrole lampant	Carburant	16	Hausse impossible à estimer (très négligeable)
Carburacteur type pétrole lampant	Carburant non aérien	17 <i>ter</i>	Impossible à estimer (très négligeable)
Autres huiles légères	Carburant	15	Aucun (pas d'usage)
Autres huiles moyennes	Carburant	18	Aucun (pas d'usage)
Fioul lourd	Carburant	24	Aucun (pas d'usage)
Goudrons divers	Combustibles	1	Impossible à estimer (très négligeable)
Autres essences spéciales	Combustible	6	Baisse sur le niveau du combustible équivalent
Essence d'aviation	Combustible	9	Aucun (pas d'usage)
Essences E5 et E10	Combustible	11 et 11 <i>ter</i>	Baisse sur le niveau du combustible équivalent
Autres huiles légères	Combustible	15	Baisse sur le niveau du combustible équivalent
Autres gaz liquéfiés	Combustible	34	Aucun (pas d'usage)

Le tableau des droits et taxes publiés par la DGDDI et mentionné ci-dessus traduira ces évolutions.

²² Sur le plan fiscal, un usage carburant correspond à une génération d'énergie mécanique et un usage combustible correspond à une génération d'énergie thermique. Voir nouveaux articles L. 312-7 et L. 312-8.

2°/ Les déclassements au niveau réglementaire

Dans le strict respect de la répartition entre la loi et le règlement telle qu'elle résulte de l'article 34 de la Constitution, le projet procède à un nombre important de déclassements de mesures législatives au niveau réglementaire.

À cette fin, l'ordonnance comprend une clause dite de « tunnelisation », à son article 36, qui prévoit que l'abrogation des dispositions législatives déclassées ne prendra effet qu'à compter de l'introduction des dispositions réglementaires correspondantes. Cela assure l'absence de vide juridique et le maintien à l'identique des règles et pratiques existantes.

Les déclassements concernent essentiellement des mesures de gestion²³ :

- les modalités déclaratives (échéances, périodicité, guichets) ;
- les modalités de paiement ;
- les modalités d'application des tarifs (tarif réduit appliqué à la mise à la consommation, comme pour le gazole non routier, tarif réduit appliqué par remboursement, comme pour le transport routier de marchandises, tarif appliqué sur la base d'une attestation de l'acquéreur comme pour l'électricité ou le gaz naturel) ;
- l'ensemble des dispositions afférentes à la suspension de l'accise et aux mesures de gestion et de suivi des produits.

Sont également déclassés certains éléments en lien avec la détermination du champ ou du montant de l'impôt :

- les circonstances particulières dans lesquelles le transport d'un produit déjà mis à la consommation d'un État membre à l'autre n'induisent pas de régularisation²⁴ ;
- la désignation des codes de la nomenclature combinée afférent à chaque produit, aujourd'hui souvent obsolète. À cette fin, est privilégié au niveau de la loi, en remplacement des codes numériques, le recours à la terminologie employée dans cette nomenclature, compte tenu de ses notes explicatives, ce principe valant pour l'ensemble du code, au-delà de la seule fiscalité des énergies²⁵ ;
- le seuil de production d'électricité en-deçà duquel le petit auto-producteur intégral d'électricité est taxé sur ses intrants plutôt que sur sa consommation²⁶.

Les textes réglementaires qui en résultent constitueront la partie réglementaire du nouveau code. Ils seront repris à l'identique sous réserve, le cas échéant, de simplifications préalablement discutées avec le secteur ou des mesures nécessaires aux transferts (voir II).

3°/ Les mesures spécifiques en cas de changement tarifs (électricité et gaz naturels)

L'ordonnance prévoit plusieurs articles permettant de gérer les modalités de taxation en cas de changements des tarifs applicables. Si les règles sont inchangées pour les produits énergétiques autres que le gaz naturel²⁷, tel n'est pas le cas de ce dernier et de l'électricité.

²³ Positionnée, dans le nouveau code, aux sections 6 des chapitres Ier et II du livre III.

²⁴ Nouvel article L. 311-19.

²⁵ Nouvel article L. 111-3.

