

**Bruxelles, le 20 juin 2025  
(OR. en)**

**10611/25**

**FISC 146  
ECOFIN 853**

### **RÉSULTATS DES TRAVAUX**

---

Origine:           Secrétariat général du Conseil  
Destinataire:    délégations

---

Objet:             Rapport Ecofin sur les questions fiscales

---

Les délégations trouveront en annexe le rapport Ecofin sur les questions fiscales, approuvé par le Conseil Ecofin lors de sa 4106<sup>e</sup> session tenue à Luxembourg le 20 juin 2025.

**RAPPORT ECOFIN SUR LES QUESTIONS FISCALES****A. INTRODUCTION**

1. Le présent rapport du Conseil donne un aperçu des progrès qui ont été réalisés au sein du Conseil sous la présidence polonaise, ainsi que de l'état d'avancement des dossiers les plus importants qui font actuellement l'objet de négociations 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. La présidence polonaise a poursuivi les travaux sur des dossiers clés, notamment les propositions du train de mesures sur la TVA à l'ère numérique, la modification de la directive relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (DAC 9), la révision de la directive sur la taxation de l'énergie, la proposition relative aux prix de transfert, la mise à jour de la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales, la proposition visant à empêcher l'utilisation abusive d'entités écrans à des fins fiscales et les négociations sur des accords fiscaux de l'UE avec certains pays tiers. Elle a également poursuivi les travaux liés aux négociations sur la coopération en matière fiscale à l'Organisation des Nations unies, sur la base des discussions tenues entre États membres au sein de l'UE.
3. Plus précisément, le Conseil:
  - a) a adopté le train de mesures sur la TVA à l'ère numérique;
  - b) a adopté les propositions relatives au certificat électronique d'exonération de la TVA;
  - c) est parvenu à une orientation générale sur la directive concernant les règles de TVA applicables aux ventes à distance de biens importés et la TVA à l'importation en ce qui concerne l'incitation à utiliser l'IOSS;
  - d) a adopté la directive modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (DAC 9);

- e) a approuvé des conclusions du Conseil sur un programme de désencombrement et de simplification en matière fiscale qui contribue à la compétitivité de l'UE;
  - f) a réalisé des avancées en ce qui concerne la révision de la directive sur la taxation de l'énergie;
  - g) a poursuivi l'examen de la proposition de directive du Conseil relative aux prix de transfert, ainsi que les discussions sur l'éventuelle mise en place d'une plateforme en matière de prix de transfert;
  - h) a continué à examiner la proposition de directive du Conseil établissant des règles pour empêcher l'utilisation abusive d'entités écrans à des fins fiscales; et
  - i) a pris acte des informations communiquées par les services de la Commission sur les négociations relatives à la modification des accords de l'UE avec Andorre, le Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin et la Suisse.
4. Le groupe "Code de conduite (fiscalité des entreprises)" a également poursuivi ses travaux sur les différentes questions relevant de sa compétence actuelle, notamment sur la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales, comme indiqué dans son rapport semestriel<sup>1</sup>. Cette liste a été actualisée en dernier lieu par le Conseil le 18 février 2025<sup>2</sup>.
5. Des informations plus détaillées concernant les thèmes et dossiers spécifiques figurent ci-après.

## **B. DÉLIBÉRATIONS LÉGISLATIVES**

### **1) Fiscalité directe**

#### *a) Utilisation abusive d'entités écrans*

6. 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 de directive contre les entités écrans"<sup>3</sup>).

---

<sup>1</sup> Doc. ST 9651/25 + ADD 1 à 10.

<sup>2</sup> JO C, C/2025/1473, 28.2.2025.

<sup>3</sup> Doc. ST 15296/21.

7. L'objectif de la proposition est d'empêcher l'évasion et la fraude fiscales résultant d'agissements d'entités sans substance, 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.
8. Au premier semestre de 2022 a débuté l'analyse technique de la proposition, au cours de laquelle les délégations ont mené des discussions sur la base des textes de compromis et des notes d'information élaborés par les présidences successives. Parmi les questions les plus débattues figurent notamment les conséquences fiscales, les liens avec la législation nationale anti-abus, les entités exclues, la substance minimale, le renversement de la présomption et la réduction de la charge administrative, les certificats de résidence fiscale et l'échange d'informations. Le groupe à haut niveau a fourni des orientations pour la suite des travaux sur les questions en suspens. En principe, la plupart des délégations ont soutenu les objectifs de la proposition, mais ont estimé que d'importants travaux techniques supplémentaires seraient nécessaires pour parvenir à un accord.
9. En juin 2024, une nouvelle approche de la proposition a été présentée aux délégations. En novembre 2024, cette approche a été traduite en suggestions rédactionnelles concrètes sur certains sujets clés, en particulier le champ d'application, les marqueurs, les obligations de déclaration et l'échange d'informations, ainsi que les mesures administratives. Ces suggestions rédactionnelles, les implications pratiques de la nouvelle approche en général et les domaines nécessitant une plus grande attention ont été examinés lors de la réunion du groupe "Questions fiscales" de novembre 2024. Certaines délégations ont estimé qu'il était important de clarifier la relation avec la directive relative à la coopération administrative (DAC). Il a été souligné que les éventuelles initiatives à venir sur ce dossier ne devraient pas avoir pour effet de faire peser une charge administrative excessive sur les entreprises et les autorités fiscales.

