

Bruxelles, le 21 juin 2022
(OR. en)

10355/22

FISC 137
ECOFIN 632

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Conseil européen
N° doc. préc.:	9873/1/22 REV 1 FISC 126 ECOFIN 576 CO EUR-PREP 19
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 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 2 juin 2022 par le groupe "Questions fiscales" (Haut niveau), pour qu'il soit présenté au Conseil le 17 juin 2022 par l'intermédiaire du Coreper. Il a également été convenu que les habituelles mises à jour factuelles (concernant les parties entre crochets) seraient effectuées par le SGC après la session du Conseil, avant la diffusion de la version finale du rapport.
3. Le Conseil Ecofin a approuvé le rapport en point "A" le 17 juin 2021. Comme convenu, le SGC a effectué des mises à jour factuelles dans le rapport qui figure à l'annexe de la présente note et qui est mis à la disposition du Conseil européen.

**RAPPORT ECOFIN SUR LES QUESTIONS FISCALES ADRESSÉ AU CONSEIL
EUROPÉEN**

1. Le présent rapport du Conseil donne un aperçu des progrès qui ont été réalisés au sein du Conseil sous la présidence française, ainsi que de l'état d'avancement des dossiers les plus importants en cours de négociation dans le domaine de la fiscalité. Il a été élaboré sur la base des discussions qui ont été menées au sein du groupe "Questions fiscales" (Haut niveau) (ci-après dénommé "groupe à haut niveau"), qui traite des questions horizontales en matière de politique fiscale revêtant une importance stratégique, conformément à son mandat.
2. Le présent rapport rend compte de l'état d'avancement des travaux menés par le Conseil dans ce domaine et porte sur différentes questions mentionnées dans diverses conclusions du Conseil européen depuis 2012¹, dans la déclaration des membres du Conseil européen du 25 mars 2021², dans les conclusions du Conseil dans le domaine de la TVA de 2012³ et de 2016⁴, dans les conclusions du Conseil intitulées "Relever les défis que pose l'imposition des bénéfices de l'économie numérique" de 2017⁵, dans les conclusions du Conseil sur l'évolution future de la coopération administrative dans le domaine fiscal dans l'UE de 2020⁶, ainsi que dans les conclusions du Conseil du 27 novembre 2020 sur une fiscalité équitable et efficace en période de relance, sur les défis fiscaux liés à la transformation numérique et sur la bonne gouvernance fiscale dans l'UE et au-delà⁷.

¹ Doc. EUCO 4/3/12 REV 3 (points 9 et 21), EUCO 76/12, EUCO 75/1/13 REV 1, EUCO 14/17 (point 11), EUCO 10/20 (points A29 et 147) et EUCO 13/20.

² Doc. 18/21.

³ Doc. 9586/12.

⁴ Doc. 9494/16.

⁵ Doc. 15175/17.

⁶ Doc. 8482/20.

⁷ Doc. 13350/20.

3. Au lendemain de la pandémie de COVID-19, avec un retour aux réunions en présentiel des instances préparatoires du Conseil, la présidence française a poursuivi les travaux sur des dossiers clés, notamment la transposition du deuxième pilier de la déclaration du Cadre inclusif de l'OCDE sur une solution à deux piliers pour relever les défis fiscaux découlant de la numérisation de l'économie, la révision de la directive sur la taxation de l'énergie, l'avenir de la TVA et les mises à jour de la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales, ainsi que l'utilisation abusive d'entités écrans à des fins fiscales. Compte tenu de l'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, avec la participation complice de la République de Biélorussie, la présidence française a également tenu des discussions sur l'amélioration de la mise en œuvre des mesures restrictives de l'UE par une éventuelle utilisation accrue de la coopération administrative et d'autres instruments d'exécution fiscale.
4. Plus spécifiquement, le Conseil:
- a) a bien progressé sur la voie d'un accord sur la proposition de directive du Conseil relative à la mise en place d'un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes multinationaux dans l'Union;
 - b) a adopté la directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée;
 - c) a approuvé les conclusions du Conseil sur la mise en œuvre du paquet TVA sur le commerce électronique;
 - d) a pris note du rapport de la présidence sur l'état d'avancement de la proposition de directive du Conseil restructurant le cadre de l'Union de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (refonte); et
 - e) a entamé l'examen de la proposition de directive du Conseil établissant des règles pour empêcher l'utilisation abusive d'entités écrans à des fins fiscales.

5. Le groupe "Code de conduite (fiscalité des entreprises)" a également poursuivi ses travaux sur les différentes questions relevant de son mandat actuel, notamment sur la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales, comme indiqué dans son rapport semestriel⁸. Cette liste a été actualisée en dernier lieu par le Conseil le 24 février 2022⁹. Des informations plus détaillées concernant les différents dossiers figurent ci-après.