²⁶ Nouvel article L. 312-17.

²⁷ Nouveaux articles L. 312-94 et L. 312-100.

Pour ces deux produits, il est envisagé une modification du principe selon lequel « *les quantités concernées sont réparties en fonction des tarifs proportionnellement au nombre de jours de chaque période de facturation au cours de laquelle intervient le changement de tarif* ». En effet, il y a systématiquement été dérogé lors des évolutions précédentes.

Il est proposé²⁸ que « *en cas de modification d'un tarif existant, le nouveau tarif ne s'applique pas aux produits dont la livraison est facturée au titre d'une période engagée avant la modification et fournis moins d'un mois après cette modification.* ». Cela permet d'assurer l'unicité de taxation au cours d'une période de facturation, limitée toutefois au premier mois suivant l'intervention de l'entrée en vigueur de la modification de tarifs.

4°/ L'encadrement des aides d'État

Dans une optique d'harmonisation et de rationalisation, l'ensemble des régimes fiscaux favorables qui constituent des aides d'État sont, lorsqu'ils conduisent à des niveaux de taxation supérieurs au *minima* fixés par le droit européen²⁹, placés sous l'encadrement de l'article 44 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 *déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE*³⁰.

Cela permet, selon la situation, soit d'éviter le formalisme de la notification préalable à chaque fois que ces régimes sont ajustés, soit le plafonnement résultant des encadrements *de minimis*. Il en résultera, en application de ce même règlement, que l'administration devra publier des informations relatives aux consommateurs pour lesquels le bénéfice du tarif réduit excède 500 000 euros.

5°/ La modernisation des règles régissant formalités fiscales des produits soumis à accise.

Les formalités fiscales des produits soumis à accises sont actuellement régies par la directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE, qui sont d'harmonisation maximale.

Ces dispositions sont remplacées, à compter du 13 février 2023, par celles de la directive 2020/262 du Conseil du 19 décembre 2019 établissant le régime général d'accise.

Le projet d'ordonnance transpose ces dispositions à compter de cette même disposition, lorsqu'elles relèvent de la loi. Les évolutions comprennent :

- l'exonération directe des produits expédiés en territoires tiers dès qu'ils sont placés sous le régime du transit externe de l'Union ;
- le concept de « détention à des fins commerciales », qui vise à appréhender les produits mis à la consommation dans un État membre puis transportés dans un autre État membre par des personnes autres que des particuliers, est remplacé par celui, plus explicite et mieux défini de « déplacement du produit à des fins commerciales entre deux États membres de l'Union européennes » ;

²⁸ Voir nouvel article L. 312-33.

²⁹ Annexe I de la directive 2003/96.

³⁰ Voir nouvel article L. 312-42.

- l'habilitation du pouvoir réglementaire à fixer les conditions harmonisées de la gestion des pertes, une fois qu'elles auront été définies au niveau européen ;
 - des renvois plus explicites aux concepts et procédures du code des douanes de l'Union au sein des dispositions régissant la perception de la taxe à l'importation ;
 - la suppression, en cas de vente à distance vers la France depuis un autre État membre, de désigner un représentant fiscal établi en France.
-

III. / Sur la modernisation et la rationalisation de la gestion

L'ordonnance comprend les évolutions de niveau législatives nécessaires pour assurer le transfert de la fiscalité frappant la consommation d'énergie à la direction générales des finances publiques :

- au 1^{er} janvier 2022, pour les charbons, les gaz naturels et l'électricité ;
- au 1^{er} janvier 2024, pour les autres produits ainsi que pour la taxe incitative relative à l'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports.

Ces évolutions sont de deux natures :

- les déclassements prévus au 2^o du II susmentionnés, qui donnent au pouvoir réglementaire la latitude pour définir, en lien avec les acteurs, les modalités les plus adaptées ;
- une modification du régime de l'impôt, c'est-à-dire des règles régissant le contrôle, le contentieux et le recouvrement, qui sont alignées sur celles applicables en matière de taxes sur le chiffre d'affaires³¹. Cette modification induit notamment que le contentieux de l'impôt est transféré du juge judiciaire au juge administration.