10. Sous la présidence polonaise, le Conseil a approuvé des conclusions établissant un programme de désencombrement et de simplification en matière fiscale en vue de contribuer à la compétitivité de l'UE (voir chapitre C, section 1, ci-après). Ces conclusions contiennent des principes de désencombrement en matière fiscale qui devraient également être respectés lors de la négociation des propositions en cours d'examen. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 29 avril 2025, la proposition de directive contre les entités écrans a été mentionnée comme constituant un dossier susceptible d'être analysé sous l'angle des principes de désencombrement en matière fiscale.
11. Le 27 mai 2025, le groupe "Questions fiscales" a procédé à un échange de vues sur ce dossier. Des chevauchements potentiels ont été signalés entre les marqueurs prévus par le dernier texte de compromis sur la directive contre les entités écrans et ceux de la DAC 6, ce qui pourrait entraîner le risque que, en vertu d'une éventuelle directive à venir contre les entités écrans, des informations similaires soient communiquées deux fois, et probablement au moyen de systèmes informatiques distincts. En outre, les objectifs de la DAC 6, tels que le renforcement de la transparence fiscale et la lutte contre la planification fiscale agressive, convergent avec les objectifs de la proposition de directive contre les entités écrans. Plusieurs délégations étaient d'avis que les objectifs de la proposition de directive contre les entités écrans pouvaient être atteints au moyen d'une clarification ou de modifications des marqueurs prévus dans la DAC 6. Conformément au programme de désencombrement et de simplification, les délégations ont également souligné que toute solution à venir ne devait pas créer de charge administrative excessive. Ces questions pourraient être examinées une fois que la Commission aura finalisé ses analyses et présenté une éventuelle nouvelle proposition législative sur la DAC. En conséquence, il est apparu que l'analyse de la proposition de directive contre les entités écrans ne devrait pas être poursuivie au sein du Conseil. Une telle approche serait conforme au concept de désencombrement et de simplification en matière fiscale et éviterait des charges administratives et de mise en conformité supplémentaires pour les administrations et les contribuables des États membres, ainsi que des coûts de mise en œuvre disproportionnés et des déclarations multiples. Cette approche a reçu un large soutien des délégations.

b) Directive relative aux prix de transfert

12. Le 12 septembre 2023, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil relative aux prix de transferts<sup>4</sup>, qui vise essentiellement à intégrer dans le droit de l'Union les règles et principes essentiels en matière de prix de transfert qui sont arrêtés dans le cadre de l'OCDE.

---

<sup>4</sup> Doc. ST 12954/23 + ADD 1.

13. À la suite de la première discussion générale sur cette proposition législative sous la présidence espagnole, la présidence belge a entamé une analyse approfondie de la proposition de la Commission au niveau du groupe "Questions fiscales". Au cours de la présidence hongroise, les discussions menées au niveau du groupe "Questions fiscales" ont continué de montrer que cette proposition législative ne recueillait pas un soutien suffisant de la part des États membres. Pour une large majorité de ces derniers, il n'était pas possible de réaliser de nouveaux progrès sur la base de la proposition de la Commission sous sa forme actuelle. Seuls quelques États membres ont estimé que les discussions techniques pourraient se poursuivre, pour déterminer s'il existait des aspects procéduraux liés aux règles en matière de prix de transfert qui pourraient éventuellement être harmonisés par une directive du Conseil.
14. La présidence polonaise a sollicité l'avis des États membres au niveau du groupe "Questions fiscales" quant à d'éventuels changements de leur position en ce qui concerne la proposition de directive du Conseil. Les discussions ont fait ressortir de nombreuses préoccupations des États membres, y compris des préoccupations fondamentales de principe concernant cette proposition législative, et il semble peu probable de pouvoir parvenir à un accord. Si quelques États membres estiment que certains aspects procéduraux liés aux prix de transfert pourraient éventuellement être réglementés dans une directive, il ne semble pas possible de parvenir à un compromis sur cette base. Néanmoins, les États membres soutiennent pleinement l'objectif général consistant à réduire la complexité, les coûts et la charge administrative tant pour les contribuables que pour les autorités fiscales dans le domaine des prix de transfert.
15. Parallèlement aux débats sur la proposition de directive du Conseil et sous réserve des dispositions de l'article 296, paragraphe 3, du TFUE, la présidence polonaise a poursuivi les discussions techniques sur la possibilité de mettre en place une plateforme en matière de prix de transfert en dehors du cadre établi par une directive du Conseil. Ces discussions reposent sur le fait que les États membres ont exprimé leur intérêt et leur soutien en faveur d'une méthode de travail différente entre États membres, qui maintiendrait les règles en matière de prix de transfert dans le cadre de leurs compétences et permettrait de proposer, de concevoir et de déterminer des solutions fondées sur le consensus et non juridiquement contraignantes, conformément au cadre de l'OCDE, aux problèmes pratiques dans le domaine des prix de transfert, l'objectif étant de réduire la complexité, les coûts et la charge administrative tant pour les contribuables que pour les autorités fiscales.