A. INITIATIVES DANS LE DOMAINE DU DROIT FISCAL DE L'UE

a) Imposition des sociétés

i. Défis fiscaux découlant de la numérisation de l'économie

– Niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes multinationaux dans l'UE ("pilier 2")

6. Le 8 octobre 2021, le Cadre inclusif OCDE/G20 sur l'érosion de la base fiscale et les transferts de bénéfices (ci-après dénommé "Cadre inclusif") est parvenu à un accord sur une réforme des règles internationales d'imposition des bénéfices des entreprises multinationales. Tous les États membres de l'UE ont exprimé leur soutien à la déclaration sur une solution à deux piliers pour relever les défis fiscaux découlant de la numérisation de l'économie. Dans ses conclusions du 27 novembre 2020, le Conseil avait déjà indiqué qu'il continuait de soutenir les travaux menés au sein du Cadre inclusif.
7. L'imposition minimale effective, qui constitue le "pilier 2", repose sur deux grandes règles (dites règles GloBE) - la règle d'inclusion du revenu (RDIR) et la règle relative aux paiements insuffisamment imposés (RPII), qui visent à assurer que les bénéfices réalisés par les groupes multinationaux dont le chiffre d'affaires est au moins égal à 750 millions d'euros soient imposés à un taux effectif d'au moins 15 %. Selon la déclaration d'octobre du Cadre inclusif, le pilier 2 devrait entrer en vigueur en 2023. La règle RPII devrait entrer en vigueur en 2024.

⁸ Doc. 9295/22 + COR 1 + ADD 1-9.

⁹ JO C 413I du 12.10.2021, p. 1.

8. Afin d'assurer une mise en œuvre des règles GloBE qui soit cohérente et compatible avec le droit de l'UE, la Commission européenne a présenté, le 22 décembre 2021, une proposition de directive du Conseil relative à la mise en place d'un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes multinationaux dans l'UE, qui reprend dans l'ensemble, avec certaines adaptations par rapport au droit de l'UE, les règles types que le Cadre inclusif a adoptées le 14 décembre 2021.
9. Parallèlement, les travaux se poursuivent sur la mise en œuvre effective et en temps utile des règles relatives à la répartition des droits d'imposition entre les juridictions ("premier pilier"), en vue de l'élaboration d'une convention multilatérale (CML).
10. Le Comité économique et social européen a adopté son avis sur la proposition de directive le 23 mars 2022. Le Parlement européen a rendu son avis le 19 mai 2022.
11. Le 18 janvier 2022, le Conseil Ecofin a tenu un débat d'orientation sur la proposition de directive afin de fournir une orientation politique pour l'examen technique du texte. Ce débat a montré que l'ensemble des États membres s'accordent sur le caractère prioritaire de ce dossier fiscal et sur la nécessité de transposer en droit de l'UE, le plus fidèlement possible et dans les meilleurs délais, les règles approuvées par le Cadre inclusif de l'OCDE.
12. Depuis début janvier 2022, et tenant compte des orientations des ministres, la présidence française a tenu neuf réunions du groupe "Questions fiscales" (Fiscalité directe), dont trois réunions à haut niveau, consacrées à l'examen technique de la proposition de directive. Ces réunions ont notamment permis de rapprocher significativement le texte de celui des règles types de l'OCDE et de recenser les questions clés à régler au niveau politique pour parvenir à un accord sur l'ensemble du texte.

13. Lors de la session du Conseil Ecofin du 15 mars 2022, la plupart des États membres ont soutenu le texte de compromis proposé par la présidence française. Deux États membres ont appelé à adapter les paramètres de la clause d'optionnalité transitoire prévue à l'article 47 *bis* de la directive. Un État membre a indiqué ne pas être en mesure de donner son accord en l'absence de lien juridique avec l'entrée en vigueur du pilier 1, et un État membre a maintenu une réserve d'examen parlementaire.
14. Compte tenu de ces discussions, la présidence a adapté le texte de compromis en précisant les dispositions relatives à l'optionnalité transitoire et en clarifiant davantage les obligations de déclaration des groupes multinationaux dont la société mère ultime est établie dans un État membre qui choisit temporairement de ne pas appliquer les règles RDIR et RPII (article 47 *bis*). En outre, la présidence a clarifié davantage les obligations de transposition de la directive dans la législation nationale en ajoutant le considérant 14 *ter*. Enfin, la réserve d'examen parlementaire d'un État membre a été levée.
15. En ce qui concerne le lien entre les deux piliers, et compte tenu des positions des États membres, la présidence a proposé que la directive soit accompagnée d'une déclaration du Conseil confirmant la participation de tous les États membres aux discussions en cours au sein du Cadre inclusif en ce qui concerne le premier pilier, conformément au calendrier de mise en œuvre approuvé en octobre 2021, soulignant son importance et invitant les autres parties à respecter cet engagement. Le dossier a été examiné lors des sessions du Conseil Ecofin des mois d'avril et de juin, au cours desquelles tous les États membres, sauf un, ont indiqué être en mesure de soutenir le texte de compromis et le projet de déclaration du Conseil¹⁰.

ii. Utilisation abusive d'entités écrans

16. Le 22 décembre 2021, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil établissant des règles pour empêcher l'utilisation abusive d'entités écrans à des fins fiscales et modifiant la directive 2011/16/UE (proposition "Unshell")¹¹.

¹⁰ Doc. 10497/22.

¹¹ Doc. 15296/21.