Il en résulte que l'ordonnance ne prévoit, en tant que telle, pas les modalités concrètes du transfert. Ces dernières sont, pour l'électricité, les gaz naturels et les charbons, en cours de finalisation en lien avec les redevables concernés et donneront lieu à des textes réglementaires d'ici la fin de l'année. **L'article 42 de l'ordonnance précise toutefois les modalités de paiement et de remboursement de la taxe perçue auprès des consommateurs d'électricités dits « mensualisés » pour lesquels les échéances de paiement sont à cheval sur les années 2021 et 2022.**■

S'agissant des autres produits, une mission spécifique est en cours. Elle permettra notamment d'identifier quelles seront les évolutions nécessaires par rapport au régime existant. Si de telles évolutions avaient un caractère législatif, elles pourront être mis en œuvre *via* les lois de finances ultérieures.

³¹ Voir nouvel article L. 312-109 et 2^o de l'article 35 du projet d'ordonnance.

ANNEXE 1 Contexte général de l'exercice

La lisibilité perfectible de la norme fiscale

Bien que les impositions de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution obéissent à des règles générales homogènes, elles répondent à des appellations très diverses, souvent impropres, et sont réparties dans plus d'une vingtaine de codes et dans de nombreuses lois non codifiées, de sorte que le code général des impôts et le code des douanes regroupent seulement 50 % des impositions de toutes natures.

La répartition entre les différents codes n'obéit au demeurant à aucune logique d'ensemble. Si se dégagent certaines règles de classement fondées sur l'administration chargée de la gestion de l'imposition ou, s'agissant des taxes affectées, sur les bénéficiaires des ressources, ces dernières ne sont pas systématiques³².

Par ailleurs, le code général des impôts et le code des douanes sont anciens et ne suivent pas les règles légistiques modernes, qu'il s'agisse de la numérotation des articles, de l'indexation des différents niveaux de norme³³ ou encore des méthodes de rédaction des articles. Ainsi, les articles du code général des impôts étaient, au 1^{er} janvier 2019, en moyenne 3,6 plus longs que ceux des autres codes.

Enfin, de manière générale, l'éclatement des dispositions fiscales nuit à la lisibilité du système fiscal. Dans le cas particulier des impositions portant sur certaines catégories de biens ou services, cet éclatement prive les secteurs d'activité concernés de visibilité globale sur les impositions qui les concernent spécifiquement, ce qui est source d'insécurité juridique et nuit à la qualité de la décision publique.

Le périmètre du code des impositions sur les biens et services

L'habilitation confiée par le législateur couvre les impositions frappant certains biens et services, à l'exclusion des impôts généraux, comme la taxe sur la valeur ajoutée, ou des impôts assis sur les revenus des personnes. Cette limitation tient à l'inscription de la présente démarche en parallèle de la démarche de rationalisation du recouvrement et du contrôle des impositions sectorielles à rendement élevé, notamment celles frappant les énergies, les boissons alcooliques et non alcooliques, les tabacs et les activités polluantes.

Il est toutefois proposé de retenir une approche plus globale consistant à regrouper les impositions au regard de leurs caractéristiques intrinsèques du point de vue du redevable, indépendamment de leurs modalités de gestion ou de leur affectation. À cet égard, il ressort des travaux conduits par la Commission supérieure de codification que l'ensemble des impositions frappant les biens et services constitue un tout cohérent, notamment car nombre de ces impositions s'inspirent des modèles que constituent le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée ou le régime général d'accise ou sont régies par les dispositions fiscales du

³² À titre d'exemple, le code des douanes comprend des impositions recouvrées par la direction générale des finances publiques et le code général des impôts des impositions recouvrées par la direction générale des douanes et des droits indirects.

³³ Lois, décrets en Conseil d'État, décrets en conseil des ministres, décrets simples, arrêtés.

traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives à la libre circulation des marchandises.