16. Malgré un soutien général à l'idée de mettre en place une plateforme en matière de prix de transfert, les États membres ont exprimé des points de vue divergents en ce qui concerne les paramètres fondamentaux de la plateforme, tels que son mandat et sa structure, la forme des conclusions de ses travaux et leur approbation (résultats), la possibilité d'un engagement politique à les mettre en œuvre ainsi que leur réexamen ou leur suivi. Certains États membres se sont montrés favorables à ce que la plateforme soit dotée d'un large mandat, s'accompagne d'un engagement politique et prévoit un mécanisme de réexamen ou de suivi, autant d'éléments essentiels pour que la Commission garantisse l'efficacité de la plateforme, mais aucun accord n'a été trouvé pour cela.
17. Néanmoins, il convient de noter que les États membres sont favorablement disposés à l'égard de l'idée que la Commission mette en place une plateforme en matière de prix de transfert, qui fonctionne sur la base d'un consensus entre les États membres et qui examine les questions pratiques dans le domaine des prix de transfert, l'objectif étant de maintenir les règles en matière de prix de transfert dans le cadre de la compétence des États membres, et qui conçoive et propose des solutions fondées sur le consensus et non juridiquement contraignantes, conformément au cadre de l'OCDE, avec pour but de réduire la complexité, les coûts et la charge administrative tant pour les contribuables que pour les autorités fiscales.

c) Directive BEFIT

18. Le 12 septembre 2023, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil relative à un cadre pour l'imposition des revenus des entreprises en Europe (BEFIT)<sup>5</sup>, dont l'objectif principal est l'élaboration d'un cadre commun pour l'impôt sur les sociétés pour les grandes multinationales dans l'UE. Après avoir présenté la proposition BEFIT, la Commission a retiré ses propositions relatives à l'assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (ACIS) et à l'assiette commune (consolidée) pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS), qui étaient sur la table du Conseil depuis 2016 et dont l'examen avait été suspendu, des négociations mondiales ayant débuté en parallèle sur la solution reposant sur deux piliers (dans le contexte du Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS).

---

<sup>5</sup> Doc. ST 12965/23 + ADD 1 à 3.

19. Les travaux préparatoires qui ont eu lieu jusqu'à présent ont été résumés dans les précédents rapports du Conseil sur les questions fiscales<sup>6</sup>. Sous la présidence polonaise, dans l'objectif de progresser par ailleurs en matière de politique et de législation fiscales, il a été décidé de se concentrer sur un certain nombre d'autres priorités, comme indiqué dans la partie introductive du présent rapport<sup>7</sup>.
20. Dans son précédent rapport sur les questions fiscales, le Conseil relevait que "*certaines États membres souhaiteraient tenir un débat politique sur l'initiative BEFIT, mais il est jugé nécessaire de poursuivre la réflexion et les travaux techniques, de manière anticipée, pour déterminer les prochaines étapes de ces négociations au cours de la présidence à venir. À cet égard, plusieurs États membres ont également suggéré, comme voie à suivre, la possibilité de donner la priorité aux discussions concernant certaines parties spécifiques de la proposition. L'analyse technique de la proposition de la Commission pourrait donc se poursuivre dans le but de préparer une discussion sur les choix politiques*"<sup>8</sup>.

## 2) **Fiscalité indirecte**

### a) La TVA à l'ère du numérique

21. Le 8 décembre 2022, la Commission a publié son train de mesures sur les règles en matière de TVA adaptées à l'ère numérique, lequel contient trois propositions:
- une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les règles en matière de TVA adaptées à l'ère numérique<sup>9</sup>;
  - une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne les modalités de coopération administrative en matière de TVA nécessaires à l'ère numérique<sup>10</sup>; et
  - une proposition de règlement d'exécution du Conseil modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 282/2011 en ce qui concerne les exigences en matière d'information applicables à certains régimes de TVA<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Doc. ST 11287/24, points 34 à 38, et doc. ST 16673/24, points 27 à 30.

<sup>7</sup> Point 3 du présent rapport.

<sup>8</sup> Doc. ST 16673/24, point 30.

<sup>9</sup> Doc. ST 15841/22.

<sup>10</sup> Doc. ST 15842/22.

<sup>11</sup> Doc. ST 15843/22.

22. Ce train de mesures poursuit trois objectifs. Premièrement, il vise à moderniser les obligations de déclaration en matière de TVA, en introduisant des obligations de déclaration numérique reposant sur la facturation électronique. Deuxièmement, il entend relever les défis présentés par l'économie des plateformes, en actualisant les règles de TVA applicables. Et troisièmement, il vise à réduire la charge administrative en passant à un enregistrement unique à la TVA.
23. Le 5 novembre 2024, le Conseil Ecofin est parvenu à un accord sur le compromis, consistant en une orientation générale sur la directive modificative, un accord politique sur le règlement modificatif et un accord politique sur le règlement d'exécution modificatif. Le Conseil a également décidé de consulter à nouveau le Parlement européen en ce qui concerne la directive. Le Parlement européen a rendu un nouvel avis le 18 février.
24. Le 11 mars 2025, le Conseil a formellement adopté le train de mesures<sup>12</sup>. Les actes législatifs concernés ont été publiés au Journal officiel le 25 mars 2025<sup>13</sup>.
- b) *Les règles en matière de TVA applicables à la vente à distance de biens importés et la TVA à l'importation*
25. Le 17 mai 2023, la Commission a publié un ensemble de propositions dans le cadre d'une réforme complète et de grande envergure de l'union douanière, accompagné d'une communication intitulée "Réforme douanière: faire passer l'union douanière à l'étape supérieure"<sup>14</sup>. Ce train de mesures contenait également une proposition concernant la taxe sur la valeur ajoutée, à savoir une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les règles de TVA applicables aux assujettis qui facilitent les ventes à distance de biens importés et la mise en œuvre du régime particulier applicable aux ventes à distance de biens importés de territoires tiers ou de pays tiers et du régime particulier pour la déclaration et le paiement de la TVA à l'importation ("directive concernant les ventes à distance de biens importés et la TVA à l'importation")<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Doc. ST 6304/25.

