

Bruxelles, le 1^{er} décembre 2021
(OR. en)

14651/21

FISC 227
ECOFIN 1202
CO EUR-PREP 37

NOTE POINT "A"

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

1. Le Conseil Ecofin a été invité à adresser au Conseil européen un rapport sur différentes questions fiscales mentionnées, en particulier, dans les conclusions du Conseil européen de mars et de juin 2012, de mai 2013, de décembre 2014 et d'octobre 2017.
2. Un projet de rapport Ecofin sur les questions fiscales adressé au Conseil européen a été élaboré et approuvé le 25 novembre 2021 par le groupe "Questions fiscales" (Haut niveau), pour qu'il soit présenté au Conseil le 7 décembre 2021 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 est dès lors invité à approuver, en point "A" de son ordre du jour, le rapport figurant à l'annexe de la présente note, en vue de la transmission de celui-ci au Conseil européen (16 et 17 décembre 2021).

**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 slovène, 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. Malgré les difficultés persistantes occasionnées par la pandémie de COVID-19, la présidence slovène a poursuivi les travaux sur des dossiers clés, notamment la résolution des défis soulevés par la numérisation de l'économie, l'avenir des taux de TVA, la révision du code de conduite (fiscalité des entreprises) de 1997 et les mises à jour de la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales, et, dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, elle a lancé les travaux sur la révision de la directive sur la taxation de l'énergie.
4. Plus spécifiquement, le Conseil:
 - a) a suivi de près les négociations menées au sein du Cadre inclusif de l'OCDE/du G20 visant à lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) sur les solutions aux défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie et a fait le point sur ces négociations, et a poursuivi les travaux sur la voie à suivre au niveau international et au sein de l'UE;
 - b) [est parvenu à une orientation générale] sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée;
 - c) a adopté la directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les exonérations relatives aux importations et à certaines opérations liées à des mesures d'intérêt général prises par l'Union;
 - d) a lancé l'examen de la proposition de directive du Conseil restructurant le cadre de l'Union de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (refonte) ("proposition DTE"); et
 - e) [est parvenu à un accord sur une révision du Code de conduite (fiscalité des entreprises).]

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, tout en tenant compte des restrictions dues à la pandémie mondiale de COVID-19, comme indiqué dans son rapport semestriel⁸. Cette liste a été actualisée en dernier lieu par le Conseil le 5 octobre 2021⁹. Des informations plus détaillées concernant les différents dossiers figurent ci-après.

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

a) Défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie

6. Relever les défis en matière de fiscalité découlant de la transformation numérique de l'économie demeure la principale priorité du Conseil dans le domaine de la politique fiscale. Dans ses conclusions 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-delà¹⁰, le Conseil a confirmé qu'il continuait de soutenir les travaux menés au sein du Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE/du G20. Les membres du Conseil européen, dans leur déclaration du 25 mars 2021¹¹, ont également réaffirmé leur *"nette préférence pour une solution mondiale sur la fiscalité numérique internationale ainsi que la ferme détermination qui [les] anime à cet égard"*, ont indiqué qu'ils *"[s']efforceron[t] de parvenir à une solution consensuelle d'ici la mi-2021 dans le cadre de l'OCDE"*, et ont confirmé que *"l'Union européenne sera prête à aller de l'avant si aucune perspective de solution mondiale ne se dessine"*.

⁸ Doc. 14230/21.

⁹ JO C 413I du 12.10.2021, p.1.

¹⁰ Doc. 13350/20.

¹¹ Doc. 18/21.