Pour ces raisons, le code annexé à la présente ordonnance est construit de manière à pouvoir constituer une subdivision d'un *corpus* plus large et construit par étapes. Dans cette perspective, le code proposé regroupe :

- le régime général d'accise, frappant les énergies, les alcools et les tabacs (12 impositions) ;
- les taxes sur les transports, qu'il s'agisse des véhicules routiers, des autoroutes, du transport aérien, des navires de plaisance ou du transport maritime (21 impositions) ;
- les taxes spécifiques sur la production industrielle nationale (16 impositions).

Seraient intégrées ultérieurement à ce code les taxes générales, à savoir la taxe sur la valeur ajoutée et les octrois de mer, et les autres impositions sectorielles³⁴.

La structure du code des impositions sur les biens et services

Conformément aux orientations retenues par la Commission supérieure de codification, le code est organisé du point de vue des personnes auxquelles s'appliquent les dispositions en cause, à savoir les redevables des impositions. Ainsi, le code est organisé par secteur économique d'activité imposable, ce qui permet d'identifier l'ensemble des impositions qui les concerne, d'uniformiser les définitions et, le cas échéant, de les mettre en cohérence avec les dispositions figurant dans le code particulier régissant chacun de ces secteurs.

De plus, les différents éléments constitutifs d'une imposition sont présentés de façon logique et harmonisée : champ matériel et géographique d'application, fait générateur, montant, exigibilité, redevables, constatation ou déclaration, paiement, sanctions et procédures et, le cas échéant, affectation.

L'articulation du code des impositions sur les biens et services avec les autres codes

Le code des impositions sur les biens et services s'articule tout d'abord avec les dispositions relatives aux procédures et sanctions fiscales, à savoir, à titre principal, le code général des impôts, le livre des procédures fiscales, le code des douanes et certains codes sectoriels. En effet, ces dispositions sont, sauf exception, communes à de nombreuses impositions et ont donc vocation à faire l'objet de dispositions transverses. La consolidation de ces dernières au sein d'un corpus unique excède le champ du présent exercice, qui se borne à mieux préciser les renvois et à consolider les compétences fiscales dont disposent certains organismes autres que les administrations fiscale et douanière dans les codes qui régissent ces personnes³⁵.

³⁴ Sous réserve de certains prélèvements spécifiques à analyser, cet ensemble pourrait comprendre les taxes annexes sur les énergies, alcools et tabacs (18 taxes) et les autres dispositifs sectoriels concernant les secteurs de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche (17 taxes), de l'environnement (19 taxes), du numérique, des communications et de la culture (18 taxes), des paris et jeux de hasard (22 taxes), de la santé (16 taxes) et de la finance (24 taxes).

³⁵ À titre d'exemple, les compétences fiscales des centres techniques industriels sont intégrées dans le code de la recherche, qui comporte d'ores et déjà les autres compétences et missions de ces derniers.

Il s'articule également avec les codes qui régissent les politiques publiques au financement desquelles certaines impositions sont affectées. Ainsi, les affectations des taxes sont consolidées dans les codes qui régissent les affectataires de ces taxes³⁶, le code des impositions sur les biens et services listant, dans la subdivision terminale propre à chaque imposition, leurs références juridiques. Cette construction permet ainsi, du point de vue de l'affectataire, qu'un article consolide l'ensemble de ses ressources fiscales et, du point de vue du redevable d'une imposition donnée, qu'un article liste, par un renvoi explicite, les dispositions qui régissent la finalité ou les finalités des sommes acquittées.

Enfin, dans un but de clarification et de sécurité juridique, le code des impositions sur les biens et services s'appuie, lorsqu'ils existent, sur les définitions et concepts propres à chaque secteur d'activité qui figurent dans le code pertinent.

Les principes de rédaction retenus pour le code des impositions sur les biens et services

La taille des articles est fortement réduite (- 80 %).

Parallèlement, il est procédé à des déclassements de dispositions législatives au niveau réglementaire avec le double objectif, d'une part, de respecter la répartition entre loi et règlement et, d'autre part, de diminuer le volume de la loi. Ces déclassements concernent les modalités déclaratives, les modalités de paiement et les dispositifs de gestion et de suivi des biens soumis à accise (énergies, alcools et tabacs). Inversement, il est procédé à plusieurs reclassements au niveau de la loi de dispositions qui sont aujourd'hui de niveau réglementaire ou résultent de la jurisprudence, essentiellement s'agissant du champ d'application des impositions et du périmètre des avantages fiscaux. Il résulte de ce double exercice, ainsi que de la mutualisation des dispositions identiques entre différents prélèvements, une diminution du volume de la loi comprise entre 50 % et 60 %³⁷.

