

Bruxelles, le 14 juin 2019
(OR. en)

10342/19

FISC 292
ECOFIN 632
CO EUR-PREP 21

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	délégations
Objet:	Rapport Ecofin sur les questions fiscales adressé au Conseil européen

1. Le Conseil Ecofin a été invité à adresser au Conseil européen un rapport sur différentes questions fiscales mentionnées, en particulier, dans les conclusions du Conseil européen de mars et de juin 2012, de mai 2013, de décembre 2014 et d'octobre 2017.
2. Un projet de rapport Ecofin sur les questions fiscales adressé au Conseil européen a été élaboré et approuvé le 4 juin 2019 par le groupe à haut niveau sur les questions fiscales, en vue d'être présenté au Conseil par l'intermédiaire du Coreper.
3. Le 14 juin 2019, le Conseil Ecofin a approuvé le rapport figurant en annexe et décidé de le transmettre au Conseil européen du 20 juin 2019.

RAPPORT ECOFIN SUR LES QUESTIONS FISCALES ADRESSÉ AU CONSEIL EUROPÉEN

1. Le présent rapport donne un aperçu des progrès qui ont été réalisés au sein du Conseil sous la présidence roumaine, ainsi que de l'état d'avancement des dossiers les plus importants en cours de négociation dans le domaine de la fiscalité.
2. Le rapport donne un aperçu de l'état d'avancement des travaux menés par le Conseil dans ce domaine et porte sur différentes questions mentionnées dans les conclusions du Conseil européen des 1^{er} et 2 mars 2012¹ consacrées à la croissance, dans celles des 28 et 29 juin 2012², du 22 mai 2013³, des 24 et 25 octobre 2013⁴, des 19 et 20 décembre 2013⁵, des 20 et 21 mars 2014⁶, des 26 et 27 juin 2014⁷, du 18 décembre 2014⁸ et du 19 octobre 2017⁹, dans les conclusions du Conseil dans le domaine de la TVA de 2012¹⁰ et de 2016¹¹, ainsi que dans les conclusions du Conseil intitulées "Relever les défis que pose l'imposition des bénéfices de l'économie numérique" de 2017¹².
3. La présidence roumaine a accordé une attention particulière à la taxation de l'économie numérique, au fonctionnement des nouvelles règles en matière de TVA qui sont applicables au commerce électronique, aux règles relatives à la transmission et à l'échange obligatoires d'informations sur les paiements concernant la TVA, à la simplification des règles en matière de TVA pour les petites entreprises, à la refonte du régime général de l'UE dans le domaine des droits d'accise et des mouvements intra-UE de produits soumis à accise, à la mise à jour des règles de l'UE sur les structures des droits d'accise sur l'alcool, ainsi qu'à la révision de la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales.

¹ Doc. EUCO 4/3/12 REV 3 (points 9 et 21).
² Doc. EUCO 76/12 des 28 et 29 juin 2012.
³ Doc. EUCO 75/1/13 REV 1 du 22 mai 2013.
⁴ Doc. EUCO 169/13 des 24 et 25 octobre 2013.
⁵ Doc. EUCO 217/13 des 19 et 20 décembre 2013.
⁶ Doc. EUCO 7/1/14 REV 1 des 20 et 21 mars 2014.
⁷ Doc. EUCO 79/14, point 2.
⁸ Doc. EUCO 237/14, point 3.
⁹ Doc. EUCO 14/17, point 11.
¹⁰ Doc. ST 9586/12.
¹¹ Doc. 9494/16.
¹² Doc. 15175/17.

4. Plus spécifiquement, le Conseil:
- a) a débattu de la proposition de directive concernant la taxe sur les services numériques et de la taxation de l'économie numérique dans le contexte international;
 - b) a adopté des conclusions du Conseil relatives à la liste révisée de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales, en date du 12 mars 2019¹³;
 - c) a arrêté une orientation générale sur le paquet de mise en œuvre de la TVA sur le commerce électronique;
 - d) a arrêté une orientation générale partielle sur la proposition législative concernant le programme Fiscalis;
 - e) a adopté une décision relative au comité mixte institué par l'accord UE-Norvège en ce qui concerne la coopération administrative, la lutte contre la fraude et le recouvrement de créances dans le domaine de la TVA;
 - f) a eu un échange de vues sur la communication de la Commission intitulée: "Vers un processus décisionnel plus efficace et plus démocratique en matière de politique fiscale dans l'Union", dans laquelle la Commission propose de passer au vote à la majorité qualifiée, au titre de la procédure législative ordinaire, dans le domaine de la politique fiscale dans l'UE.
5. Le groupe "Code de conduite (fiscalité des entreprises)" a poursuivi ses travaux sur les différentes questions relevant de son mandat, notamment la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales. Les résultats de ces travaux ont été présentés, en coordination avec le groupe à haut niveau du Conseil sur les questions fiscales, au Conseil Ecofin le 14 juin 2019¹⁴.
6. Des informations plus détaillées concernant ces différents dossiers figurent ci-après.

¹³ Doc. 7441/19.

¹⁴ Doc. 9652/19 + ADD 1-10.

A. Initiatives dans le domaine du droit fiscal de l'UE

Assiette commune (consolidée) pour l'impôt sur les sociétés

7. Dans le cadre de la relance de la proposition concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés de 2011, la Commission a présenté des propositions de directives du Conseil concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (ACIS)¹⁵ et une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS)¹⁶. La proposition ACIS établit des règles communes pour le calcul de l'assiette fiscale des sociétés multinationales au sein de l'UE, tandis que la proposition ACCIS complète la proposition ACIS en ajoutant l'élément de consolidation.
8. Le 6 décembre 2016, le Conseil Ecofin a estimé¹⁷ que les travaux sur la proposition ACIS devraient être axés en priorité sur les "*éléments d'une assiette fiscale commune*", en particulier les chapitres I à V, tandis que la proposition ACCIS ne serait examinée au niveau technique qu'une fois abouties les discussions sur la proposition ACIS.
9. Par la suite, la présidence maltaise a axé les discussions techniques sur les éléments nouveaux de la proposition ACIS, à savoir ses incitations fiscales: la super-déduction au titre des coûts de recherche et développement afin de soutenir l'innovation (article 9), la nouvelle déduction pour la croissance et l'investissement afin de remédier au problème des distorsions en matière de financement de l'endettement (article 11) et la compensation temporaire des pertes (article 42). La question du juste équilibre entre harmonisation et souplesse dans le contexte de la concurrence internationale accrue revenant constamment, le Conseil Ecofin a tenu un débat d'orientation à ce sujet le 23 mai 2017. À cette occasion, plusieurs ministres ont soutenu l'objectif visant une assiette pour l'impôt sur les sociétés aussi large que possible afin de préserver les recettes fiscales nationales.

¹⁵ Doc. 13730/16.

¹⁶ Doc. 13731/16.

¹⁷ Doc. 15315/16.