<sup>13</sup> JO L, 2025/516, 25.3.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/516/oj>; JO L, 2025/517, 25.3.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/517/oj>; JO L, 2025/518, 25.3.2025, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg\\_impl/2025/518/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2025/518/oj).

<sup>14</sup> Doc. ST 9622/23.

<sup>15</sup> Doc. ST 9638/23.

26. L'un des objectifs de la réforme douanière est de faire face à l'augmentation drastique des volumes des échanges, due en grande partie à la croissance extraordinaire du commerce électronique qui génère un nombre exponentiel de petits colis de marchandises de faible valeur. Les cas de sous-évaluation et de fractionnement délibéré des envois visant à maintenir la valeur des envois en dessous de 150 EUR pour éviter les droits de douane viennent aggraver les difficultés rencontrées. Les propositions de réforme visent donc à supprimer l'exonération douanière pour les marchandises d'une valeur maximale de 150 EUR et à introduire un nouveau système tarifaire pour les envois de faible valeur fondé sur quatre grandes catégories.
27. À l'heure actuelle, ce seuil de 150 EUR existe également pour l'application de la disposition relative au fournisseur présumé dans la directive TVA, ainsi que pour l'utilisation du guichet unique pour les importations (IOSS) aux fins de la TVA: son application est limitée aux ventes à distance de marchandises importées ne dépassant pas 150 EUR. La proposition TVA figurant dans le train de mesures vise à supprimer ce seuil également aux fins de l'IOSS, de manière à aligner les règles douanières et les règles en matière de TVA en ce qui concerne le commerce électronique.
28. En outre, en l'absence de soutien en faveur d'une utilisation obligatoire de l'IOSS dans le cadre des négociations sur le train de mesures sur la TVA à l'ère du numérique, une autre solution a été élaborée sous les présidences espagnole et belge pour encourager l'utilisation de l'IOSS, notamment en rendant le fournisseur ou le fournisseur présumé redevable de la TVA à l'importation dans les États membres de destination finale des biens [ce qui signifie que les fournisseurs (présumés) devraient s'enregistrer séparément dans chaque État membre où ils exercent leurs activités s'ils n'utilisent pas l'IOSS].
29. En raison des liens étroits entre cette solution d'incitation et la réforme du code des douanes de l'Union, il a été décidé d'examiner les dispositions pertinentes dans le cadre de la proposition relative à la TVA s'inscrivant dans la réforme douanière. Au cours de quatre réunions du groupe "Questions fiscales", la présidence hongroise a affiné la solution, en incluant des mesures visant à garantir davantage le paiement de la TVA à l'importation et une mesure de repli qui donnerait la possibilité aux États membres, dans des cas spécifiques, de permettre au client de payer la TVA à l'importation, et a débattu de la suppression du seuil de 150 EUR pour l'IOSS.

30. Au cours des négociations, il a été suggéré d'étendre la définition des "ventes à distance de biens importés de territoires tiers ou de pays tiers" aux livraisons provenant d'entrepôts douaniers, afin de garantir des conditions de concurrence équitables - en ce qui concerne la possibilité d'utiliser l'IOSS aux fins de la TVA - entre les livraisons arrivant dans des colis individuels et les livraisons arrivant en vrac dans les entrepôts douaniers destinées à être vendues aux consommateurs. Compte tenu des avantages potentiels pour le contrôle douanier, la présidence hongroise a inclus cette suggestion dans son texte de compromis pour le projet de directive concernant les ventes à distance de biens importés et la TVA à l'importation.
31. Si la suppression du seuil de 150 EUR et l'extension aux entrepôts douaniers sont étroitement liées à la réforme douanière et devront être examinées à la lumière des choix politiques opérés au cours des négociations sur ce train de mesures législatives, il n'existe pas de lien aussi étroit entre la réforme douanière et les mesures visant à encourager l'IOSS. En substance, l'autre approche remplace uniquement les dispositions du train de mesures sur la TVA à l'ère du numérique qui auraient rendu l'IOSS obligatoire. En encourageant davantage la déclaration périodique de la TVA plutôt que l'évaluation et le paiement à la frontière, les mesures visant à inciter à utiliser l'IOSS simplifieraient la perception de la TVA. En outre, étant donné que les mesures décourageront fortement le non-respect des règles, la présidence polonaise a estimé qu'elles étaient nécessaires et souhaitables pour des motifs purement liés à la TVA. En outre, l'adoption de ces mesures permettrait de clarifier le cadre applicable en matière de TVA au cours des négociations sur la réforme du code des douanes de l'Union.
32. À cette fin, la présidence polonaise a élaboré un projet contenant les dispositions qui devraient être adoptées séparément, accompagné d'une déclaration à ajouter au procès-verbal du Conseil selon laquelle le Conseil continuerait de travailler sur les éléments restants du projet de directive. Cette approche a également été soutenue par la Commission. Parallèlement, la présidence a aussi organisé un débat d'orientation sur un certain nombre de mesures possibles pour renforcer la solidité de l'IOSS en vue d'en étendre éventuellement le champ d'application à l'avenir.