Les mesures de rationalisation administrative

Conformément aux dispositions des I et II de l'article 184 de la loi de finances pour 2020 précitée, l'ordonnance comprend les dispositions législatives nécessaires à l'unification, à la direction générale des finances publiques, du recouvrement des impositions aujourd'hui recouvrées par la direction générale des douanes et des droits indirects et par le centre national du cinéma et de l'image animée. Lorsque ces impositions sont affectées, les recettes de l'affectataires sont inchangées.

Sont ainsi concernées, conformément au calendrier fixé par la loi, les impositions suivantes :

Au 1 ^{er} janvier 2022	les trois taxes intérieures de consommation sur l'électricité, le gaz naturel et le charbon
	le droit annuel de francisation et de navigation et le droit de passeport perçus sur les navires de plaisance et les véhicules nautiques à moteur

³⁶ À titre d'exemple, les diverses affectations au Conservatoire du littoral et des paysages lacustres sont regroupées au sein de la subdivision du code de l'environnement relative à cet organisme.

³⁷ Évaluée en nombre de signes.

	la taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques, la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision et les quatre cotisations du secteur du cinéma au centre national du cinéma et de l'image animée
	la taxe sur les produits phytopharmaceutiques
Au 1 ^{er} janvier 2024	les deux taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques, respectivement en métropole et outre-mer, et la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports
	le droit de circulation sur les vins, cidres, poirés, hydromel et pétillants de raisin, les droits de consommation sur les produits intermédiaires et les alcools, le droit spécifique sur les bières, les droits sur les alcools assimilés à l'octroi de mer et la taxe sur les mélanges de boissons alcooliques et non alcooliques et de certains produits alcooliques très sucrés
	les droits sur les produits du tabac en métropole, en Corse et outre-mer

Dans le cadre de cette unification du recouvrement, sont également prévues les mesures nécessaires au transfert de la gestion et du contrôle de ces impositions à la direction générale des finances publiques, sous réserve de certaines exceptions. Ces exceptions concernent tout d'abord les impositions sur les navires et véhicules nautiques, pour lesquelles la gestion et le contrôle sont transférés à la direction des affaires maritimes³⁸ dans le cadre d'un exercice plus global de rationalisation des formalités de francisation et d'immatriculation des navires, fusionnées en une formalité unique gérée par cette direction. Elles concernent également les impositions frappant les alcools et les tabacs, pour lesquelles la compétence de gestion et de contrôle des agents de la direction générale des douanes et des droits indirects est maintenue.

Enfin, les règles de procédures contentieuses relatives aux impositions figurant dans le code des impositions sur les biens et services, qu'elles soient ou non concernées par ces transferts, sont uniformisées en prévoyant une compétence systématique du juge administratif³⁹.

La transposition du cadre européen

L'ordonnance transpose les dispositions impératives de la directive (UE) 2020/1151 du Conseil du 29 juillet 2020 modifiant la directive 92/83/CEE concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques. Sont uniquement concernées les dispositions de cette directive visant à moderniser les dispositions obsolètes ou peu claires et à mettre à jour des références juridiques, qui entrent dans le champ de l'habilitation.

L'ordonnance transpose également les dispositions relatives aux accises de la directive (UE) 2019/2235 du Conseil du 16 décembre 2019 modifiant la directive 2006/112/CE relative

³⁸ Le recouvrement, transféré à la DGFIP, sera régi par les règles de procédures des créances étrangères à l'impôt et au domaine, sur la base d'un titre de perception, plus adaptées sur le plan opérationnel aux procédures fiscales usuelles.