10. Durant les présidences estonienne et bulgare, le groupe "Questions fiscales" a terminé l'examen article par article de tous les chapitres de la proposition ACIS, et un débat a été ouvert sur la question de savoir dans quelle mesure la proposition ACIS permettrait d'apporter une réponse politique adéquate aux défis en matière de fiscalité directe posés par l'économie numérique. La présidence bulgare a aussi établi un premier texte de compromis sur le chapitre IV (règles en matière d'amortissement) de la proposition ACIS et a obtenu l'adhésion des délégations à l'idée d'évaluer l'incidence de certains articles de la proposition ACIS sur les recettes fiscales nationales en utilisant une méthodologie commune et des hypothèses communes. Elle a également lancé des discussions sur le degré d'harmonisation, le champ d'application et la souplesse qui serait accordée aux États membres.
11. La présidence autrichienne a procédé à l'examen, dans le cadre du groupe à haut niveau, du résultat des évaluations de l'incidence sur les recettes fiscales nationales dont il est fait mention plus haut, ce qui a permis de définir des orientations pour les travaux en cours au niveau technique au sein du groupe "Questions fiscales". Sur cette base, la présidence autrichienne a présenté des textes de compromis sur les chapitres I à V de la proposition ACIS et a proposé:
- a) d'étendre le champ d'application obligatoire de la proposition ACIS à tous les assujettis à l'impôt sur les sociétés et de réfléchir à de nouvelles dispositions spécifiques (mais fondées sur des principes) dans la proposition ACIS pour les PME et des secteurs spécifiques, complétées, si nécessaire, par des actes d'exécution du Conseil;
 - b) d'examiner ultérieurement les incitations fiscales proposées à l'article 9, paragraphe 3, et aux articles 11 et 42 de la proposition ACIS, après qu'un accord aura été trouvé sur les dispositions techniques fondamentales relatives à l'assiette commune pour l'impôt sur les sociétés, compte tenu de leur incidence majeure sur les recettes fiscales nationales;
 - c) de reporter également à un stade ultérieur les discussions sur l'article 5 de la proposition ACIS, étant donné que des modifications importantes de cet article figurent dans la proposition de la Commission concernant la présence numérique significative et que des travaux sont aussi en cours sur cette question au sein de l'OCDE.
12. La présidence roumaine a poursuivi les travaux sur ce dossier, dans le même sens que la présidence précédente, et elle a élaboré des textes de compromis sur les chapitres I à V. Étant donné que les discussions sur les dispositions techniques fondamentales figurant dans ces chapitres n'ont pas permis de nouvelles avancées, la présidence a étendu les travaux menés au niveau technique aux chapitres VI à IX.

13. La présidence roumaine a notamment lancé un débat sur la manière de remédier aux chevauchements entre la proposition ATAD et la proposition ACIS en ce qui concerne les règles de lutte contre l'évasion fiscale. À cet égard, la plupart des délégations sont convenues de ce qui suit:
- a) l'article 13 (limitation des intérêts) et les articles 53 et 54 (clause de "switch-over") de la proposition ACIS sont directement liés au calcul de l'assiette fiscale commune, bien qu'il n'y ait aucun consensus quant au niveau d'harmonisation à atteindre pour ce qui est de la limitation des intérêts et que certaines délégations demeurent opposées à l'insertion d'une clause de "switch-over";
 - b) le niveau d'harmonisation prévu par la proposition ATAD en ce qui concerne les autres règles de lutte contre l'évasion fiscale peut être considéré comme suffisant pour le moment, bien qu'il n'y ait aucun consensus sur la question de savoir si les règles correspondantes devraient être maintenues dans la proposition ATAD ou importées dans la proposition ACIS.
14. Les avis des délégations des États membres ont également continué à diverger sur la question fondamentale de savoir s'il convient ou non d'étendre le champ d'application de la proposition ACIS à tous les assujettis à l'impôt sur les sociétés, ce qui compromet toute nouvelle avancée au niveau technique. Les délégations, dans leur majorité, continuent en effet soit de s'opposer à cette extension, soit d'avoir des réserves à ce sujet, tandis que certaines d'entre elles - dont les délégations française et allemande, qui ont présenté en 2018 un document énonçant leur position commune sur la proposition ACIS - ont un avis opposé ou restent indécises.
15. La présidence roumaine a facilité les discussions sur les conséquences techniques que cette extension du champ d'application aurait sur la proposition ACIS dans son ensemble. En particulier, elle a suggéré d'étudier la possibilité de prévoir des dérogations aux règles ACIS pour certains secteurs spécifiques, tels que le transport maritime, l'exploitation minière ou la sylviculture, et/ou des règles spécifiques pour les PME. Toutefois, cet effort n'a pas permis de rapprocher les points de vue des deux groupes de délégations.
16. La présidence roumaine a également donné suite aux évaluations de l'incidence sur les recettes fiscales nationales qui ont été réalisées en 2018, avec la présentation d'une étude de la Commission sur l'impact de la proposition ACIS sur la charge fiscale effective des entreprises, s'appuyant sur les résultats du modèle "Tax Analyser".

17. Les résultats de ces discussions figurent dans le dernier texte de compromis de la présidence¹⁸.

Train de mesures sur l'imposition de l'économie numérique

18. Dans le prolongement des conclusions du Conseil du 5 décembre 2017 intitulées "Relever les défis que pose l'imposition des bénéfices de l'économie numérique", la Commission a présenté, le 21 mars 2018, son "train de mesures sur l'imposition de l'économie numérique", comprenant:
- i) une proposition de directive du Conseil établissant les règles d'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative (fondée sur l'article 115 du TFUE);
 - ii) une recommandation de la Commission relative à l'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative;
 - iii) une proposition de directive du Conseil concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numériques (fondée sur l'article 113 du TFUE);
 - iv) une communication intitulée "Établir une norme de taxation moderne, juste et efficace pour l'économie numérique: le temps est venu d'agir".
19. Le train de mesures a été examiné de manière prioritaire par le Conseil durant les présidences bulgare et autrichienne. Il a été convenu d'axer les discussions sur la proposition de directive du Conseil concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numériques (proposition TSN).
20. La présidence autrichienne a présenté la proposition TSN au Conseil Ecofin lors de sa session du 4 décembre 2018 en vue d'une orientation générale¹⁹. Elle a présenté un texte de compromis soutenu très largement par les États membres. Ce texte n'a toutefois pas recueilli le soutien nécessaire et n'a pas été examiné en détail.

¹⁸ Doc. 9676//19.

¹⁹ Doc. 14885/18.

21. À la suite des discussions tenues au sein du Conseil Ecofin du 4 décembre 2018 sur la proposition de directive du Conseil concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numériques, il a été convenu d'étudier la possibilité d'un instrument ayant un champ d'application plus restreint qui couvrirait seulement la publicité numérique ciblée.
22. Par conséquent, le texte a été remanié pour mettre l'accent sur les produits tirés uniquement de la fourniture de services de publicité numérique - le système commun de taxe sur la publicité numérique.
23. Quatre cycles de discussions ont eu lieu sous la présidence roumaine: au niveau du groupe "Questions fiscales" (fiscalité numérique) les 15 janvier et 20 février 2019 et au sein du groupe à haut niveau sur les questions fiscales les 31 janvier et 28 février 2019.
24. Le 12 mars 2019, la présidence roumaine a présenté au Conseil Ecofin, en vue d'un accord politique, la proposition concernant la taxe sur la publicité numérique. Faute d'accord au sein du Conseil, elle a suggéré que les travaux se poursuivent sur la base d'une approche à deux niveaux:
 - a) le Conseil et les États membres continueront à œuvrer ensemble en vue d'un accord sur une solution globale au niveau de l'OCDE d'ici 2020 afin de relever les défis fiscaux posés par la numérisation de l'économie. La présidence mettra tout en œuvre pour faciliter les discussions tout en examinant également la proposition relative à la présence numérique significative;
 - b) au cas où, d'ici la fin de 2020, il apparaîtrait que l'accord au niveau de l'OCDE nécessite plus de temps, le Conseil pourrait, le cas échéant, reprendre l'examen des propositions concernant la taxe sur la publicité numérique et la taxe sur les services numériques, ainsi que de l'approche que pourrait adopter l'UE face aux défis que la transformation numérique pose en matière de fiscalité.
25. Les ministres ont demandé aux experts d'évaluer régulièrement les progrès réalisés au niveau international, de les tenir informés et, si nécessaire, de recommander d'éventuelles nouvelles mesures au niveau de l'UE.