17. L'objectif de la proposition est d'empêcher l'évasion et la fraude fiscales résultant d'agissements d'entreprises sans substance minimale, ainsi que de renforcer le bon fonctionnement du marché intérieur. La proposition vise à lutter contre l'utilisation abusive d'entités écrans à des fins fiscales indues et à faire en sorte que les sociétés écrans dans l'UE qui n'exercent pas d'activité économique ou n'exercent qu'une activité économique minimale ne puissent pas bénéficier d'avantages fiscaux.
18. Le 6 janvier 2022, lors de la réunion du groupe à haut niveau, la proposition a été présentée aux délégations et la présidence a annoncé son intention de lancer les discussions au sein du Conseil sur ce dossier. L'analyse technique de la proposition a été effectuée au sein du groupe "Questions fiscales" (Fiscalité directe) les 11 mars, 1^{er} avril, 6 et 23 mai et 9 juin 2022. Le premier cycle d'analyse article par article de la proposition s'est achevé le 23 mai. En principe, la plupart des délégations ont soutenu les objectifs de la proposition, mais d'importants travaux techniques supplémentaires seront nécessaires avant qu'un accord puisse être possible.

iii. Abattement pour la réduction de la distorsion fiscale en faveur de l'endettement (DEBRA)

19. Le 11 mai 2022, la Commission a présenté sa proposition de directive du Conseil établissant des règles relatives à un abattement pour la réduction de la distorsion fiscale en faveur de l'endettement et à la limitation de la déductibilité des intérêts aux fins de l'impôt sur les sociétés. L'objectif de la proposition est de lutter contre l'incitation fiscale des entreprises à financer des investissements par l'emprunt plutôt que par des fonds propres, en raison de la possibilité qu'elles ont de déduire les intérêts liés à un financement par l'emprunt, mais pas les coûts liés à un financement sur fonds propres.
20. La proposition a été présentée au groupe "Questions fiscales" le 10 juin 2022.

b) Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

21. S'appuyant sur les progrès réalisés au cours des présidences précédentes¹², la présidence française a poursuivi les travaux dans le domaine de la TVA, tout en faisant le point sur les résultats, en particulier, de l'entrée en vigueur du paquet TVA sur le commerce électronique. Des informations plus détaillées figurent ci-après.

i. Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre du paquet TVA sur le commerce électronique

22. En décembre 2017, le Conseil a adopté le paquet TVA sur le commerce électronique, composé d'une directive et de deux règlements, contenant de nouvelles règles visant à surmonter les obstacles aux ventes en ligne transfrontières et à relever les défis découlant des régimes de TVA applicables aux ventes à distance de biens et à l'importation d'envois de faible valeur. Ces règles ont été complétées à la fin de 2019 par une modification de la directive TVA et un règlement d'exécution du Conseil, afin de permettre l'entrée en vigueur des nouvelles règles au 1^{er} janvier 2021. En raison des circonstances difficiles entourant la pandémie de COVID-19, la date d'application des nouvelles mesures a été reportée au 1^{er} juillet 2021.
23. Dans le même temps, la Commission a annoncé, dans sa communication de 2020 relative à un plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance¹³, une initiative intitulée "La TVA à l'ère numérique" dans le but de mettre à jour les règles de l'économie du partage, de passer à un enregistrement unique à la TVA dans l'UE, de moderniser les obligations en matière de déclaration de TVA et de faciliter la facturation électronique.
24. Afin de faire le point de la situation, la présidence a convoqué le groupe "Questions fiscales" (Fiscalité indirecte – TVA) le 31 janvier 2022 pour avoir une discussion sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du paquet TVA sur le commerce électronique dans la perspective d'autres travaux dans ce domaine. Sur la base de cette discussion, la présidence a présenté aux délégations un projet de conclusions du Conseil sur ce sujet.

¹² Voir, par exemple, le doc. 15082/18, points 30 à 111; et le doc. 10322/18, points 56 à 100.

¹³ Doc. 9844/20.

25. Le groupe "Questions fiscales" (Fiscalité indirecte – TVA) a examiné ce projet de conclusions lors de sa réunion du 25 février 2022 et a soumis un texte au groupe "Questions fiscales" (Haut niveau), qui, lors de sa réunion du 28 février 2022, est parvenu à un accord sur le texte. Les conclusions ont ensuite été approuvées par le Conseil lors de sa session du 15 mars 2022¹⁴.

ii. Systeme de TVA définitif

26. Dans le prolongement de son plan d'action sur la TVA – Vers un espace TVA unique dans l'Union du 7 avril 2016, la Commission a suggéré une approche législative en deux étapes pour le système de TVA définitif¹⁵. Le dossier a été examiné par le Conseil sous les présidences roumaine, finlandaise, croate et allemande.

27. Les États membres conviennent que ce dossier doit encore faire l'objet d'une analyse technique approfondie avant que les choix stratégiques définitifs ne soient opérés. Comme le Conseil l'a déjà indiqué¹⁶, la meilleure solution consiste à continuer de mettre l'accent sur les éléments essentiels de la proposition de la Commission et sur l'analyse des mesures d'accompagnement possibles. Les travaux concernant le système de TVA définitif devraient se poursuivre sans empêcher ou ralentir les efforts visant à améliorer le système actuel de TVA.

iii. Réforme des taux de TVA

28. Le 18 janvier 2018, la Commission a présenté une proposition de directive modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée¹⁷. L'objectif de cette proposition législative était d'introduire des 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 États membres.

¹⁴ Doc. 7104/22.

¹⁵ Cette approche a été décrite plus en détail dans des rapports précédents, par exemple dans le document 9970/21 (points 25-31).