7. Les travaux menés par le Conseil et ses instances préparatoires dans ce domaine au cours des mandats précédents de la présidence sont résumés dans les précédents rapports du Conseil sur les questions fiscales¹². Il convient de noter que le débat en cours au niveau mondial sur l'actualisation des règles en matière de fiscalité internationale des entreprises avait été pris en considération dans les délibérations qui ont eu lieu entre les États membres sur la proposition législative relative à la taxe sur les services numériques (TSN), sur la proposition relative à la présence numérique significative et le projet AC(C)IS, ainsi que sur la proposition de refonte de la directive relative aux intérêts et redevances.
8. Le 8 octobre 2021, le Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE/du G20 a approuvé, avec le soutien de tous les États membres de l'UE, le texte finalisé de la déclaration qui définit une solution à deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie, ainsi que son plan de mise en œuvre détaillé¹³. À la date du [4 novembre 2021, 137] pays et juridictions ont adhéré à ce plan reposant sur deux piliers qui vise à réformer les règles de la fiscalité internationale et à faire en sorte que les entreprises multinationales paient une juste part d'impôt quel que soit le lieu où elles exercent des activités.
9. La réforme de la fiscalité internationale des entreprises reposera sur deux piliers. Le Pilier Un consistera en des règles visant à assurer une répartition plus équitable des droits d'imposition sur les bénéficiaires des entreprises multinationales les plus grandes et les plus rentables. Une partie des droits d'imposition sera réattribuée aux juridictions de marché dans lesquelles les entreprises multinationales exercent des activités commerciales et réalisent des bénéfices, qu'elles soient ou non présentes physiquement dans ces juridictions. Le Pilier Deux comportera des règles visant à réduire les possibilités d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices, pour faire en sorte que le taux minimum mondial convenu pour l'impôt sur les sociétés, fixé à 15 %, soit payé. D'autres avantages devraient également découler de la stabilisation du système fiscal international et du renforcement de la sécurité fiscale pour les contribuables et les administrations fiscales.

¹² Doc. 9970/21, points 6 à 18; doc. 13336/20, points 13 à 20; doc. 8891/20, points 13 à 26.

¹³ Le texte de la déclaration est disponible sous le lien suivant:

<https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/declaration-sur-une-solution-reposant-sur-deux-piliers-pour-resoudre-les-defis-fiscaux-soulevés-par-la-numerisation-de-l-economie-octobre-2021.htm>.

10. Conformément au plan de mise en œuvre, des travaux sont actuellement en cours au sein du Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE/du G20 afin de finaliser les textes qui constitueront le nouveau cadre de règles de la solution internationale fondée sur le consensus. La solution à deux piliers nécessitera une phase de mise en œuvre, durant laquelle le cadre actuel des accords internationaux dans le domaine de la fiscalité et les législations fiscales nationales feront l'objet d'ajustements, s'il y a lieu. L'UE entend assurer la mise en œuvre au moyen d'actes législatifs et de décisions à adopter par le Conseil, le cas échéant.

b) Initiatives futures dans le domaine de la fiscalité des entreprises

11. Les nouvelles propositions législatives de la Commission européenne visant à transposer la solution globale à deux piliers devraient être présentées au Conseil dès que possible, en fonction des résultats des travaux menés au sein du G20/de l'OCDE/du Cadre inclusif sur le BEPS. Dans ce contexte, une proposition législative visant à transposer la taxation minimale effective au niveau mondial dans le cadre du Pilier Deux dans l'UE devrait être présentée avant la fin de 2021.
12. Il est également prévu que la Commission, sur la base de sa communication du 18 mai 2021 intitulée "Fiscalité des entreprises pour le XXI^e siècle", présente une proposition législative établissant des règles de l'Union visant à neutraliser l'utilisation abusive des entités écrans à des fins fiscales ainsi qu'une proposition législative relative à la publication des taux d'imposition effectifs des grandes entreprises.

c) Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

13. En ce qui concerne la TVA, en 2016, le Conseil a adopté deux textes de conclusions: en mai 2016¹⁴, il a réagi au plan d'action de la Commission sur la TVA, intitulé "Vers un espace TVA unique dans l'Union", du 7 avril 2016, et en novembre 2016, il a exprimé son avis sur les améliorations à apporter aux règles actuelles de l'UE en matière de TVA applicables aux transactions transfrontières¹⁵.

¹⁴ Doc. 9494/16.

¹⁵ Doc. 14257/16.

14. Dans le prolongement de son plan d'action sur la TVA, la Commission a proposé un nombre important de propositions législatives dans le domaine de la TVA. Prises globalement, ces propositions visent à moderniser le système de TVA et à l'adapter à l'économie numérique et aux besoins des PME, à réduire l'écart de TVA et à améliorer la coopération administrative dans le domaine de la TVA.
15. S'appuyant sur les progrès accomplis au cours des présidences précédentes¹⁶, la présidence slovène a poursuivi les travaux sur les dossiers législatifs dans le domaine de la TVA.
16. Au cours de la présidence slovène, les dossiers législatifs qui en étaient à des stades d'avancement différents et se trouvaient sur la table du Conseil et/ou de ses instances préparatoires, selon le cas, portaient, pour ce qui a trait à la TVA, sur les domaines suivants:
 - i. le système de TVA définitif;
 - ii. la réforme des taux de TVA;
 - iii. l'attribution de compétences d'exécution à la Commission pour déterminer le sens des termes utilisés dans certaines dispositions de la directive TVA; et
 - iv. les exonérations relatives aux importations et à certaines opérations liées à des mesures d'intérêt général prises par l'Union.
17. Des informations plus détaillées concernant les différents dossiers dans le domaine de la TVA sont fournies plus loin.
18. En outre, les conclusions du Conseil 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-delà, du 27 novembre 2020, contiennent également la réponse du Conseil en ce qui concerne les mesures dans le domaine de la TVA et des droits d'accise.