Développements au niveau international en ce qui concerne la taxation de l'économie numérique

26. Depuis l'adoption du rapport intérimaire sur les défis que la transformation numérique pose en matière de fiscalité²⁰, le groupe de pilotage de l'OCDE du cadre inclusif a établi un projet de programme de travail afin de trouver une solution consensuelle aux défis en question. Ce programme de travail a été approuvé lors de la 7^e réunion plénière du cadre inclusif OCDE/G20 sur le BPS qui s'est tenue les 28 et 29 mai 2019.
27. Le 6 mai 2019, M. Moscovici, membre de la Commission, a adressé une lettre aux ministres des finances de l'UE afin de leur proposer de poursuivre les discussions avec les États membres sur le débat en cours au sein du G20 et de l'OCDE sur la réforme de la fiscalité internationale. Cette lettre était accompagnée d'un document de réflexion proposant que l'Union européenne œuvre de manière coordonnée avec l'OCDE pour influencer de façon constructive sur les discussions internationales, conformément aux intérêts et aux besoins communs de l'UE²¹.
28. Le 17 mai 2019, le Conseil Ecofin a examiné la question de la taxation de l'économie numérique dans le contexte international, sur la base d'une note de la présidence synthétisant les discussions menées au sein du groupe à haut niveau. Les ministres se sont déclarés favorables à des discussions au niveau de l'UE afin de permettre un échange de vues sur les questions en négociation au sein de l'OCDE, en particulier en ce qui concerne l'évaluation de l'incidence des options stratégiques de l'OCDE.
29. Il a été convenu de charger le groupe de travail à haut niveau d'en assurer un suivi concret.
30. La présidence coopérera étroitement avec la future présidence finlandaise pour organiser les travaux à cet égard et veiller à ce que les points de vue de l'UE exprimés au sein du Conseil soient présentés au niveau du G20/de l'OCDE.

²⁰ https://back-g20.argentina.gob.ar/sites/default/files/media/communiqu%C3%A9_g20.pdf

²¹ Doc. 9150/19.

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et droits d'accise

31. En ce qui concerne la TVA, en 2016, le Conseil a adopté deux textes de conclusions: en mai 2016²², il a réagi au plan d'action de la Commission sur la TVA, intitulé "Vers un espace TVA unique dans l'Union", du 7 avril 2016, et en novembre 2016, il a exprimé son avis sur les améliorations à apporter aux règles actuelles de l'UE en matière de TVA applicables aux transactions transfrontières²³.
32. Dans le prolongement de son plan d'action sur la TVA, la Commission a proposé un grand nombre de propositions législatives dans le domaine de la TVA. Prises globalement, ces propositions visent à moderniser le système de TVA et à l'adapter à l'économie numérique et aux besoins des PME, à réduire l'écart de TVA et à améliorer la coopération administrative dans le domaine de la TVA. En s'appuyant sur les progrès accomplis au cours des présidences précédentes²⁴, la présidence roumaine a poursuivi les travaux sur les dossiers législatifs dans le domaine de la TVA.
33. Dans le domaine des droits d'accise, à la suite des conclusions du Conseil de 2016 concernant la directive 92/83/CEE²⁵ et de 2017 concernant la directive 2008/118/CE²⁶, les travaux menés au sein du Conseil ont évolué sur la base des propositions législatives présentées par la Commission en 2018 dans le cadre du paquet législatif relatif au régime général d'accise, ainsi que de la proposition législative visant à modifier les règles relatives à la structure des droits d'accise sur l'alcool.
34. En particulier, durant la présidence roumaine, les dossiers législatifs qui se trouvaient sur la table du Conseil et/ou de ses instances préparatoires, le cas échéant, portaient, pour ce qui a trait à la TVA et aux droits d'accise, sur les domaines suivants:

²² Doc. 9494/16.

²³ Doc. 14257/16.

²⁴ Voir, par exemple, doc. 15082/18, points 30 à 111; doc. 10322/18, points 56 à 100.

²⁵ Doc. 15009/16.

²⁶ Doc. 14481/17.

- a) le système de TVA définitif;
- b) la réforme des taux de TVA;
- c) le paquet de mise en œuvre de la TVA sur le commerce électronique;
- d) la transmission et l'échange obligatoires d'informations sur les paiements concernant la TVA;
- e) la simplification des règles en matière de TVA pour les petites entreprises;
- f) le comité mixte institué par l'accord UE-Norvège en ce qui concerne la coopération administrative, la lutte contre la fraude et le recouvrement de créances dans le domaine de la TVA;
- g) le régime général d'accise;
- h) les structures des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcooliques;
- i) Campione d'Italia et les eaux italiennes du lac de Lugano;
- j) la modification des règles de l'UE en matière de TVA et de droits d'accise concernant l'effort de défense de l'UE.

35. Des informations plus détaillées concernant les différents dossiers dans le domaine de la TVA et des droits d'accise sont fournies plus loin.

a) *Système de TVA définitif*

Contexte

36. Dans le prolongement de son plan d'action sur la TVA, "Vers un espace TVA unique dans l'Union", du 7 avril 2016, en ce qui concerne le système de TVA définitif (qui constitue l'objectif stratégique essentiel dans le domaine de la TVA), la Commission a opté pour une approche législative en deux étapes²⁷.

²⁷ Doc. 12617/17.

37. Dans le cadre de la **première partie de la première étape législative**, l'ensemble de trois propositions législatives d'octobre 2017 (le dossier dit des "solutions rapides" en matière de TVA, qui se composait de trois actes législatifs²⁸ visant à apporter quatre améliorations à court terme (c'est-à-dire des "solutions rapides") au système de TVA actuel) comportait un certain nombre de dispositions nouvelles relatives à la notion d'assujetti certifié et à ce que l'on appelle les "fondements" du système de TVA définitif (sous forme de modifications à l'article 402 de la directive TVA).
38. Lors de l'achèvement des travaux sur le paquet législatif "solutions rapides en matière de TVA", tous les États membres sont convenus au sein du Conseil qu'il était approprié et nécessaire, pour pouvoir avancer rapidement et résoudre des questions importantes dans le domaine de la TVA, de faire progresser les travaux sur les aspects essentiels des propositions de la Commission relatives à des "solutions rapides" en matière de TVA, étant entendu qu'il faudra poursuivre les discussions sur les autres parties des propositions relatives à l'assujetti certifié et à l'article 402 de la directive TVA dans le cadre d'autres propositions législatives dans le domaine de la TVA (les propositions relatives aux aspects techniques du système de TVA définitif / aux taux de TVA²⁹).
39. Dans le cadre de la **deuxième partie de la première étape législative**, en mai 2018, la Commission a présenté la proposition législative relative à l'introduction de mesures techniques détaillées pour le fonctionnement du système de TVA définitif ("proposition de la Commission"). Cette proposition avait été présentée plus en détail par la Commission lors de l'une des réunions du groupe "Questions fiscales" pendant la présidence bulgare.

²⁸ Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'harmonisation et la simplification de certaines règles dans le système de taxe sur la valeur ajoutée et instaurant le système définitif de taxation des échanges entre les États membres (doc. 12882/17); proposition de règlement d'exécution du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 282/2011 en ce qui concerne certaines exonérations liées aux opérations intracommunautaires (doc. 12881/17); proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne le statut d'assujetti certifié (doc. 12880/17 (qui a ensuite été modifié par une proposition législative figurant dans le doc. 14893/17, qui intègre les dispositions relatives à l'"assujetti certifié" dans cette nouvelle proposition de modification du règlement n° 904/2010).