¹⁶ Doc. 9970/21, points 32 à 39.

¹⁷ Doc. 5335/18.

29. En substance, la Commission a proposé:
- 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);
 - ii) d'accorder davantage de liberté aux États membres en matière de fixation des taux (ils devraient cependant s'assurer que leur taux moyen pondéré de TVA soit toujours supérieur à 12 %);
 - iii) d'introduire une "liste négative" de biens et services ne pouvant pas faire l'objet de taux réduits (en remplacement de la "liste positive" actuelle).
30. La proposition de la Commission a été examinée au cours des présidences bulgare, roumaine, finlandaise, croate, allemande et portugaise.
31. Le 7 décembre 2021, sous la présidence slovène, le Conseil Ecofin a adopté une orientation générale sur la proposition, assortie de modifications substantielles par rapport à celle-ci. Le texte approuvé comprenait le maintien de la liste positive des biens et services auxquels des taux réduits peuvent être appliqués — moyennant un certain nombre d'ajouts et de modifications visant à mettre à jour et à moderniser la liste — ainsi qu'un certain nombre de clauses de limitation dans le temps pour les biens préjudiciables à l'environnement. Un juste équilibre a également été trouvé entre l'octroi d'un accès égal aux dérogations existantes et la prévention d'une prolifération de taux réduits et d'exonérations avec droit à déduction de la TVA en amont.
32. Après l'accord sur une orientation générale, le Parlement européen a été à nouveau consulté en raison des différences substantielles entre le texte approuvé lors du Conseil Ecofin et la proposition de la Commission sur laquelle il a été initialement consulté. Le 9 mars 2022, le Parlement européen a rendu son nouvel avis sur le dossier.
33. Après sa mise au point par les juristes-linguistes, le texte a été adopté lors de la session du Conseil Ecofin du 5 avril 2022. La directive a ensuite été publiée au Journal officiel le 6 avril 2022¹⁸.

¹⁸ JO L 107 du 6.4.2022, p. 1.

iv. Comité de la TVA

34. Le 18 décembre 2020, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'attribution de compétences d'exécution à la Commission pour déterminer la signification des termes utilisés dans certaines dispositions de ladite directive¹⁹ ("directive relative au comité de la TVA"). Selon la Commission, l'objectif de la proposition est d'assurer une application plus uniforme de la législation de l'UE en matière de TVA. À cette fin, la Commission a proposé de mettre en place un comité du type prévu par la comitologie qui l'assisterait dans l'adoption de mesures d'exécution contraignantes en votant à la majorité qualifiée. De l'avis de la Commission, cela rendrait le processus décisionnel plus efficace et permettrait d'éviter que la Cour de justice de l'Union européenne ait à résoudre des questions d'interprétation de manière aussi fréquente.
35. Même si, lors des discussions qui ont été menées au sein du groupe "Questions fiscales" (Fiscalité indirecte) au cours du premier semestre de 2021, les États membres ont, dans l'ensemble, pu soutenir l'objectif général de la proposition, de nombreuses délégations ont fait part de leurs réserves, notamment en ce qui concerne le transfert de compétences du Conseil à la Commission et le passage au vote à la majorité qualifiée. Certaines délégations ont estimé que le système actuel pouvait être amélioré, notamment par la présentation d'un plus grand nombre de propositions d'actes d'exécution du Conseil fondés sur l'article 397 de la directive TVA.

v. Prolongation du mécanisme d'autoliquidation de la TVA

36. Le 10 février 2022, la Commission a publié une proposition visant à prolonger la période d'application du mécanisme d'autoliquidation facultatif aux livraisons de certains biens et prestations de certains services présentant un risque de fraude et du mécanisme de réaction rapide contre la fraude à la TVA.
37. L'objectif de la proposition est de prolonger la possibilité pour les États membres, prévue à l'article 199 *bis* de la directive TVA, d'appliquer le mécanisme d'autoliquidation, qui leur permet de désigner le destinataire d'une prestation comme redevable de la TVA, pour lutter contre la fraude et la possibilité de recourir au mécanisme de réaction rapide prévu à l'article 199 *ter* de la même directive pour lutter contre la fraude dans des cas très spécifiques.

¹⁹ Doc. 14293/20.

38. La proposition a été examinée au sein du groupe "Questions fiscales", où elle a été bien accueillie dans l'ensemble. Les délégations sont convenues de prolonger la durée proposée de la prolongation d'un an, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2026.
39. Le Comité économique et social européen et le Parlement européen ont émis leur avis sur la proposition respectivement le 23 mars et le 3 mai 2022.
40. Le texte législatif, mis au point par les juristes-linguistes, a ensuite été adopté par le Conseil lors de sa session du 3 juin 2022.
- vi. Neuvième rapport de la Commission sur les procédures d'enregistrement, de perception et de contrôle de la TVA
41. Tous les trois ans, la Commission présente un rapport sur les procédures d'enregistrement, de perception et de contrôle de la TVA conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil, dans le but de favoriser des procédures d'administration de la TVA efficaces et efficaces afin de limiter les pertes de recettes.
42. Le 7 avril 2022, la Commission a publié son neuvième rapport, couvrant la période 2016-2019, et l'a ensuite présenté au groupe à haut niveau le 12 mai 2022, lequel en a pris note.

c) **Droits d'accises**

i. Révision de la directive sur la taxation de l'énergie (DTE)

43. Le 14 juillet 2021, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil restructurant le cadre de l'Union de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (refonte)²⁰ (ci-après dénommée "proposition DTE").