³⁹ À l'exception des impositions sur les alcools et les tabacs, pour lesquelles une telle unification appelle des expertises complémentaires compte tenu de l'articulation des procédures fiscales avec celles portant sur les trafics illicites.

au système commun de taxe sur la valeur ajoutée et la directive 2008/118/CE relative au régime général d'accise en ce qui concerne l'effort de défense dans le cadre de l'Union⁴⁰.

⁴⁰ Ne sont donc pas concernées celles relatives à la taxe sur la valeur ajoutée.

ANNEXE 2
Coefficients de conversion utilisés

Catégorie de tarifs	Produit de référence	Unité de perception (UdP)	PCI forfaitaire (GJ/UdP)	Tarif 2022 en €/UdP	Tarif 2022 en €/MWh
TN gazoles	B7	hL	3,6	59,4	59,4
TN carburéacteurs	Jet A1	hL	3,4	39,79	42,131
TN essences	SP95-E5	hL	3,2	68,29	76,826
TN GPL carburant	50 % prop 50 % but.	kg	4,6	20,71	16,208
TN fiouls lourds	FL	100 kg nets	4	13,95	12,555
TN fiouls domestiques	FOD	hL	3,6	15,62	15,62
TN pétroles lampants	PL	hL	3,5	15,25	15,686
TN GPL combustible	90 % prop 10 % but.	100 kg nets	4,6	6,63	5,189
TP ED95	-	hL	1,91	6,45	12,157
TP B100	-	hL	3,3	11,83	12,905
TP E10	SP95-E5	hL	3,2	67,02 66,29	74,576 71,248
TP E85	74,58% éthanol	hL	2,38	11,83	17,894
TP essence d'aviation	Carburéacteur	hL	3,4	67,29	71,248 74,576

Nota bene : TN = tarif normal – TP = tarif particulier

Nota bene : les tarifs réduits suivent la même règle de conversion que les tarifs normaux.

Les conversions sont réalisées systématiquement avec un coefficient forfaitaire et non un coefficient réel :

- pour les tarifs normaux, pour l'ensemble des produits de chaque catégorie fiscale, il est retenu le coefficient d'un produit de référence, qui est le plus typique de la catégorie ;
- pour les tarifs particuliers, il est retenu le coefficient théorique maximum du produit concerné⁴¹. Lorsque ce dernier varie au cours de l'année, une moyenne temporelle est réalisée

⁴².

Les PCI retenus ont été fixé par la DGEC en lien avec l'IFPEN.

⁴¹ Par exemple, l'E10 étant susceptible d'avoir le même contenu que l'E5, il est retenu le même coefficient de conversion.

⁴² Cas de l'E85, sur la base d'une teneur minimale de 60 % du 1^{er} octobre au 30 avril et de 70 % du 1^{er} mai au 30 septembre.

Annexe 3
Dispositions recodifiées dans le domaine de l'énergie

Corpus	Articles
code des douanes, titre V, chapitre III <i>bis</i>	158 <i>ter</i> , 163,
code des douanes, titre VII	190, 195
code des douanes, titre X	265, 265 A <i>bis</i> , 265 A <i>ter</i> , 265 B <i>bis</i> , 265 C, 265 <i>bis</i> , 265 <i>ter</i> , 265 <i>quinquies</i> , 265 <i>sexies</i> , 265 <i>septies</i> , 265 <i>octies</i> A, 265 <i>octies</i> B, 265 <i>octies</i> C, 265 <i>nonies</i> , 266, 266 <i>bis</i> , 266 <i>quater</i> , 266 <i>quinquies</i> , 266 <i>quinquies</i> B, 266 <i>quinquies</i> C, 267 et 267 <i>bis</i>
code général des collectivités territoriales	L. 4434-2
loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014	32
décret n° 2008-1001 du 24 septembre 2008 pris pour l'application des dispositions des 2° et 3° du I et du II de l'article 265 C du code des douanes, du 2° du a du 4 de l'article 266 <i>quinquies</i> et des b et c du 1° du 4 de l'article 266 <i>quinquies</i> B du même c	1, 2, 3 et 4 (reclassements)
décret n° 2010-1725 du 30 décembre 2010 pris pour l'application de l'article 266 <i>quinquies</i> C du code des douanes	2, 3, 4, 5 (reclassements)