²⁹ Proposition de directive modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée.

40. Les États membres accordent un degré de priorité élevé à la proposition de la Commission relative au système de TVA définitif, et ce dossier nécessite une analyse technique approfondie avant qu'il ne soit possible d'opérer les choix stratégiques définitifs qui permettront, sur la base d'une proposition de la Commission, d'élaborer un texte de compromis conduisant à un accord entre tous les États membres sur les modalités détaillées du système de TVA définitif.
41. Les États membres se félicitent de l'initiative prise par la Commission de créer un système de TVA définitif.
42. Le fonctionnement du futur système de TVA définitif, ainsi que de toute mesure d'accompagnement qui, le cas échéant, pourrait être adoptée, dépendra largement des spécificités de sa conception. En conséquence, le principal objectif des travaux menés durant la présidence autrichienne était de déterminer et d'évaluer les principaux éléments constitutifs de la proposition de la Commission ainsi que leurs effets et d'examiner si des ajustements ou des ajouts, proportionnés à leur objectif, seraient jugés nécessaires et appropriés par les États membres.
43. Au lieu d'une analyse de la proposition article par article, qui n'aurait pas permis de beaucoup progresser sur ce dossier compte tenu de l'ampleur, de la complexité et du caractère sensible de la proposition, les travaux menés durant la présidence autrichienne ont principalement porté sur six éléments clés³⁰:
- i) l'imposition dans l'État membre de destination;
 - ii) la modification des règles applicables aux livraisons transfrontières de biens entre entreprises (B2B) au sein de l'UE pour passer des deux opérations actuelles (la livraison de biens intracommunautaire exonérée dans l'État membre dans lequel l'expédition ou le transport commence et l'acquisition intracommunautaire de biens dans l'État membre de destination) à une opération unique d'entreprise à entreprise (livraison intra-Union de biens dans l'État membre de destination);

³⁰ Doc. 15082/18, points 57 à 88.

- iii) la conception et le fonctionnement des dispositions relatives à la notion d'assujetti certifié et à sa certification;
- iv) les règles applicables à la livraison de biens aux assujettis certifiés;
- v) les règles applicables à la livraison de biens aux assujettis non certifiés, y compris les mesures d'accompagnement; et
- vi) l'élargissement du champ d'application du guichet unique.

État des lieux

44. Sous la présidence roumaine, les discussions menées sur ce dossier ont notamment concerné la possibilité d'avancer sur des mesures d'accompagnement telles que le "paiement scindé". D'une manière générale, de nombreux États membres se sont montrés favorables à un examen plus approfondi de cette mesure, y compris pour ce qui est de l'incidence sur la trésorerie des entreprises et de l'accroissement de la charge administrative.

Voie à suivre

45. Comme le Conseil l'a déjà indiqué³¹, il est important de noter que la meilleure solution consiste à continuer de mettre l'accent sur les éléments essentiels de la proposition de la Commission et sur l'étude des mesures d'accompagnement possibles.
46. Les États membres s'accordent à reconnaître que la prochaine étape pourrait être de poursuivre la réflexion sur les mesures d'accompagnement, en prenant également en considération, le cas échéant, un éventuel élargissement de l'application des nouvelles technologies. Pour l'heure, en vue de parvenir à un accord sur un système de TVA qui serait meilleur que le système temporaire, il semble opportun d'envisager diverses options. Parmi celles-ci figurent notamment celles ayant déjà fait l'objet d'un débat au niveau du Groupe "Questions fiscales": la proposition de passer à une redevabilité de la taxe par le fournisseur pour les livraisons transfrontières de biens entre entreprises au sein de l'UE conjuguée à des obligations de déclaration et/ou à une restriction du droit de déduire la TVA en amont et/ou à une responsabilité solidaire de l'acquéreur ainsi qu'à un paiement scindé.

³¹ Doc. 15082/18, points 89 à 91.

47. Les États membres conviennent également que les travaux sur le système de TVA définitif devraient demeurer une des priorités dans le domaine de la TVA. Néanmoins, ces travaux ne devraient pas empêcher ou ralentir les efforts déployés pour améliorer, s'il y a lieu, l'actuel système de TVA, qui restera en vigueur jusqu'à la conclusion de l'accord sur le système définitif.

b) Réforme des taux de TVA

48. Le 18 janvier 2018, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée³². L'objectif de cette proposition législative est d'introduire les règles relatives à la fixation des taux de TVA dans l'ensemble de l'UE, avec effet à partir de l'entrée en vigueur du régime définitif de taxation des échanges entre les États membres.

49. En résumé et pour l'essentiel, la Commission propose, au moyen de cette proposition législative spécifique:

- i) de modifier les règles de l'UE relatives à la fixation de taux réduits de TVA (par exemple, abolir les dispositions transitoires actuelles permettant de déroger temporairement aux règles générales; réviser l'article 98 de la directive TVA, etc.);
- ii) d'accorder davantage de liberté aux États membres en matière de fixation des taux (cependant, ils devraient s'assurer que leur taux moyen pondéré de TVA est toujours supérieur à 12 %);
- iii) d'introduire une "liste négative" de biens et de services ne pouvant pas faire l'objet de taux réduits (en remplacement de la "liste positive" actuelle).

50. L'examen technique de ce dossier a débuté au cours de la présidence bulgare. La présidence roumaine a ensuite fait progresser l'examen technique de la proposition de la Commission.

³² Doc. 5335/18.

51. Il convient de noter que certains États membres considèrent que la proposition de réforme des taux de TVA doit également être examinée dans le contexte de la proposition législative relative à un régime de TVA définitif, étant donné que les deux textes juridiques, une fois adoptés, feront partie d'un système cohérent de TVA.

52. Au cours des discussions techniques, il a été souligné qu'il était nécessaire de mettre en place un portail internet répertoriant tous les taux de TVA réduits à l'échelle de l'UE, afin de faciliter les échanges entre les États membres. Plusieurs États membres préfèrent une "liste positive" à la "liste négative" prévue dans l'actuelle proposition de directive. Il a également été indiqué que les biens pouvaient être identifiés par les codes NC et les services par les codes CPA, à la fois sur la liste et sur le portail de la base de données "Impôts en Europe" (TEDB).

c) Paquet de mise en œuvre de la TVA sur le commerce électronique

53. Le 11 décembre 2018, la Commission a présenté au Conseil les deux propositions législatives suivantes:

- a) une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 en ce qui concerne les dispositions relatives aux ventes à distance de biens et à certaines livraisons intérieures de biens³³; et
- b) une proposition de règlement d'exécution du Conseil modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 282/2011 en ce qui concerne les livraisons de biens ou les prestations de services facilitées par des interfaces électroniques et les régimes particuliers applicables aux assujettis qui fournissent des services à des personnes non assujetties, effectuent des ventes à distance de biens et certaines livraisons intérieures de biens³⁴.

³³ Doc. 15471/18.

³⁴ Doc. 15472/18.