33. Lors de la réunion du groupe à haut niveau, presque toutes les délégations ont soutenu un texte de compromis révisé contenant uniquement les dispositions relatives à l'incitation. Quelques délégations ont maintenu des réserves. Afin de répondre aux préoccupations de ces délégations, la présidence a apporté un certain nombre de modifications au texte de compromis et au projet de déclaration du Conseil.
34. Le 13 mai 2025, le Conseil Ecofin est parvenu, sur cette base, à une orientation générale sur le texte<sup>16</sup>. Le Conseil a également décidé de consulter le Parlement européen sur le texte en vue de son adoption, sous réserve de sa mise au point par les juristes-linguistes.
- c) Certificat électronique d'exonération de la TVA
35. Le 8 juillet 2024, la Commission a publié deux propositions visant à remplacer l'actuel certificat d'exonération de la TVA sur support papier par un certificat électronique d'exonération de la TVA:
- i. une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le certificat électronique d'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée; et
  - ii. une proposition de règlement d'exécution du Conseil modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 282/2011 en ce qui concerne le certificat électronique d'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée.
36. La proposition de modification de la directive TVA crée les conditions juridiques nécessaires à l'élaboration du certificat électronique par la Commission au moyen de mesures d'exécution, tandis que la proposition de modification du règlement d'exécution prévoit l'utilisation du certificat soit sur support papier, soit au format électronique, pendant une phase de transition.
37. Le Conseil Ecofin est parvenu à un accord politique sur le train de mesures le 10 décembre 2024 et, le 18 février 2025, le Conseil l'a formellement adopté<sup>17</sup>. Les actes législatifs ont été publiés au Journal officiel le 28 février 2025<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Doc. ST 8710/25.

<sup>17</sup> Doc. ST 5431/25.

<sup>18</sup> JO L, 2025/425, 28.2.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/425/oj>; JO L, 2025/428, 28.2.2025, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg\\_impl/2025/428/oj](http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2025/428/oj).

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

38. 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)<sup>19</sup> (ci-après dénommée "proposition DTE").
39. La proposition DTE fait partie du paquet "Ajustement à l'objectif 55"<sup>20</sup>, 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. Ce paquet se compose d'un ensemble de propositions interdépendantes, qui tendent toutes au même objectif, à savoir assurer une transition équitable, compétitive et écologique d'ici à 2030 et au-delà.
40. La proposition DTE vise à atteindre les objectifs suivants:
- a) 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;
  - b) fournir un cadre qui préserve et améliore le marché intérieur de l'Union 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
  - c) préserver la capacité des États membres à générer des recettes pour leurs budgets.

---

<sup>19</sup> Doc. ST 10872/21.

<sup>20</sup> Doc. ST 10849/21.

41. 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 DTE<sup>21</sup>. Le 6 décembre 2022, le Conseil Ecofin a tenu un débat d'orientation<sup>22</sup> sur la proposition DTE et a formulé des orientations politiques sur la voie à suivre. D'une manière générale, les ministres ont soutenu l'approche plus souple de la présidence et ont demandé que des solutions soient trouvées concernant les questions en suspens. Au cours du débat d'orientation qui s'est tenu lors de la session du Conseil Ecofin du 10 décembre 2024<sup>23</sup>, la plupart des délégations ont estimé que le compromis trouvé jusqu'ici sur la directive dans son ensemble représente un équilibre délicat entre différents points de vue, compte tenu de plusieurs aspects, notamment les objectifs écologiques, les spécificités des États membres, la compétitivité et le marché intérieur. Quelques délégations ont néanmoins attiré l'attention sur certains points qui nécessitaient d'être examinés de façon plus approfondie. Faisant fond sur les orientations politiques, l'analyse technique s'est poursuivie.
42. S'appuyant sur les progrès réalisés par les présidences précédentes, la présidence polonaise a poursuivi les travaux sur la révision de la DTE. La présidence a élaboré des textes de compromis complets à plusieurs reprises. Le groupe "Questions fiscales" a examiné le dossier les 30 janvier, 1<sup>er</sup> avril et 20 mai. Des informations sur ce dossier ont également été communiquées aux délégations lors de la réunion du groupe à haut niveau du 12 juin. Le 20 juin 2025, le Conseil Ecofin a pris note du rapport de la présidence sur l'état d'avancement des travaux concernant le dossier DTE<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Doc. ST 9874/22.

<sup>22</sup> Doc. ST 14736/22.

<sup>23</sup> Doc. ST 16174/24 + ADD 1.

<sup>24</sup> Doc. 7819/25.