²⁰ Doc. 10872/21.

44. La proposition DTE fait partie du paquet "Ajustement à l'objectif 55"²¹, qui vise à mettre en œuvre les objectifs ambitieux de l'UE consistant à réduire, d'ici à 2030, les émissions d'au moins 55 % par rapport aux niveaux de 1990, et à atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050. Le paquet consiste en un train de propositions interdépendantes, qui tendent toutes au même objectif, à savoir garantir une transition équitable, compétitive et écologique d'ici à 2030 et au-delà. Il couvre un large éventail de domaines d'action et de secteurs économiques: le climat, l'énergie et les carburants, les transports, les bâtiments, l'utilisation des terres et la foresterie²².
45. La proposition DTE poursuit les objectifs suivants:
- fournir un cadre adapté contribuant à la réalisation des objectifs de l'UE pour 2030 et à la neutralité climatique d'ici à 2050 dans le cadre du pacte vert pour l'Europe. Cela supposerait d'aligner la taxation des produits énergétiques et de l'électricité sur les politiques de l'UE en matière d'énergie, d'environnement et de climat, de manière à contribuer aux efforts de l'UE en faveur d'une réduction des émissions;
 - fournir un cadre qui préserve et améliore le marché intérieur de l'UE en actualisant le champ d'application des produits énergétiques et la structure des taux, et en rationalisant le recours aux exonérations et réductions fiscales par les États membres; et
 - préserver la capacité des États membres à générer des recettes pour leurs budgets.
46. D'après la Commission, ces objectifs seront atteints en passant d'une taxation fondée sur le volume à une taxation fondée sur le contenu énergétique, en introduisant un classement des taux en fonction des performances environnementales respectives et en limitant les incitations à l'utilisation de combustibles fossiles. Selon ce classement, les combustibles fossiles conventionnels, tels que le gazole et l'essence, seront taxés au taux le plus élevé et l'électricité au taux le plus bas.

²¹ Doc. 10849/21.

47. Le 11 septembre 2019, la Commission a publié un rapport²³ sur l'évaluation de la DTE, dans lequel elle a fait observer que les règles actuelles ne contribuent pas au nouveau cadre réglementaire ni aux nouveaux objectifs stratégiques de l'UE dans le domaine du climat et de l'énergie. Le 5 décembre 2019, le Conseil Ecofin a approuvé des conclusions sur le cadre de l'UE en matière de taxation de l'énergie²⁴, soulignant le rôle important que joue l'harmonisation de la taxation de l'énergie induite par la DTE en vue de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. Le Conseil s'est également déclaré favorable à une mise à jour du cadre juridique en matière de taxation de l'énergie qui contribue aux grands objectifs stratégiques de l'UE en matière économique et environnementale. Dans ses conclusions, le Conseil a demandé à la Commission de veiller à ce que les propositions soient pleinement évaluées sous l'angle de leurs coûts et avantages économiques, sociaux et environnementaux. Afin de préparer la proposition DTE, la Commission a procédé à une consultation publique²⁵.
48. Les 20 et 21 juillet 2021, lors de la réunion informelle du groupe à haut niveau, consacrée aux "Défis à venir dans le domaine fiscal", les délégations ont déjà pu faire part de leurs premiers points de vue sur le rôle de la fiscalité dans la transition écologique au cours de la session de travail organisée sur le thème "Aspects fiscaux du pacte vert". Le 22 juillet 2021, la Commission a présenté la proposition DTE au Comité des représentants permanents (2^e partie).
49. Les discussions techniques au sein du groupe "Questions fiscales" (Fiscalité indirecte – Droits d'accises/Taxation de l'énergie) ont été lancées le 9 septembre 2021, lorsque la Commission a présenté à la fois la proposition et l'analyse d'impact.
50. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 23 septembre 2021, la présidence slovène a informé les délégations de l'état de la situation, des travaux prévus et de son intention de progresser autant que possible sur ce dossier au cours de son mandat.
51. L'examen technique de la proposition au sein du groupe "Questions fiscales" (Fiscalité indirecte – Droits d'accises/Taxation de l'énergie) s'est poursuivi les 6 et 20 octobre, ainsi que les 15 et 24 novembre 2021, avec une analyse article par article. Le premier cycle d'analyse de tous les articles s'est achevé le 24 novembre 2021.

²³ Doc. 12153/19.

²⁴ Doc. 14608/19.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Revision-of-the-Energy-Tax-Directive-public-consultation_fr.