54. L'objectif de ces deux propositions est d'établir les règles détaillées nécessaires pour garantir le fonctionnement des nouvelles règles de TVA pour le commerce électronique à la suite des modifications introduites par la directive (UE) 2017/2455 du Conseil ("directive relative à la TVA sur le commerce électronique")³⁵, qui entrera en vigueur en janvier 2021.
55. Le 12 mars 2019, le Conseil Ecofin a arrêté une orientation générale sur la directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 en ce qui concerne les dispositions relatives aux ventes à distance de biens et à certaines livraisons intérieures de biens et le règlement d'exécution du Conseil modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 282/2011 en ce qui concerne les livraisons de biens ou les prestations de services facilitées par des interfaces électroniques et les régimes particuliers applicables aux assujettis qui fournissent des services à des personnes non assujetties, effectuent des ventes à distance de biens et certaines livraisons intérieures de biens³⁶.
56. Le Conseil adoptera ces deux actes législatifs lors de sa prochaine session, sous réserve de l'avis du Parlement européen et de la mise au point des textes par les juristes- linguistes.
- d) Transmission et échange obligatoires d'informations sur les paiements concernant la TVA
57. En décembre 2018, la Commission a présenté un paquet législatif comprenant deux propositions:
- i) une directive modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement³⁷;
 - ii) un règlement modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative afin de lutter contre la fraude à la TVA³⁸.

³⁵ JO L 348 du 29.12.2017, p. 7.

³⁶ Doc. 7245/19.

³⁷ Doc. 15508/18.

³⁸ Doc. 15509/18.

58. Ces deux propositions législatives visent à faciliter la détection de la fraude fiscale par les autorités des États membres et à compléter le cadre réglementaire en vigueur en matière de TVA, récemment modifié par la directive relative à la TVA sur le commerce électronique. L'objectif des propositions est de mettre en place, au niveau de l'UE, des règles qui permettront aux États membres de collecter, de manière harmonisée, les données enregistrées mises à disposition par voie électronique par les prestataires de services de paiement, ainsi qu'un nouveau système électronique central pour le stockage des informations sur les paiements et leur traitement ultérieur par des fonctionnaires chargés de la lutte contre la fraude dans les États membres dans le cadre d'Eurofisc (Eurofisc est le réseau d'échange multilatéral des signaux d'alerte rapide en vue de lutter contre la fraude à la TVA, instauré conformément au chapitre X du règlement (UE) n° 904/2010).
59. Durant la présidence roumaine, ce dossier a été examiné lors de huit réunions du groupe "Questions fiscales" et des attachés fiscaux, au cours de laquelle les États membres ont noté que des progrès très satisfaisants avaient été accomplis dans l'analyse technique de la proposition de la Commission, dans la perspective de parvenir à un accord sur un texte de compromis.
60. Les échanges de vues qui ont eu lieu au niveau du groupe "Questions fiscales" ont fait apparaître que des travaux supplémentaires au sein du Conseil et de ses instances préparatoires seront nécessaires avant que les États membres puissent parvenir à un accord final sur ce dossier.
- e) Simplification des règles en matière de TVA pour les petites entreprises
61. En janvier 2018, la Commission a présenté une proposition législative visant à modifier la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises³⁹.
62. Selon le point de vue de la Commission, la révision des règles applicables aux PME était motivée principalement par les trois raisons suivantes:

³⁹ Doc. 5334/18.

- i) bien que les États membres puissent octroyer une franchise de taxe aux PME (faculté dont ils font largement usage), ces dernières continuent de supporter des coûts de conformité liés à la TVA disproportionnés en raison de la manière dont la franchise pour les PME est conçue;
- ii) le système actuel fausse la concurrence tant sur les marchés nationaux que sur celui de l'UE;
- iii) le réexamen offre l'occasion d'encourager le respect volontaire des règles et, par conséquent, de contribuer à réduire les pertes de recettes dues au non-respect des règles et à la fraude à la TVA.

63. La proposition de la Commission prévoit:

- i) la révision des règles relatives à l'exonération de TVA pour les petites entreprises; et
- ii) la simplification des obligations en matière de TVA tant pour les petites entreprises bénéficiant de la franchise que pour celles qui n'en bénéficient pas.

64. L'examen technique de ce dossier a commencé durant la présidence bulgare et s'est poursuivi durant les présidences autrichienne et roumaine.

65. Durant les négociations consacrées à ce dossier, il est apparu qu'"il faudra trouver un équilibre approprié en prévoyant une simplification juste et proportionnée des obligations en matière de TVA pour les petites entreprises, tout en veillant à ce que des mesures adéquates de coopération administrative (y compris des solutions informatiques) soient en place entre les autorités fiscales des États membres, afin que le régime modifié des petites entreprises soit appliqué correctement et ne conduise pas à un affaiblissement du contrôle fiscal ni à une augmentation des risques de fraude/évasion en matière de TVA"⁴⁰. Compte tenu de cet objectif, il a également été jugé nécessaire d'apporter des modifications au règlement (UE) n° 904/2010 concernant la coopération administrative dans le domaine de la TVA.

66. Durant la présidence roumaine, ce dossier a été examiné lors de cinq réunions du groupe "Questions fiscales" et des attachés fiscaux, ainsi que lors des réunions du groupe à haut niveau des 7 mai et 4 juin 2019, au cours desquelles les États membres ont noté que des progrès satisfaisants avaient été accomplis.

⁴⁰ Voir doc. 15082/18 (Rapport Ecofin sur les questions fiscales adressé au Conseil européen sous la présidence autrichienne), point 99.

67. Les échanges de vues qui ont eu lieu au niveau du groupe "Questions fiscales", du groupe à haut niveau et du Comité des représentants permanents ont fait apparaître que des travaux supplémentaires au sein du Conseil et de ses instances préparatoires seront nécessaires avant que les États membres puissent parvenir à un accord final sur ce dossier.
- f) Comité mixte institué par l'accord UE-Norvège en ce qui concerne la coopération administrative, la lutte contre la fraude et le recouvrement de créances dans le domaine de la TVA
68. Le 12 décembre 2018, la Commission a transmis la proposition⁴¹ de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué conformément à l'article 41, paragraphe 1, de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège en ce qui concerne la coopération administrative, la lutte contre la fraude et le recouvrement de créances dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée⁴².
69. Le texte résultant des échanges entre les délégations, qui ont permis d'aboutir à un accord unanime au niveau du groupe "Questions fiscales", a été présenté pour approbation et adoption par le Conseil. Le 12 mars 2019, le Conseil a adopté la décision (UE) 2019/425 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège en ce qui concerne la coopération administrative, la lutte contre la fraude et le recouvrement de créances dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée⁴³.
70. Lors de la réunion du groupe tenue le 21 mars 2019, la Commission a informé les délégations sur la mise en place du comité mixte et sur le contenu de l'ordre du jour de la première réunion du comité.
- g) Régime général d'accise
71. Les propositions concernant des dispositions communes en matière de droits d'accise ont été présentées par la Commission le 25 mai 2018.

⁴¹ Doc. 15503/18.

⁴² JO L 195 du 1.8.2018, p. 3.

⁴³ JO L 74 du 18.3.2019, p. 67.

72. Premièrement, la Commission a proposé de refondre la directive 2008/118/CE qui établit le régime général applicable à l'ensemble des produits soumis à accise (alcool, tabac, produits énergétiques et électricité). La proposition de refonte⁴⁴ de la directive contient des améliorations qui avaient été suggérées dans le rapport au Conseil et au Parlement européen ainsi que dans les conclusions du Conseil sur la mise en œuvre et l'évaluation de la directive 2008/118/CE. Parallèlement, elle adapte les dispositions de la directive 2008/118/CE à l'évolution de la législation dans le domaine douanier et dans les autres domaines pertinents ainsi qu'aux exigences de procédure résultant du traité de Lisbonne. Les modifications envisagées se rapportent, entre autres, à l'interaction entre douane et accises et à la circulation intra-UE des marchandises soumises à accise et déjà mises à la consommation. La proposition comprend des mesures destinées à éliminer les obstacles pour les PME. Les PME seront ainsi autorisées à utiliser des systèmes informatiques modernes plutôt que des procédures obsolètes sur support papier, et les vendeurs à distance ne seront plus tenus d'employer des représentants fiscaux. À l'heure actuelle, en effet, les États membres peuvent exiger que les vendeurs à distance de marchandises soumises à accise emploient des représentants fiscaux, exigence qui peut compromettre la viabilité financière du commerce légitime.
73. Deuxièmement, la Commission a présenté une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'informatisation des mouvements et des contrôles des produits soumis à accise (refonte)⁴⁵. Cette proposition accompagne la proposition de directive du Conseil relative au régime général d'accise mentionnée ci-dessus et vise à intégrer dans le système informatisé actuel l'automatisation de la procédure pour la circulation des produits soumis à accise qui sont mis à la consommation sur le territoire d'un État membre et qui sont transférés vers le territoire d'un autre État membre afin d'y être livrés à des fins commerciales.
74. Troisièmement, la Commission a aussi présenté une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 389/2012 du Conseil du 2 mai 2012 concernant la coopération administrative dans le domaine des droits d'accise en ce qui concerne le contenu du registre électronique⁴⁶. Cette proposition accompagne également la proposition précitée de directive du Conseil relative au régime général d'accise.

⁴⁴ Doc. 9571/18 + ADD 1, ADD 2, ADD 3.

⁴⁵ Doc. 9567/18 + ADD 1.

⁴⁶ Doc. 9568/18.

75. La présidence a achevé l'examen technique de ces trois propositions qui avait débuté sous la présidence bulgare. En février 2019, le Conseil est parvenu à un accord avec le Parlement européen sur la décision relative à l'informatisation des mouvements et des contrôles des produits soumis à accise. Le Parlement européen a procédé à un vote sur cette proposition le 4 avril 2019. Le Conseil adoptera cet acte législatif une fois qu'il aura mené à bien les négociations sur les deux premières propositions de ce paquet législatif.

76. Les textes de compromis du projet de refonte de la directive relative au régime général d'accise et du règlement concernant la coopération administrative en ce qui concerne le contenu du registre électronique ont été examinés lors de la session du Conseil Ecofin du 17 mai 2019⁴⁷. Au cours de cette session, le Conseil Ecofin n'a pas été en mesure de parvenir à un accord politique unanime sur ces deux propositions législatives.

h) Structures des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcooliques

77. Le 25 mai 2018, la Commission a aussi présenté une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/83/CEE concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques⁴⁸ en vue de réformer les règles régissant les droits d'accise sur l'alcool dans l'UE, de mettre en place un environnement plus favorable pour les petites entreprises productrices d'alcool et de réduire leurs coûts.

78. Le 25 mai 2018, comme suite aux conclusions du Conseil du 6 décembre 2016⁴⁹, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/83/CEE concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques⁵⁰.

⁴⁷ Doc. 9347/19 + ADD 1.

⁴⁸ Doc. 9570/18 + ADD 1, ADD 2.

⁴⁹ Doc. 15009/16.

⁵⁰ Doc. 9570/18 + ADD 1, ADD 2.

79. La proposition vise à actualiser les règles régissant les droits d'accise sur l'alcool dans l'UE, à mettre en place un environnement plus favorable pour les petites entreprises productrices d'alcool et à réduire leurs coûts. Plus précisément, cette proposition législative vise à:
- i) mettre en place dans l'UE un système de certification uniforme permettant de confirmer le statut des petits producteurs indépendants dans l'ensemble de l'Union, qui soit reconnu dans tous les pays de l'UE;
 - ii) étendre le régime spécial des petits producteurs aux producteurs de cidre dans l'ensemble de l'UE, afin que ces derniers puissent bénéficier des taux réduits actuellement accordés aux petits producteurs de bière et d'alcool éthylique;
 - iii) préciser les conditions d'application de l'exonération pour l'alcool dénaturé dans l'UE;
 - iv) porter de 2,8 % à 3,5 % en volume le seuil en deçà duquel les bières faiblement alcoolisées peuvent bénéficier de taux réduits, de manière à inciter les brasseurs à innover et à créer de nouveaux produits. Cela devrait encourager les consommateurs à opter pour des boissons faiblement alcoolisées au lieu des boissons alcoolisées standard, et à réduire ainsi leur consommation d'alcool.
80. Les discussions sur cette proposition législative ont débuté sous les présidences bulgare et autrichienne. La présidence roumaine a poursuivi l'examen technique de la proposition de la Commission ainsi que les négociations sur un éventuel compromis.
81. Au cours des négociations, il est apparu qu'il conviendrait de tenir compte de diverses considérations, notamment en matière de santé et de perception efficace des droits d'accise sur l'alcool, afin de parvenir à un compromis susceptible d'être acceptable par toutes les délégations⁵¹.

⁵¹ Doc. 9347/19, point 5.

82. Lors de la session du Conseil Ecofin du 12 mars 2019⁵², un débat constructif a eu lieu, mais aucun accord n'a pu être trouvé sur un texte de compromis. La présidence a poursuivi les travaux sur ce dossier dans le but de répondre aux préoccupations encore exprimées par les ministres.

83. Le texte de compromis actualisé du projet de directive a été examiné lors de la session du Conseil Ecofin du 17 mai 2019⁵³. Toutefois, il n'a pas été possible de parvenir à un accord unanime lors de cette session, car des travaux supplémentaires s'imposaient, en particulier en ce qui concerne le texte du projet d'article 22, paragraphe 8, de la directive 92/83/CEE concernant l'exonération du droit d'accise ou l'application de taux réduits d'accise aux eaux-de-vie de fruits distillées par des particuliers.

i) Campione d'Italia et les eaux italiennes du lac de Lugano

84. Le 8 mai 2018, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil modifiant les directives 2006/112/CE et 2008/118/CE en ce qui concerne l'inclusion de la municipalité italienne de Campione d'Italia et des eaux italiennes du lac de Lugano dans le territoire douanier de l'Union et dans le champ d'application territorial de la directive 2008/118/CE.

85. L'Italie a demandé que la municipalité italienne de Campione d'Italia et les eaux italiennes du lac de Lugano soient intégrées dans le territoire douanier de l'UE et le territoire de l'Union auquel s'applique la directive 2008/118/CE relative au régime général d'accise⁵⁴ ("directive accise"). Bien que la situation géographique de ces deux territoires, enclaves italiennes sur le territoire de la Suisse, ait justifié, par le passé, leur exclusion du territoire douanier de l'UE, l'Italie considère que cette exclusion n'est plus nécessaire.

⁵² Doc. 6942/19.

⁵³ Doc. 9347/19 + ADD 1.

⁵⁴ Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE (JO L 9 du 14.1.2009, p. 12).