¹⁶ Voir, par exemple, doc. 15082/18, points 30 à 111; doc. 10322/18, points 56 à 100.

i. Système de TVA définitif

19. 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 opté pour une approche législative en deux étapes en ce qui concerne le système de TVA définitif¹⁷, et le dossier a été examiné sous les présidences roumaine, finlandaise, croate et allemande.
20. Les États membres sont d'accord pour estimer 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 indiqué¹⁸, 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.

ii. Réforme des taux de TVA

21. Le 18 janvier 2018, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée¹⁹. L'objectif de cette proposition législative est d'introduire les règles relatives à la fixation des taux de TVA dans l'ensemble de l'UE, avec effet à partir de l'entrée en vigueur du régime définitif de taxation des échanges entre les États membres.
22. En résumé et pour l'essentiel, par cette proposition législative spécifique, 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 %);

¹⁷ Cette approche a été décrite plus en détail dans des rapports précédents, par exemple dans le document 9970/21, points 25 à 31.

¹⁸ Doc. 15082/18, points 89 à 91.

¹⁹ Doc. 5335/18.

- iii) d'introduire une "liste négative" de biens et de services ne pouvant pas faire l'objet de taux réduits (en remplacement de la "liste positive" actuelle).
23. La proposition de la Commission a été examinée au cours des présidences bulgare, roumaine, finlandaise, croate et allemande et portugaise.
24. Sous les présidences croate et allemande, des discussions ont eu lieu sur la possibilité de recourir à une liste positive, sur l'utilisation des codes NC²⁰ (dans la mesure du possible) pour les biens et des codes CPA²¹ pour les services ainsi que sur les principes et conditions de l'application de taux de TVA réduits. Des suggestions ont également été formulées en vue de faire progresser le pacte vert pour l'Europe en introduisant un régime de TVA plus avantageux pour les livraisons effectuées avec de faibles émissions de CO₂²².
25. À la suite des travaux menés précédemment, la présidence portugaise a proposé une approche en trois étapes fondée sur la définition des critères qui régiraient l'inscription des biens et services sur une liste positive, la mise à jour et la modernisation de l'annexe III de la directive 2006/112/CE et le champ d'application des taux zéro, des taux super réduits et des dérogations. Le 18 juin 2021, le Conseil Ecofin a examiné deux aspects de la réforme proposée pour lesquels il pourrait être utile de disposer d'orientations politiques des ministres, à savoir la clause de limitation dans le temps applicable aux biens dommageables pour l'environnement et la question d'une clause de statu quo rendant les dérogations existantes qui permettent des "taux parking" (des taux réduits supérieurs à 12 %), des taux super réduits et des exonérations avec déductibilité de la TVA payée en amont accessibles à tous les autres États membres, garantissant ainsi l'égalité de traitement entre eux.

²⁰ Règlement d'exécution (UE) 2019/1776 de la Commission du 9 octobre 2019 modifiant l'annexe I du règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun.

²¹ Règlement (UE) n° 1209/2014 de la Commission du 29 octobre 2014 modifiant le règlement (CE) n° 451/2008 du Parlement européen et du Conseil établissant une nouvelle classification statistique des produits associée aux activités (CPA) et abrogeant le règlement (CEE) n° 3696/93 du Conseil.

²² Voir également les conclusions du Conseil de décembre 2019 sur la taxation de l'énergie (doc. 14861/19).