52. Au cours de l'examen de la proposition, quelques questions ont été posées sur divers aspects de la proposition, notamment en ce qui concerne le passage d'une taxation fondée sur le volume à une taxation fondée sur le contenu énergétique, l'introduction d'un classement des taux en fonction des performances environnementales, la taxation des nouveaux produits, l'indexation, les secteurs aérien et maritime, ainsi que les liens avec d'autres dossiers du paquet "Ajustement à l'objectif 55".
53. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 25 novembre 2021, la présidence slovène a informé les délégations des résultats des travaux et de l'état d'avancement du dossier, également dans le cadre du paquet "Ajustement à l'objectif 55". Le 7 décembre 2021, en point "A" de son ordre du jour, le Conseil Ecofin a pris note du rapport de la présidence sur l'état d'avancement des travaux concernant les propositions du paquet "Ajustement à l'objectif 55" traitées en son sein, y compris la proposition DTE²⁶.
54. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 6 janvier 2022, la présidence française a poursuivi la discussion sur la révision de la proposition DTE en suggérant une voie à suivre et en confirmant sa volonté de progresser sur ce dossier. L'analyse technique de la proposition a été effectuée par le groupe "Questions fiscales" (Fiscalité indirecte – Droits d'accises/Taxation de l'énergie) les 10 janvier, 11 février, 10 mars, 8 avril, 2 mai et 1^{er} juin 2022.
55. L'analyse a porté sur l'ensemble de la proposition après que les travaux ont été divisés en quatre groupes thématiques: 1) le champ d'application de l'approche fondée sur les produits imposables et le contenu énergétique, la structure des taux à la fin de la période transitoire, les énergies renouvelables; 2) les niveaux minimaux de taxation et le contenu des catégories fiscales, la structure des taux en 2023, les périodes transitoires et l'indexation; 3) les aides d'État et les transports; 4) l'industrie, l'agriculture, la pêche et les ménages. Sur la base des discussions qui ont eu lieu au sein du groupe "Questions fiscales", la présidence a présenté des textes de compromis partiels sur les blocs un et deux.
56. Le 17 juin 2022, le Conseil Ecofin a pris note du rapport de la présidence sur l'état d'avancement des travaux concernant la proposition DTE²⁷.

²⁶ Doc. 14574/21.

²⁷ Doc. 9874/22.

ii. Comptoirs de vente hors taxes situés dans le terminal français du tunnel sous la Manche

57. Le 16 décembre 2021, la Commission a présenté au Conseil une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2008/118/CE et la directive (UE) 2020/262 en ce qui concerne les comptoirs de vente hors taxes situés dans le terminal français du tunnel sous la Manche.
58. L'objectif de cette proposition était d'autoriser la réouverture des comptoirs de vente hors taxes situés dans le terminal français de la liaison fixe transmanche à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.
59. La proposition a été examinée par le groupe "Royaume-Uni" et le groupe "Questions fiscales".
60. Le Comité économique et social européen et le Parlement européen ont rendu leur avis respectivement les 23 février et 9 mars 2022.
61. Le Conseil Ecofin a ensuite adopté la directive lors de sa session du 5 avril 2022. La directive a été publiée au Journal officiel le 6 avril 2022.

d) Taxe sur les transactions financières (TTF)

62. Le 14 février 2013, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières.
63. 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. Les principaux aspects des négociations en cours sur ce dossier ont été résumés dans le précédent rapport Ecofin sur les questions fiscales adressé au Conseil européen²⁸.

²⁸ Doc. 8891/20, points 67-70, et doc. 14863/19, points 104-110.

65. Le Conseil européen a indiqué ce qui suit dans les conclusions de la réunion qu'il a tenue du 17 au 21 juillet 2020²⁹ (point A29): "*Au cours des prochaines années, l'Union s'efforcera de réformer le système des ressources propres et d'introduire de nouvelles ressources propres. [...] ... l'Union s'efforcera, au cours du prochain CFP, de mettre en place d'autres ressources propres, qui pourraient inclure une taxe sur les transactions financières.*". À cet égard, la Commission a récemment précisé que³⁰ "*en cas d'accord sur cette taxe sur les transactions financières, la Commission présentera une proposition visant à transférer les recettes de cette taxe au budget de l'UE en tant que ressource propre. En l'absence d'accord d'ici la fin de 2022, la Commission proposera, sur la base d'analyses d'impact, une nouvelle ressource propre, fondée sur une nouvelle taxe sur les transactions financières. La Commission s'efforcera de présenter ces propositions d'ici juin 2024 dans l'optique d'une introduction au plus tard le 1^{er} janvier 2026.*".

B. COOPÉRATION ADMINISTRATIVE

a) Coopération administrative avec la Norvège dans le domaine de la TVA

66. Le 26 avril 2022, la Commission a présenté au Conseil une recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à ouvrir des négociations en vue de la modification 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 ajoutée³¹.

²⁹ Doc. EUCO 10/20.

³⁰ Voir la résolution législative du Parlement européen du 16 décembre 2020 sur le projet de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021 à 2027 (09970/2020 – C9-0409/2020 – 2018/0166(APP)), déclaration de la Commission sur la mise en place d'une ressource propre fondée sur la taxe sur les transactions financières.

³¹ Doc. 8461/22 + ADD 1.

67. L'objectif des négociations envisagées pour la modification de l'accord UE-Norvège en matière de coopération administrative, de lutte contre la fraude et de recouvrement de créances dans le domaine de la TVA³² serait double:
- a) fournir aux États membres, autant que possible et dans la mesure nécessaire, de nouveaux instruments de coopération avec la Norvège, similaires à ceux introduits dans le règlement (CE) n° 904/2010 avec le règlement (UE) 2018/1541; et
 - b) mettre à jour les références juridiques à la directive 95/46/CE par des références au règlement (UE) 2016/679.
68. De plus amples détails figurent dans les projets de directives de négociation, lesquelles seront annexées à la décision du Conseil.
69. À la suite de la réunion du groupe "Questions fiscales" (Fiscalité indirecte) du 2 mai 2022, toutes les délégations ont été en mesure de soutenir le contenu du projet de décision du Conseil et des directives de négociation, tel que proposé par la Commission.
70. La décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec le Royaume de Norvège en vue de modifier 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 ajoutée, ainsi que les directives de négociation ont été adoptées par le Conseil le 17 juin 2022³³.