86. Cette proposition est également liée à la TVA, l'Italie considérant que l'inclusion de la municipalité italienne de Campione d'Italia et des eaux italiennes du lac de Lugano dans le territoire douanier de l'UE et dans le champ d'application de la directive accise n'est pas incompatible avec le maintien de l'application d'un régime fiscal particulier concernant la taxe sur la valeur ajoutée ni, en particulier, avec le maintien de l'exclusion de ces territoires de l'application territoriale de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée. L'inclusion de ces territoires dans le territoire douanier de l'UE ne nécessite dès lors qu'une modification formelle de la directive TVA, consistant à déplacer leur dénomination de l'article 6, paragraphe 2 (territoires ne faisant pas partie du territoire douanier de l'UE exclus de l'application territoriale de la directive TVA) à l'article 6, paragraphe 1 (territoires faisant partie du territoire douanier de l'UE exclus de l'application territoriale de la directive TVA).
87. Lors de la réunion du groupe "Questions fiscales" du 28 novembre 2018, tous les États membres ont été en mesure d'approuver cette proposition législative sur le fond ainsi que la fixation de la date d'entrée en application au 1^{er} janvier 2020.
88. Le 18 février 2019, le Conseil a adopté la directive (UE) 2019/475 modifiant les directives 2006/112/CE et 2008/118/CE en ce qui concerne l'inclusion de la municipalité italienne de Campione d'Italia et des eaux italiennes du lac de Lugano dans le territoire douanier de l'Union et dans le champ d'application territorial de la directive 2008/118/CE⁵⁵.
- j) Modification des règles de l'UE en matière de TVA et de droits d'accise en ce qui concerne l'effort de défense de l'Union
89. Le 24 avril 2019, la Commission a présenté la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de TVA 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'Union⁵⁶.

⁵⁵ JO L 83 du 25.3.2019, p. 42.

⁵⁶ Doc. 8940/19.

90. L'objectif de cette proposition législative est d'harmoniser le régime de TVA applicable à l'effort de défense dans le cadre de l'UE et de l'OTAN; les modalités d'exonération des droits d'accise devraient par ailleurs être harmonisées de manière similaire. La proposition fait suite aux évolutions récentes intervenues dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).
91. Cette proposition législative a été présentée par la Commission au groupe "Questions fiscales" lors de sa réunion du 16 mai 2019, au cours de laquelle les États membres ont en outre fait part, sous réserve d'un examen plus approfondi, de leurs premiers points de vue sur le texte, se déclarant globalement favorables à l'objectif de la proposition, laquelle est en cours d'examen.

B. Autres questions se rapportant à la législation fiscale

a) Communication de la Commission prévoyant l'abandon du vote à l'unanimité dans le domaine de la politique fiscale dans l'UE

92. Le 15 janvier 2019, la Commission a adopté une communication intitulée: "Vers un processus décisionnel plus efficace et plus démocratique en matière de politique fiscale dans l'Union"⁵⁷, dans laquelle elle préconise de passer progressivement d'ici 2025 de la procédure législative spéciale⁵⁸ à la procédure législative ordinaire et au vote à la majorité qualifiée⁵⁹ dans le domaine de la politique fiscale dans l'UE. La Commission suggère que le Conseil européen se prononce sur la feuille de route qu'elle propose dans sa communication.
93. Dans cette communication, la Commission propose que le Conseil européen recoure à la clause "passerelle" prévue à l'article 48, paragraphe 7, du TUE. Celui-ci dispose que seul le Conseil européen pourrait adopter, à l'unanimité, une décision prévoyant de passer de la règle du vote à l'unanimité au vote à majorité qualifiée/à la procédure législative ordinaire, pour autant qu'aucun parlement national ne s'y oppose dans un délai de six mois après la transmission de la décision et que le Parlement européen donne son approbation.

⁵⁷ Doc. 5472/19.

⁵⁸ Dans le cadre de la procédure législative spéciale, le Conseil statue à l'unanimité, le PE est consulté.

⁵⁹ Dans le cadre de la procédure législative ordinaire (le PE et le Conseil interviennent en tant que colégislateurs), le Conseil statue à la majorité qualifiée.

94. Cette communication fait partie d'une série de communications de la Commission, dans lesquelles celle-ci préconise un abandon similaire de la règle de l'unanimité dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune (12 septembre 2018), de la politique énergétique et environnementale (à noter que cette communication couvrirait également les questions d'imposition ayant un lien avec l'énergie et l'environnement) (9 avril 2019) ainsi que de la politique en matière d'affaires sociales (16 avril 2019).
95. Sans préjudice des échanges que le Conseil européen pourrait avoir sur ces questions, y compris toute décision qu'il pourrait prendre quant à des préparatifs en vue de la poursuite des discussions, la communication du 15 janvier 2019 a été examinée par le groupe à haut niveau le 31 janvier, par le Comité des représentants permanents (2^e partie) le 6 février, et par le Conseil Ecofin le 12 février 2019.
96. De nombreuses délégations ont précisé que leur position revêtait un caractère préliminaire, et la communication de la Commission fait l'objet d'un examen plus approfondi, y compris par les parlements nationaux.
97. Plusieurs délégations se sont dites globalement favorables aux principaux points de la communication de la Commission.
98. Toutefois, un grand nombre d'entre elles sont très attachées à la règle de l'unanimité dans le domaine de la fiscalité et ne jugent pas opportun de modifier les règles de vote actuelles applicables à la politique fiscale dans l'UE. Nombre de délégations ont également rappelé qu'il avait été possible ces dernières années de trouver très rapidement des accords pour adopter un grand nombre de propositions législatives dans le domaine de la politique fiscale dans l'UE. L'importance que revêt la fiscalité pour la souveraineté des États membres et le rôle central que jouent les parlements nationaux ont été soulignés à maintes reprises.
99. Certaines délégations se sont dites favorables à ce que le débat sur la prise de décision dans le domaine de la fiscalité se poursuive et ont indiqué qu'elles étaient disposées à examiner plus avant s'il est possible de définir techniquement, avec un degré suffisant de clarté juridique, les aspects de la politique fiscale dans l'Union sur lesquels les règles de vote actuelles pourraient être modifiées, par exemple en ce qui concerne les mesures en matière de coopération administrative ou de lutte contre l'évasion fiscale.

b) Fiscalis

100. Le 8 juin 2018, la Commission a présenté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme Fiscalis pour la coopération dans le domaine fiscal⁶⁰. Cette proposition fixe les objectifs, le budget, les formes de financement et les règles concernant la période 2021-2017 pour le programme Fiscalis pour la coopération dans le domaine fiscal.
101. La proposition a été examinée au sein du groupe "Questions fiscales" (Fiscalis). Le 28 novembre 2018, le Coreper a dégagé une orientation générale partielle en vue de l'ouverture de négociations avec le Parlement européen dans le cadre de la procédure législative ordinaire⁶¹.
102. Le Comité économique et social européen a rendu son avis le 17 octobre 2018⁶².
103. Au Parlement européen, le rapport de la commission a été voté en commission des affaires économiques et monétaires (ECON) le 4 décembre 2018 et a été confirmé en séance plénière en janvier 2019.
104. Deux trilogues se sont tenus les 23 janvier et 21 mars 2019, un certain nombre de réunions techniques ayant eu lieu entre ces dates.
105. Le résultat des négociations a été présenté au Coreper le 27 mars 2019, en vue de faire le point. Le texte comprend des dispositions entre crochets qui sont toujours à l'examen et qui sont susceptibles de faire partie des négociations horizontales sur le CFP.
106. Le Parlement européen a procédé à un vote sur sa position en première lecture le 17 avril 2019. Pour ce qui est des questions sur lesquelles les colégislateurs ne sont pas d'accord (par exemple les actes d'exécution et les actes délégués, le budget), le Parlement européen a arrêté sa propre position pour la position en première lecture.
107. Les négociations reprendront au cours du second semestre de 2019, une fois que les questions horizontales auront été résolues entre les colégislateurs.

⁶⁰ Doc. 9932/18.

⁶¹ Doc. 14208/18 et doc. 14209/18.

⁶² Doc. 14207/18.

c) Système commun de taxe sur les transactions financières (TTF)

108. La proposition de directive établissant un système commun de taxe sur les transactions financières (TTF) a été présentée par la Commission au Conseil le 28 septembre 2011. Étant donné qu'il n'a pas été possible de parvenir à un accord unanime de tous les États membres, la Commission, sur la base de la demande formulée par onze États membres et conformément à l'autorisation accordée par le Conseil le 22 janvier 2013⁶³, après approbation du Parlement européen le 12 décembre 2012, a présenté, le 14 février 2013, une proposition de directive du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières.
109. À ce stade, dix États membres continuent de participer à la coopération renforcée dans le domaine de la TTF: l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, le Portugal, la Slovaquie et la Slovénie (ci-après dénommés "États membres participants").⁶⁴
110. Sur la base des travaux préparatoires menés par le groupe "Questions fiscales" et, lorsqu'il y avait lieu, par le groupe à haut niveau sur les questions fiscales, le Conseil Ecofin a examiné l'état d'avancement du dossier lors:
- de ses sessions du 6 mai 2014⁶⁵, du 7 novembre 2014⁶⁶, du 9 décembre 2014⁶⁷ et du 8 décembre 2015⁶⁸;
 - de sa session du 17 juin 2016⁶⁹, lors de laquelle, en réponse à la déclaration de dix États membres participants inscrite au procès-verbal de la session du Conseil Ecofin du 8 décembre 2015⁷⁰, il a pris note de l'état d'avancement du dossier sur un certain nombre de questions spécifiques (application des principes du "lieu d'émission" et de "résidence" et champ d'application territorial de la TTF⁷¹; exemption de la TTF pour les activités de tenue de marché⁷²; définition des transactions sur les contrats dérivés devant être soumises à la TTF⁷³);

⁶³ JO L 22 du 25.1.2013, p. 11.

⁶⁴ Le 16 mars 2016, l'Estonie a quitté la coopération renforcée sur la TTF. Voir doc. 7808/16.

⁶⁵ Doc. 9399/14 et doc. 9576/14.

⁶⁶ Doc. 14949/14.

⁶⁷ Doc. 16498/14 et 16753/14, points 36 à 46.

⁶⁸ Doc. 14942/15.

⁶⁹ Doc. 9602/16.

⁷⁰ Doc. 15112/15 ADD 1.

⁷¹ Doc. 9602/16, points 6 à 8, et doc. 14942/15, points 7 à 11.

⁷² Doc. 9602/16, points 9 à 12, et doc. 14942/15, points 15 à 17.

⁷³ Doc. 9602/16, points 13 à 15, et doc. 14942/15, points 18 à 19.

- de sa session du 6 décembre 2016⁷⁴, lors de laquelle il a pris note des discussions en cours sur les éléments constitutifs⁷⁵ de la TTF et sur leur assemblage pour former d'éventuels modèles de TTF. Le Conseil a également pris note des discussions menées sur les questions relatives au rapport coût-efficacité d'éventuels modèles de perception de la TTF.

111. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 7 mai 2019, les États membres participants ont indiqué qu'ils étudiaient une option de TTF fondée sur le modèle français de la taxe ainsi que l'éventuelle mutualisation des recettes des États membres participants en tant que contribution au budget de l'UE. Le 14 juin 2019, le Conseil Ecofin a été informé de l'état d'avancement de ce dossier.
112. Eu égard à ce qui précède, comme il est déjà indiqué dans le rapport Ecofin de décembre 2016 sur les questions fiscales adressé au Conseil européen⁷⁶, il sera nécessaire de poursuivre les travaux au sein du Conseil et de ses instances préparatoires, avant de pouvoir dégager parmi les États membres participant à la coopération renforcée un accord final sur ce dossier qui respecte les compétences, les droits et les obligations des États membres qui n'y participent pas.

C. Coordination des politiques fiscales

113. D'importants travaux consacrés à la coordination des politiques fiscales (en dehors du cadre de la législation de l'UE en matière fiscale) ont progressé, comme indiqué ci-après.

a) Groupe "Code de conduite (fiscalité des entreprises)"

114. Le groupe "Code de conduite" s'est réuni à quatre reprises sous la présidence roumaine, le 30 janvier, le 27 février, le 11 avril et le 20 mai 2019 et, parallèlement, ses sous-groupes, présidés par la présidence roumaine, se sont réunis le 18 janvier, le 25 janvier, le 27 mars et le 6 mai 2019.

⁷⁴ Doc. 13608/16.

⁷⁵ Doc. 14942/15, point 3.

⁷⁶ Doc. 15254/16, point 45.

115. Lors de sa réunion du 30 janvier 2019, M^{me} Lyudmila Petkova, qui est à la tête de la direction de la politique fiscale au sein du ministère bulgare des finances, a été nommée d'un commun accord présidente du groupe "Code de conduite" pour une période de deux ans, qui a débuté le 5 février 2019, au terme du mandat de la présidente en exercice.
116. Le groupe a poursuivi ses travaux sur le gel et le démantèlement des régimes fiscaux préférentiels dommageables des États membres de l'UE, ainsi que sur la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales et sur le suivi connexe des engagements pris par les pays et territoires dans ce contexte.
117. Le Conseil Ecofin a, en particulier, adopté une révision de la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales lors de sa session du 12 mars 2019⁷⁷, tandis que trois pays et territoires ont été retirés de la liste lors de sa session suivante, le 17 mai 2019.
118. Par ailleurs, le groupe "Code de conduite" a examiné, le 20 mai 2019, l'état d'avancement des travaux relatifs à la mise à jour/la révision de son mandat de décembre 1997, en vue de contribuer à la suite des travaux du groupe à haut niveau.
119. Des informations plus détaillées concernant les travaux du groupe figurent dans le rapport élaboré par celui-ci à l'intention du Conseil Ecofin⁷⁸ et dans les conclusions du Conseil qui l'accompagnent⁷⁹.

b) Développements internationaux

120. Le groupe à haut niveau a été régulièrement informé des développements internationaux en matière fiscale, notamment en ce qui concerne les réunions du cadre inclusif sur le BEPS et de la task force de l'OCDE sur la fiscalité de l'économie numérique.

⁷⁷ Doc. 7441/19.

⁷⁸ Doc. 9652/19 + ADD 1-10.

⁷⁹ Doc. 10340/19.

c) La fiscalité dans les dossiers non fiscaux

121. Le 19 novembre 2013, le groupe à haut niveau a estimé que les dispositions fiscales dans les dossiers non fiscaux entraînant une quelconque modification de la législation ou des pratiques administratives des États membres en matière fiscale ou ayant d'autres conséquences pour la fiscalité devraient relever d'un "mécanisme d'alerte informel". L'approche systématique consistant à porter ces cas à l'attention des experts en matière de fiscalité, avec l'aide du Secrétariat général, sera maintenue afin de s'assurer que les États membres seront avertis en temps voulu, notamment des négociations relatives à la conclusion d'accords entre l'UE et des pays tiers.
122. Les alertes récentes ont porté en particulier sur:
- a) la communication de la Commission intitulée "Un processus décisionnel plus efficace et démocratique pour la politique de l'UE en matière d'énergie et de climat";
 - b) Conclusions du Conseil sur l'avenir d'une Europe fortement numérisée après 2020: "Stimuler la compétitivité numérique et économique dans l'ensemble de l'Union et la cohésion numérique"⁸⁰.
123. Lors de ses réunions du 7 mai 2019 et du 4 juin 2019, le groupe à haut niveau a examiné un aperçu actualisé des dispositions fiscales figurant dans les dossiers non fiscaux.

d) Prix de transfert

124. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 7 mai 2019, les délégations ont été informées des résultats auxquels est parvenu le Forum conjoint sur les prix de transfert durant le mandat qui a pris fin le 30 mars 2019.

⁸⁰ Doc. 10102/19.