26. Sur la base du résultat des débats relatifs à la clause de statu quo, la présidence slovène a mis au point des textes de compromis tenant compte des différents points de vue exprimés par les ministres. Elle s'est efforcée de trouver une approche équilibrée qui garantisse que tous les États membres puissent avoir un accès égal aux dérogations existantes des États membres, tout en prévenant aussi la prolifération des taux réduits et des exonérations avec déductibilité de la TVA payée en amont, qui pourrait éroder les assiettes fiscales.
27. En ce qui concerne les clauses de limitation dans le temps, la présidence slovène a aligné la plupart de ces clauses sur le pacte vert pour l'Europe. La clause de limitation dans le temps applicable aux engrais et pesticides chimiques a été légèrement ajustée pour tenir compte des préoccupations de certains États membres concernant les petits exploitants.
28. La présidence a également pris le temps de trouver des solutions à d'autres questions techniques dans le texte et le contenu de l'annexe III de la directive TVA, à savoir la liste des biens et services auxquels des taux réduits peuvent être appliqués.
29. À la suite des travaux techniques menés lors des vidéoconférences informelles que le groupe "Questions fiscales" a tenues les 15 juillet, 15 septembre, 30 septembre, 15 octobre, 25 octobre et 18 novembre ainsi qu'au cours de la réunion du groupe à haut niveau du 25 novembre 2021, [la présidence a présenté au Conseil Ecofin, le 7 décembre 2021, un texte de compromis en vue de parvenir à une orientation générale sur la proposition].

iii. Comité de la TVA

30. 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 directive²³ ("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 propose 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.
31. 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.

²³ Doc. 14293/20.

iv. TVA sur les activités d'achat et de don

32. Le 12 avril 2021, la Commission a transmis au Conseil la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les exonérations relatives aux importations et à certaines opérations liées à des mesures d'intérêt général prises par l'Union²⁴. La proposition vise à prévoir une exonération de TVA pour la Commission et les autres agences de l'UE lorsqu'elles achètent des biens et des services destinés à être distribués gratuitement aux États membres.
33. Dans le cadre des discussions qu'ils ont eues lors des réunions du groupe "Questions fiscales" (Fiscalité indirecte) des 14 avril et 20 mai 2021, ainsi que dans les observations écrites qu'ils ont présentées ultérieurement, les États membres ont fait part de leurs préoccupations sur un certain nombre de questions. La présidence portugaise a présenté deux propositions de compromis, dont la seconde a été diffusée pour approbation dans le cadre d'une procédure de silence le 26 mai 2021. La procédure de silence a été interrompue en raison des préoccupations exprimées par certains États membres, notamment en ce qui concerne le champ d'application de la proposition. À l'issue des discussions intervenues au sein du groupe à haut niveau, le dossier a été soumis au Conseil Ecofin par l'intermédiaire du Coreper afin de procéder à un débat d'orientation sur une éventuelle réduction du champ d'application en vue d'une adoption rapide du dossier.
34. Suivant les orientations données par les États membres lors de la session du Conseil Ecofin du 18 juin 2021, la présidence portugaise a élaboré un troisième texte de compromis avec un champ d'application réduit et l'a soumis à une procédure de silence informelle qui s'est achevée le 26 juin 2021 sans qu'aucune observation n'ait été formulée par les États membres. Après son approbation par le Comité des représentants permanents le 30 juin 2021, le texte a été adopté par le Conseil Ecofin sous la présidence slovène le 13 juillet et publié au Journal officiel le 15 juillet 2021²⁵. La Commission a fait une déclaration à inscrire au procès-verbal du Conseil²⁶.

²⁴ Doc. 7749/21.

²⁵ JO L 250 du 15.7.2021, p.1.

²⁶ 9995/21 ADD 1.

d) Droits d'accises

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

35. 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)²⁷, (ci-après dénommée "la proposition DTE").
36. La proposition DTE poursuit les objectifs suivants:
- fournir un cadre adapté contribuant à la réalisation des objectifs de l'Union 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'Union en matière d'énergie, d'environnement et de climat, de manière à contribuer aux efforts de l'Union en faveur d'une réduction des émissions;
 - 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
 - préserver la capacité des États membres à générer des recettes pour leurs budgets.
37. 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.

²⁷ Doc. 10872/21.

38. La proposition DTE fait partie du paquet "Ajustement à l'objectif 55"²⁸, 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 à 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 foresterie²⁹.
39. En 2011, la Commission avait déjà proposé de réviser la DTE, mais après d'infructueuses discussions, elle a retiré sa proposition en 2015. Le 11 septembre 2019, la Commission a publié un rapport³⁰ 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 la taxation de l'énergie³¹, soulignant le rôle important que joue l'harmonisation de la taxation de l'énergie induite par la directive sur la taxation de l'énergie 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 publique³².
40. Les 20 et 21 juillet 2021, lors de la réunion du informelle groupe "Questions fiscales" (Haut niveau), qui était 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).

²⁸ Doc. 10849/21.

²⁹ Les progrès globalement accomplis en ce qui concerne les dossiers du paquet "Ajustement à l'objectif 55" traités par le Conseil Ecofin sont exposés dans le document 13850/21, dont le texte, pour ce qui est des passages relatifs à la DTE, est identique à celui figurant dans le présent rapport Ecofin adressé au Conseil européen.

³⁰ Doc. 12153/19.

³¹ Doc. 14608/19.

³² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Revision-of-the-Energy-Tax-Directive-public-consultation_fr.

41. 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. Lors de cette réunion, la Commission a présenté à la fois la proposition et l'analyse d'impact.
42. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 23 septembre 2021, la présidence 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.
43. 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 octobre, 20 octobre, 15 novembre 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.
44. L'examen de la proposition a donné l'occasion aux délégations de poser des questions pour obtenir des éclaircissements, questions auxquelles la Commission a répondu. De nombreuses 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".
45. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 25 novembre 2021, la présidence 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".

e) Taxe sur les transactions financières (TTF)

46. La Commission a présenté, le 14 février 2013, une proposition de directive du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières.
47. 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").

48. 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 européen³³.
49. Le Conseil européen a indiqué, dans les conclusions de sa réunion tenue du 17 au 21 juillet 2020³⁴ (point A29), que *"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 que³⁵ *"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 internationale en matière fiscale — considérations stratégiques

50. Lors de la réunion du groupe à haut niveau tenue le 28 octobre 2021, les délégations ont examiné des considérations stratégiques liées à la poursuite des travaux dans le domaine de la coopération administrative internationale en matière fiscale, dans le prolongement également des discussions menées sur ce sujet au cours de la présidence portugaise³⁶.

³³ Doc. 8891/20, points 67 à 70, et doc. 14863/19, points 104 à 110.

³⁴ Doc. EUCO 10/20.

³⁵ 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.

³⁶ Doc. 9970/21, points 81 et 82.

51. Un cadre précis et opérationnel pour la coopération administrative internationale demeure l'une des principales garanties et l'un des principaux outils permettant d'assurer la perception rapide et efficace des recettes ainsi que la prévention de la fraude fiscale et de la planification fiscale agressive. Cet élément revêt une importance particulière compte tenu de la nécessité de sortir le plus rapidement possible de la crise provoquée par la pandémie de COVID-19, et du fait que la dimension internationale est de plus en plus inscrite au cœur des activités économiques des citoyens et des entreprises de l'UE.
52. Dans ce contexte, il importe de rappeler que le Conseil juge essentiel que l'UE continue de fixer les priorités pour les efforts les plus complets à déployer au niveau mondial en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales transfrontières au moyen de la coopération administrative³⁷.
53. Le cadre de coopération administrative dans le domaine de la fiscalité sera renforcé tant au niveau de l'UE qu'à l'échelle mondiale. Il est également probable que les accords conclus entre les États membres et les pays et territoires tiers évolueront au fil du temps.
54. La continuité du flux d'informations fiscales doit être assurée et tout autre résultat compromettrait le travail technique et politique compliqué qui est mené depuis des années au niveau international et qui vient de commencer à produire les résultats escomptés, avec la réalisation de cet objectif important d'intérêt général.
55. Il reste nécessaire de procéder à un calibrage adéquat en fonction des droits et obligations des contribuables tout en veillant au bon fonctionnement du système d'échange international d'informations à des fins fiscales: toute restriction devrait être conforme aux exigences de nécessité et de proportionnalité et continuer de respecter l'essence des libertés et droits fondamentaux, y compris en ce qui concerne les échanges avec les pays tiers.
56. Les travaux techniques devraient se poursuivre en ce qui concerne une utilisation mieux ciblée et plus efficace des informations recueillies grâce à la coopération administrative.

³⁷ Conclusions du Conseil du 29 mai 2020 sur l'évolution future de la coopération administrative dans le domaine fiscal dans l'UE (doc. 8482/20, point 11).

57. Afin de progresser dans l'exécution des travaux et d'atteindre les objectifs visés aux points 54, 55 et 56 du présent rapport, des réunions au niveau des experts pourraient être organisées au sein du groupe "Questions fiscales" du Conseil ou, éventuellement, au sein des groupes d'experts de la Commission, en s'appuyant sur l'expertise nécessaire dans les domaines concernés. De cette manière, des normes minimales communes pourraient être promues, au besoin, tant dans l'UE qu'au niveau international, de manière équilibrée et efficace.
58. Dans ce contexte, les États membres et la Commission devraient rester en contact étroit, en vue de communiquer périodiquement des informations à jour sur ces questions au sein du groupe "Questions fiscales" (haut niveau), afin que le Conseil fournisse de nouvelles orientations au besoin.
59. La Commission devrait présenter, en 2022, une proposition législative sur la poursuite de la révision de la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, en ce qui concerne l'échange d'informations sur les cryptoactifs et les rescrits fiscaux pour les personnes fortunées.

b) Coopération administrative avec les pays tiers dans le domaine de la TVA

60. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 23 septembre, la Commission a informé les délégations sur les points suivants:
- a) les travaux en cours, au sein du comité mixte, sur la base 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 ajoutée³⁸;
 - b) 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 droits³⁹;
 - c) la phase initiale des contacts exploratoires avec les autorités de l'Australie, du Canada 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;

³⁸ JO L 195 du 1.8.2018, p. 3.

³⁹ JO L 149 du 30.4.2021, p. 10.

d) les négociations en cours 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 taxe sur la valeur ajoutée)⁴⁰.

61. 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 ces 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 contraignants⁴¹. 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 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Doc. 15367/17.

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)"

62. Le groupe "Code de conduite" a tenu des vidéoconférences informelles du groupe principal les 5 juillet, 21 septembre, 12 octobre et 22 novembre 2021; des vidéoconférences informelles du sous-groupe sur les questions intérieures /extérieures ont eu lieu les 18 et 29 octobre ainsi que les 12 et 16 novembre. En outre, les conseillers et attachés fiscaux se sont réunis le 8 juillet, les 8,13, 16 20 et 24 septembre ainsi que le 17 novembre 2021 afin d'examiner les documents RESTREINT UE relatifs à la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales. Une réunion supplémentaire des conseillers et attachés fiscaux est prévue pour décembre afin de préparer les discussions en vue de la prochaine mise à jour de la liste en février 2022.
63. 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 Ecofin le 5 octobre 2021 et publiée au Journal officiel le 12 octobre 2021⁴².
64. Dans le prolongement du questionnaire sur les mesures défensives à l'encontre des pays figurant sur la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales, la Commission a présenté au groupe un résumé de la mise en œuvre par les États membres des orientations de 2019 sur les mesures défensives⁴³. Les délégations ont indiqué qu'elles soutenaient l'intention de poursuivre les travaux concernant les mesures défensives, y compris une évaluation de la mise en œuvre des orientations.
65. La présidence slovène, en coordination avec la présidente du groupe "Code de conduite", a poursuivi le débat sur la révision du mandat du groupe afin d'y inclure également des éléments des systèmes fiscaux qui sont d'application générale et sont susceptibles d'avoir des effets dommageables. [La révision du Code de conduite (fiscalité des entreprises) a été approuvée par le Conseil le xxxx].

⁴² JO C 413I du 12.10.2021, p. 1.

⁴³ Doc. 14114/19.

b) Développements internationaux

66. 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 sur le BEPS de l'OCDE/du G20. Les discussions régulières au sein du groupe à haut niveau, ainsi qu'une discussion informelle au niveau des ministres en septembre, ont contribué de manière significative à l'accord final intervenu au sein du Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE/du G20.
67. 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 juillet 2021, lorsque la présidence slovène a informé le groupe à haut niveau de l'état d'avancement de la FATCA. Plus tard en juillet, sur la base des progrès réalisés au cours des présidences précédentes, la présidence slovène a tenu une vidéoconférence informelle avec le département du Trésor des États-Unis sur la FATCA, axée sur la réciprocité de l'échange d'informations dans le cadre des accords intergouvernementaux relevant de la FATCA et sur les questions liées aux "Américains accidentels", y compris la question de l'obtention d'orientations supplémentaires de la part du Trésor et de l'Administration fiscale américaine (IRS) afin d'empêcher la clôture des comptes bancaires des Américains accidentels dans l'UE. En septembre, la présidence 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 sont prévues.
68. 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 ont notamment été les suivantes: les suites données au rapport 2020 de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) sur les montages "cum ex" et "cum cum" ainsi que sur les montages de demandes de remboursement sur les retenues à la source, la communication de la Commission intitulée "Lutte contre la hausse des prix de l'énergie: une panoplie d'instruments d'action et de soutien"⁴⁴, le paquet de juillet 2021 relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux ainsi que l'état des travaux sur la directive concernant les déclarations pays par pays.

⁴⁴ Doc. 12682/21.