³² JO L 195 du 1.8.2018, p. 3.

³³ Doc. 8901/22 et doc. 9643/22.

b) Coopération administrative avec d'autres pays tiers dans le domaine de la TVA

71. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 12 mai 2022, la Commission a informé les délégations sur les points suivants:

- a) les aspects liés à la TVA des discussions avec le Royaume-Uni dans le contexte du protocole concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée et concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts et droits³⁴;
- b) la phase initiale des contacts exploratoires avec les autorités de l'Australie, du Canada, de la Nouvelle-Zélande et du Japon en ce qui concerne les possibilités de poursuivre les travaux en vue d'une coopération administrative dans le domaine de la TVA. La Commission a indiqué que ces discussions exploratoires se poursuivaient avec le Japon, car, à ce stade, les contacts avec l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande n'ont pas donné de résultats satisfaisants;
- c) les négociations avec les autorités de la République populaire de Chine, en vue de la conclusion d'un mémorandum d'entente non contraignant (éventuel futur cadre de coopération administrative entre l'UE et la République populaire de Chine dans le domaine de la TVA)³⁵. La Commission a indiqué que ces négociations étaient à présent suspendues.

³⁴ JO L 149 du 30.4.2021, p. 10.

³⁵ Le 10 mars 2021, le Conseil a approuvé, tout en formulant un certain nombre d'observations (doc. CM 1978/21 LIMITE, de plus amples détails figurant dans le document ST 6351/21 LIMITE), l'ouverture par la Commission de négociations avec les autorités de la République populaire de Chine, en vue de la conclusion d'un mémorandum d'entente non contraignant.

72. Il est rappelé que, en ce qui concerne la négociation et la conclusion d'instruments non contraignants en vertu du droit de l'UE (tels que le mémorandum d'entente susmentionné), et conformément aux exigences du TUE (notamment son article 16, paragraphe 1), la définition des politiques demeure une prérogative du Conseil. Il appartient donc au Conseil d'évaluer s'il est dans l'intérêt de l'Union d'engager de telles discussions (négociations) sur un éventuel instrument non contraignant. En outre, à la suite de l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire C-660/13 (mémorandum d'entente suisse), les secrétaires généraux du Conseil, de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure se sont mis d'accord, en 2017, sur les arrangements relatifs aux instruments non contraignants³⁶. Ces arrangements s'appliquent à tous les instruments non contraignants, quel que soit le domaine d'action concerné, indépendamment de la question de savoir qui représente l'Union dans les négociations avec le(s) tiers et quelle que soit la dénomination ou la forme de ces instruments. Il est entendu que la Commission continuera d'informer régulièrement les États membres de l'état d'avancement de ces négociations (y compris en ce qui concerne tout autre contact avec des pays tiers dans ce domaine) et qu'elle reviendra vers le Conseil à l'issue des négociations afin de demander, conformément au droit de l'Union, que le Conseil autorise la signature de l'instrument non contraignant au nom de l'Union.

c) Amélioration de la mise en œuvre des mesures restrictives de l'UE au moyen des instruments de politique fiscale

73. Dans le contexte de l'agression menée par la Russie contre l'Ukraine avec la participation complice de la Biélorussie, la présidence française a organisé, le 27 avril et le 25 mai 2022, des réunions du groupe "Questions fiscales" afin d'examiner un certain nombre de mesures que les États membres pourraient prendre pour soutenir la mise en œuvre des mesures restrictives de l'UE et empêcher leur contournement par des instruments de coopération fiscale.

74. Premièrement, les États membres ont noté que les actions menées par la Russie et la Biélorussie avaient gravement nui à l'environnement coopératif avec la Fédération de Russie et la République de Biélorussie dans le domaine de la fiscalité en vertu des instruments multilatéraux et bilatéraux de droit international.

75. Compte tenu du changement fondamental de circonstances provoqué par ces actions, les États membres de l'UE ont décidé de mettre fin à tous les échanges d'informations à des fins fiscales avec ces deux pays.

³⁶ Doc. ST 15367/17.