### 3) Coopération administrative dans le domaine fiscal

#### a) Directive modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (DAC9)

43. Le 28 octobre 2024, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (DAC 9)<sup>25</sup>.
44. L'objectif principal de cette proposition législative était de mettre en œuvre des dispositions spécifiques de la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 15 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union<sup>26</sup>. Cela concerne en particulier l'article 44 de cette directive, qui prévoit l'obligation pour les entités déclarantes des groupes d'entreprises multinationales et des groupes nationaux de grande envergure de déposer la déclaration d'information pour l'impôt complémentaire (DIIC). La DIIC doit être déposée à l'aide d'un modèle standardisé.
45. À la suite de travaux préparatoires<sup>27</sup>, le Conseil Ecofin est parvenu, lors de sa session du 11 mars 2025, à un accord politique sur le texte du projet de directive, en vue de l'adoption de la directive<sup>28</sup>, sous réserve de la mise au point du texte par les juristes-linguistes. Une déclaration du Conseil et une déclaration de la Commission ont été ajoutées au procès-verbal de cette session du Conseil<sup>29</sup>.
46. Le 14 avril 2025, le Conseil des affaires étrangères a adopté la directive (UE) 2025/872 du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal<sup>30</sup>. L'acte législatif a été publié au Journal officiel le 6 mai 2025<sup>31</sup>.

---

<sup>25</sup> Doc. ST 15004/24 + ADD 1.

<sup>26</sup> JO L 328 du 22.12.2022, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj>.

<sup>27</sup> Doc. ST 6760/25 + ADD 1.

<sup>28</sup> Doc. ST 6845/25.

<sup>29</sup> Doc. 7009/25, page 3, point 4 et l'annexe.

<sup>30</sup> Doc. ST 6963/25, ST 8024/25.

<sup>31</sup> JO L, 2025/872, 6.5.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/872/oj>.

b) Accords de l'UE avec Andorre, le Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin et la Suisse

47. À la suite des discussions entamées en 2023 au sein du groupe à haut niveau<sup>32</sup>, la Commission a présenté au Conseil, le 17 janvier 2024, une recommandation en vue d'une décision du Conseil visant à autoriser la Commission à ouvrir des négociations en vue de la modification des cinq accords sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international conclus entre l'Union européenne et, respectivement, la Confédération suisse, la Principauté de Liechtenstein, la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco et la République de Saint-Marin<sup>33</sup>.
48. Les objectifs des négociations envisagées pour la modification de ces cinq accords sont les suivants:
- a) veiller à ce que, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2026, l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers entre les États membres de l'UE et les cinq pays tiers dans le cadre des cinq accords respectifs de l'UE soit aligné sur la norme commune de déclaration (NCD) actualisée élaborée par l'OCDE et continue d'avoir lieu conformément à cette norme; la mise en œuvre de la NCD actualisée au sein de l'UE a été incluse dans la directive 2023/2226 (DAC8);
  - b) actualiser les références juridiques à la directive 95/46/CE en les remplaçant par des références au règlement (UE) 2016/679 (RGPD), lorsqu'il y a lieu.

---

<sup>32</sup> Doc. ST 16411/23, pp. 17 et 18.

<sup>33</sup> Doc. ST 5598/24 + ADD 1.

49. Le 21 mai 2024, le Conseil a adopté la décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue de la modification des accords sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international conclus entre l'Union européenne et, respectivement, la Confédération suisse, la Principauté de Liechtenstein, la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco et la République de Saint-Marin<sup>34</sup>, et a marqué son accord sur les directives de négociation<sup>35</sup>. Il a été décidé d'intégrer dans les directives de négociation une modification de l'accord avec la Suisse concernant une assistance au recouvrement des impôts directs et indirects.
50. Lors des réunions du groupe à haut niveau des 26 septembre et 24 octobre 2024, ainsi que des 8 janvier, 26 février, 29 avril et 12 juin 2025, et des réunions du groupe "Questions fiscales" des 31 janvier et 27 mai 2025, la Commission a rendu compte de l'état d'avancement des négociations menées en vue de la modification des accords avec la Suisse, le Liechtenstein, Saint-Marin, Monaco et Andorre, et a ensuite présenté le résultat de ces négociations, à savoir les projets de protocoles modificatifs en vue de parapher les textes.

---

<sup>34</sup> Doc. ST 9543/24, ST 9245/24.

<sup>35</sup> Doc. ST 9245/24 + ADD 1.

## C. ACTIVITÉS NON LÉGISLATIVES

### 1) Conclusions sur un programme de désencombrement et de simplification en matière fiscale qui contribue à la compétitivité de l'UE

51. Dans ses conclusions approuvées lors de sa réunion des 17 et 18 avril 2024<sup>36</sup>, le Conseil européen a souligné la nécessité d'un "nouveau pacte pour la compétitivité européenne, ancré dans un marché unique pleinement intégré" et a rappelé la nécessité de garantir la sécurité juridique et la prévisibilité, une meilleure intégration, la cohérence, l'ouverture à l'innovation et au numérique par défaut, tout en réduisant la charge administrative. Dans la déclaration de Budapest sur le nouveau pacte pour la compétitivité européenne<sup>37</sup>, le Conseil européen a insisté sur la nécessité de "lancer une révolution en matière de simplification, garantir un cadre réglementaire clair, simple et intelligent pour les entreprises et réduire drastiquement les charges administratives, réglementaires et de déclaration, en particulier pour les PME".
52. Lors du débat d'orientation que le Conseil a tenu le 18 janvier 2025 sur le thème "Garantir un environnement des entreprises concurrentiel à l'échelle mondiale en Europe - simplification, désencombrement et réduction de la charge réglementaire", certains ministres ont évoqué la nécessité de simplifier les systèmes fiscaux et le fait qu'il reste de la marge pour désencombrer la législation fiscale de l'UE.
53. Dans ce contexte, la présidence a proposé d'entamer les travaux sur des conclusions du Conseil qui représenteraient le point de vue du Conseil et fourniraient des orientations sur d'éventuelles initiatives à venir visant à améliorer la compétitivité de l'UE et à réduire les charges administratives, réglementaires et déclaratives dans le domaine fiscal. Cette proposition a recueilli un large soutien de la part des délégations, et la présidence a conclu en indiquant qu'elle commencerait à travailler sur des conclusions sur la base des contributions reçues des délégations.

---

<sup>36</sup> Doc. EUCO 12/24.

<sup>37</sup> Déclaration de Budapest sur le nouveau pacte pour la compétitivité européenne, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>

54. Ces conclusions ont été examinées par le groupe "Questions fiscales" les 20 et 26 février 2025. Une version révisée des conclusions a été soumise au Coreper le 4 mars 2025, et le Conseil a approuvé les conclusions le 11 mars 2025<sup>38</sup>.
55. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 29 avril 2025, la présidence polonaise a présenté l'approche du trio de présidences concernant le suivi des conclusions.

## 2) **Produits du tabac**

56. Le 26 février 2025, le groupe à haut niveau a procédé à un échange de vues sur les défis liés à la taxation des produits du tabac et de la nicotine. Il est ressorti des débats qu'en l'absence de règles de l'UE en matière de taxation des produits de substitution émergents et compte tenu de l'évolution rapide du marché de ces produits, les États membres avaient introduit individuellement des taxes sur ces produits. Cette situation a entraîné des différences importantes en termes de taxation de ces nouveaux produits et, partant, des difficultés administratives en ce qui concerne la surveillance de ce domaine d'activité économique, ce qui a donné lieu à des distorsions croissantes de la concurrence et à des inefficiences dans le fonctionnement du marché intérieur. Au cours de la réunion du groupe à haut niveau, presque aucun État membre n'a émis de réserves importantes à l'égard d'une initiative de la Commission visant à couvrir les produits de substitution au tabac et à la nicotine, tandis que certains États membres ont exprimé le souhait de préserver la compétitivité du marché. En outre, une grande majorité d'États membres ont ouvertement appelé la Commission à agir dans ce domaine.
57. Bien que le Conseil ait déjà demandé à la Commission, dans ses conclusions de 2020 sur le tabac, de présenter une proposition législative de réexamen de la législation relative à la taxation du tabac, la Commission n'a présenté aucune proposition en ce sens et le programme de travail de la Commission pour 2025 ne fait pas davantage mention d'une telle proposition.

---

<sup>38</sup> Doc. ST 6748/25.

### 3) **Coopération administrative en matière de jeux d'argent et de hasard**

58. Le 8 janvier 2025, le groupe à haut niveau a procédé à un échange de vues sur le renforcement de la coopération administrative dans le domaine des jeux d'argent et de hasard afin de relever les défis que pose la numérisation de l'économie pour le marché intérieur. Il a été souligné que les activités des sites web et plateformes hébergés à l'étranger offrant des possibilités illégales de jeux d'argent et de hasard pouvaient entraîner un risque de fraude fiscale et une perte de recettes pour les États membres.
59. La création d'un groupe d'experts et le recours à la coopération administrative pour échanger des informations sur les jeux d'argent et de hasard, y compris la création d'une base de données, figuraient parmi les quelques idées qui ont été suggérées sur la manière d'atténuer le problème. Il a été souligné que les jeux d'argent et de hasard étaient un sujet pluridisciplinaire, leur fiscalité étant à replacer dans un contexte plus large. Avant de prendre des mesures, il est nécessaire de mieux comprendre quelles sont les éventuelles lacunes en matière de fiscalité et de recenser la législation applicable. Lors de la réunion du groupe à haut niveau qui s'est tenue le 26 février 2025, la présidence a fourni de plus amples informations sur le thème des jeux d'argent et de hasard.

### 4) **Évolutions à l'échelon international**

60. Le groupe à haut niveau a été régulièrement informé des évolutions à l'échelon international pertinentes dans le domaine de la politique fiscale.
- a) **Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS**
61. Les délégations ont été régulièrement informées des travaux en cours et de l'état d'avancement des travaux au sein du Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS, ainsi que des aspects relatifs à la politique fiscale abordés lors des réunions des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales du G20.
62. À ce stade, la "solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie" reste l'un des principaux sujets abordés au sein du Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS. Dans ce domaine, les principales discussions portent actuellement sur un certain nombre de questions importantes liées à la mise en œuvre du Pilier Deux au niveau mondial.

63. Même si une mise en œuvre plus large au niveau mondial demeure l'objectif souhaité, les règles du Pilier Deux font déjà partie de l'acquis de l'UE par l'intermédiaire de la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 15 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union.
64. Compte tenu de l'importance que revêtent ces questions, le groupe à haut niveau, à l'initiative de la présidence polonaise, a fait le point de la situation et examiné un certain nombre d'options techniques pour aller de l'avant sur ces questions.
65. Dans ce contexte, et comme indiqué dans la récente déclaration du Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS à l'issue de sa 17<sup>e</sup> réunion plénière, qui s'est tenue du 7 au 10 avril 2025, des discussions constructives seront nécessaires pour atteindre l'objectif particulièrement crucial qui est de garantir la sécurité et la stabilité du système fiscal international.
66. Ces négociations revêtent également une importance fondamentale compte tenu de l'objectif consistant à assurer la compétitivité économique de l'UE et de ses États membres ainsi qu'à garantir des conditions de concurrence équitables pour toutes les entreprises multinationales concernées. Les travaux préparatoires nécessaires devraient donc se poursuivre tant au niveau technique que politique, en tant que de besoin.

b) *Négociations sur la convention-cadre des Nations unies sur la coopération fiscale internationale*

67. Le 27 novembre 2024, lors de sa 79<sup>e</sup> session, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la résolution sur la promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale à l'Organisation des Nations unies, afin de lancer les négociations officielles sur une convention-cadre. Les États membres de l'UE se sont abstenus lors du vote.

68. Les négociations au sein du Comité intergouvernemental de négociation (CIN) sur la nouvelle convention et deux protocoles précoces ont été lancées en 2025, les premières réunions de fond ayant eu lieu à New York du 3 au 6 février 2025. Au cours de cette session, les délégués se sont mis d'accord sur les modalités de procédure et ont lancé trois axes de travail informels pour orienter les négociations: l'axe de travail I sur la convention-cadre, l'axe de travail II sur le protocole n° 1 concernant l'imposition des revenus provenant de services transfrontaliers et l'axe de travail III sur le protocole n° 2 relatif à la prévention et au règlement des différends. Ces axes de travail visent à élaborer des projets d'éléments et à apporter une contribution technique afin de favoriser la réalisation de progrès sur les textes négociés. Le groupe à haut niveau a été informé des discussions à intervalles réguliers.

##### **5) Groupe "Code de conduite (fiscalité des entreprises)"**

69. Le groupe "Code de conduite" s'est réuni les 29 janvier et 30 avril 2025, et les réunions du sous-groupe se sont tenues les 14 et 23 janvier, le 27 février et le 22 mai 2025.

70. 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 18 février 2025 et publiée au Journal officiel le 28 février 2025<sup>39</sup>.

71. Un rapport plus détaillé figure dans le rapport semestriel du groupe "Code de conduite"<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> JO C, C/2025/1473, 28.2.2025.

<sup>40</sup> Doc. ST 9651/25 + ADD 1 à 7.

## 6) Agression de la Russie contre l'Ukraine

72. Dans le contexte de l'agression menée par la Russie contre l'Ukraine avec la participation de la Biélorussie, le groupe "Questions fiscales" du Conseil a examiné un certain nombre de mesures que les États membres pourraient prendre pour soutenir la mise en œuvre des mesures restrictives de l'UE (concernant la Russie et la Biélorussie) et empêcher leur contournement par des instruments de coopération fiscale.
73. Premièrement, les États membres sont convenus de la nécessité de mettre fin à tous les échanges d'informations à des fins fiscales avec la Fédération de Russie et la Biélorussie. 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 du contrôle de l'application des mesures restrictives.
74. Dans ce contexte, le groupe "Questions fiscales" continuera d'examiner l'évolution de la situation en ce qui concerne ces mesures, 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".
75. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 12 juin 2025, les délégations ont pris note d'informations actualisées communiquées par la Commission sur les travaux de ce sous-groupe.

## 7) Fiscalité dans les domaines non fiscaux

76. 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 permis de continuer à 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. Le groupe à haut niveau a pris note des dernières informations à cet égard.

## **8) Rapports spéciaux de la Cour des comptes européenne**

77. Le 28 novembre 2024, la Cour des comptes européenne (CCE) a publié le rapport spécial 27/2024 intitulé "Lutte contre les régimes fiscaux dommageables et l'évasion fiscale des entreprises – L'UE a érigé une première ligne de défense, mais la mise en œuvre et le suivi des mesures présentent des failles". Ce rapport examinait les efforts déployés par l'UE pour lutter contre les régimes fiscaux dommageables et l'évasion fiscale des entreprises.
78. Le 24 mars 2025, la Cour des comptes européenne a publié le rapport spécial 08/2025 intitulé "Fraude à la taxe sur la valeur ajoutée sur les importations – Les procédures douanières simplifiées applicables aux importations ne protègent pas suffisamment les intérêts financiers de l'UE". Le rapport visait à déterminer si les intérêts financiers de l'UE et le marché unique étaient efficacement protégés contre la fraude à la TVA sur les importations en cas de recours aux procédures douanières simplifiées applicables aux importations.
79. Le 26 février et le 12 juin 2025, la Cour des comptes européenne a présenté des exposés concernant ces deux rapports au sein du groupe à haut niveau.

## **9) Commission de règlement des différends fiscaux internationaux (ITDRC)**

80. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 12 juin 2025, les États membres ont été informés des derniers développements des négociations relatives à une convention multilatérale concernant la commission de règlement des différends fiscaux internationaux.