76. Deuxièmement, les États membres de l'UE ont examiné un certain nombre de mesures visant à renforcer le recours à la coopération administrative et à d'autres instruments dans le domaine fiscal dans le cadre de l'application des mesures restrictives.
77. Les États membres de l'UE sont convenus d'étudier plus avant l'utilisation des échanges spontanés d'informations sur les personnes et entités désignées inscrites sur la liste figurant à l'annexe I du règlement (UE) n° 269/2014 et la mise en place informelle d'une plateforme de coopération ad hoc temporaire afin de faciliter les discussions sur la mise en œuvre des mesures restrictives dans le domaine fiscal.
78. Les États membres de l'UE ont également discuté d'autres mesures éventuelles pour soutenir l'efficacité des mesures restrictives de l'UE, telles que la suggestion d'intensifier le recours aux contrôles fiscaux concernant les personnes et entités inscrites sur la liste, le cas échéant, ainsi que coordonner les demandes d'informations fiscales et d'examens fiscaux simultanés adressées par les États membres de l'UE aux pays tiers dans le cadre de l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale de l'OCDE, et faire le point, de manière coordonnée, sur les informations financières échangées avec les pays tiers européens.
79. Enfin, les États membres de l'UE se sont félicités de l'appel à accorder une attention accrue à la possibilité de remboursements d'impôts au bénéfice de personnes ou d'entités inscrites sur la liste des personnes sanctionnées, dans la mesure du possible.
80. Le groupe "Questions fiscales" suivra l'évolution de la situation en ce qui concerne les mesures susmentionnées, y compris les travaux menés au sein de la plateforme temporaire créée par la Commission le 3 juin 2022 sous la forme d'un sous-groupe sur l'exécution fiscale au sein de la task force "Gel et saisie".
81. Lors de sa réunion du 18 mai 2022, le Comité des représentants permanents a pris note de ces travaux.

d) Programme "Fiscalis" aux fins de la coopération dans le domaine fiscal

82. Le programme Fiscalis vise à aider les autorités fiscales à améliorer le fonctionnement du marché intérieur, à favoriser la compétitivité, à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et à améliorer la perception de l'impôt. Le 28 février 2022, la Commission a présenté au groupe à haut niveau le rapport 2020 sur l'état d'avancement du programme Fiscalis³⁷ et, le 12 mai 2022, elle lui a présenté le rapport annuel 2021 sur l'état d'avancement du programme Fiscalis³⁸. Les rapports donnent un aperçu des progrès accomplis au cours des années concernées par le programme Fiscalis, des principaux résultats obtenus, des problèmes rencontrés et des enseignements tirés. 2021 a été la première année de mise en œuvre du nouveau programme Fiscalis au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027.
83. Le 12 mai, la Commission a également informé le groupe à haut niveau de la participation de pays tiers au programme Fiscalis.

C. COORDINATION DES POLITIQUES FISCALES

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)"

84. Le groupe "Code de conduite" s'est réuni les 24 janvier, 27 avril et 2 juin 2022; le sous-groupe sur les questions intérieures/extérieures s'est réuni le 14 janvier, les 2 et 7 février, les 16 et 31 mars, et les 5 et 18 mai 2022.
85. La révision semestrielle de la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales a été approuvée par le Conseil le 24 février 2022 et publiée au Journal officiel le 3 mars 2022³⁹.

³⁷ Doc. 6009/22.

³⁸ Doc. 8383/22.

³⁹ JO C 413I du 12.10.2021, p. 1.

86. Outre les travaux habituels, qui sont plus amplement abordés dans le rapport semestriel du groupe "Code de conduite", la présidence française, en coordination avec le président du groupe, a mené des discussions horizontales sur un certain nombre d'aspects du processus d'inscription sur la liste de l'UE, y compris l'incidence sur le processus d'inscription sur la liste des révélations faites dans les médias et l'accord du Cadre inclusif de l'OCDE sur le BEPS sur le deuxième pilier.

b) Développements internationaux

87. Le groupe à haut niveau a été régulièrement informé des développements internationaux pertinents dans le domaine de la politique fiscale, notamment en ce qui concerne les réunions des ministres des finances du G20 et du Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS. Les discussions régulières au sein du groupe à haut niveau, ainsi qu'une discussion informelle au niveau des ministres en septembre 2021, ont contribué de manière significative à l'accord final intervenu au sein du Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS.

88. Les questions liées à la loi américaine relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (FATCA) ont été portées à l'attention des délégations en janvier et mars 2022, lorsque la présidence française a informé le groupe à haut niveau de l'état d'avancement de la FATCA et examiné la voie à suivre. En mai, sur la base des progrès réalisés au cours des présidences précédentes, la présidence française a tenu une vidéoconférence informelle avec l'Administration fiscale américaine (IRS) et le département du Trésor des États-Unis sur la FATCA, axée sur la question des "Américains accidentels", y compris le problème de l'obtention d'orientations supplémentaires de la part de l'IRS et du Trésor afin d'empêcher la clôture des comptes bancaires des Américains accidentels dans l'UE. En juin, la présidence française a présenté un compte rendu de cette réunion au groupe à haut niveau. Des contacts avec les autorités américaines sont en cours et d'autres réunions informelles avec les homologues américains seront prévues.

c) Fiscalité dans les domaines non fiscaux

89. 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, a continué de faire en sorte que les États membres soient avertis en temps voulu, notamment des négociations relatives à la conclusion d'accords entre l'UE et des pays tiers. Les questions qui ont fait l'objet d'un suivi par le groupe à haut niveau sont notamment les suivantes: la proposition de directive sur la performance énergétique des bâtiments, la proposition de modification du règlement sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et la proposition de modification du règlement sur les fonds européens d'investissement à long terme, ainsi que la proposition de directive relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme, les conclusions du Conseil sur le renforcement des échanges interculturels dans l'espace européen par la mobilité des artistes et des professionnels de la culture, et par le multilinguisme dans le monde numérique, et la communication de la Commission intitulée "REPowerEU: Action européenne conjointe pour une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable".