

**Bruxelles, le 10 décembre 2024
(OR. en)**

16673/24

**FISC 267
ECOFIN 1481**

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Conseil européen
N° doc. préc.:	16451/24
Objet:	Rapport Ecofin sur les questions fiscales adressé au Conseil européen

Les délégations trouveront en annexe le rapport Ecofin sur les questions fiscales adressé au Conseil européen, qui a été approuvé par le Conseil (Affaires économiques et financières) le 10 décembre 2024.

RAPPORT ECOFIN SUR LES QUESTIONS FISCALES ADRESSÉ AU CONSEIL EUROPÉEN

A. INTRODUCTION

1. Le présent rapport du Conseil donne un aperçu des progrès qui ont été réalisés au sein du Conseil sous la présidence hongroise, 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 bénéficiaires 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 Documents 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. ST 18/21.

³ Doc. ST 9586/12.

⁴ Doc. ST 9494/16.

⁵ Doc. ST 15175/17.

⁶ Doc. ST 8482/20.

⁷ Doc. ST 13350/20.

3. La présidence hongroise a poursuivi les travaux sur des dossiers clés, notamment les propositions contenues dans le paquet "La TVA à l'ère du numérique", la révision de la directive sur la taxation de l'énergie, la proposition relative à un cadre pour l'imposition des revenus des entreprises en Europe (BEFIT), la proposition relative aux prix de transfert, la proposition relative à un système d'imposition en fonction du siège central, la mise à jour de la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales, ainsi que la proposition visant à empêcher l'utilisation abusive d'entités écrans à des fins fiscales. Elle a également activement 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.

4. Plus précisément, le Conseil:
 - a) a dégagé un accord sur le paquet "La TVA à l'ère du numérique";
 - b) est parvenu à un accord politique sur les propositions relatives au certificat électronique d'exonération de la TVA;
 - c) a progressé en ce qui concerne les règles en matière de TVA applicables aux ventes à distance de biens importés et la TVA à l'importation;
 - d) a accompli des progrès significatifs en ce qui concerne la révision de la directive sur la taxation de l'énergie, en vue d'un accord politique rapide;
 - e) a adopté la directive du Conseil relative au dégrèvement plus rapide et plus sûr de l'excédent de retenues à la source (FASTER);
 - f) a poursuivi les travaux préparatoires sur la proposition de directive du Conseil relative aux prix de transfert et fait progresser les discussions techniques sur l'éventuelle mise en place de la plateforme en matière de prix de transfert;
 - g) 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;
 - h) a poursuivi l'examen des propositions de directive du Conseil établissant un système d'imposition en fonction du siège central pour les micro, petites et moyennes entreprises, et de directive du Conseil relative à un cadre pour l'imposition des revenus des entreprises en Europe (BEFIT);

- i) a entamé les négociations concernant la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (DAC 9);
 - j) a arrêté une position commune pour la deuxième session de fond du comité spécial chargé de définir un mandat pour l'élaboration d'une convention-cadre des Nations unies sur la coopération internationale en matière fiscale (New York, du 29 juillet au 16 août 2024), ainsi que sur la promotion de la coopération internationale en matière fiscale en vue de la 79^e session de l'Assemblée générale des Nations unies.
5. Le groupe "Code de conduite (fiscalité des entreprises)" a également poursuivi ses travaux sur les différentes questions relevant de son mandat actuel, notamment sur la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales, comme indiqué dans son rapport semestriel⁸. Cette liste a été actualisée en dernier lieu par le Conseil le 8 octobre 2024⁹.
6. Des informations plus détaillées concernant les thèmes et dossiers spécifiques figurent ci-après.

B. LÉGISLATION FISCALE DE L'UE

1) Fiscalité directe

a) FASTER

7. Le 19 juin 2023, la Commission a publié une proposition de directive du Conseil relative au dégrèvement plus rapide et plus sûr de l'excédent de retenues à la source ("FASTER")¹⁰.
8. À la suite de travaux préparatoires¹¹, le Conseil Ecofin est parvenu lors de sa session du 14 mai 2024 à une orientation générale concernant le texte du projet de directive¹², en vue de l'adoption de la directive, sous réserve d'une nouvelle consultation du Parlement européen et de la mise au point du texte par les juristes-linguistes.

⁸ Doc. ST 16328/24 + ADD 1 à 7.

⁹ JO C, 2024/1804, 26.2.2024, p. 1.

¹⁰ Doc. ST 10820/23 + ADD 1 à 5.

¹¹ Doc. ST 11287/24, points 11 à 18.

¹² Doc. ST 9925/24.

9. Le 10 décembre 2024, après que le Parlement européen a rendu son avis et que les juristes-linguistes ont mis au point le texte, le Conseil a adopté la directive du Conseil relative au dégrèvement plus rapide et plus sûr de l'excédent de retenues à la source.¹³

b) Utilisation abusive d'entités écrans

10. 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)¹⁴.

11. L'objectif de la proposition est d'empêcher l'évasion et la fraude fiscales résultant d'agissements d'entités sans substance minimale, ainsi que de renforcer le bon fonctionnement du marché intérieur. La proposition vise à lutter contre l'utilisation abusive d'entités écrans à des fins fiscales indues et à faire en sorte que les sociétés écrans dans l'UE qui n'exercent pas d'activité économique ou n'exercent qu'une activité économique minimale ne puissent pas bénéficier d'avantages fiscaux.

12. L'analyse technique de la proposition a débuté au premier semestre de 2022, au cours duquel les délégations ont mené des discussions sur la base des textes de compromis et des notes d'information élaborés par les présidences successives¹⁵. Certaines des questions les plus débattues ont été les suivantes: conséquences fiscales, liens avec la législation nationale anti-abus, entités exclues, substance minimale, renversement de la présomption et réduction de la charge administrative, certificat de résidence fiscale et 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.

¹³ Doc. ST 16323/24.

¹⁴ Doc. ST 15296/21.

¹⁵ Voir le rapport précédent figurant dans le document ST 11287/24.

13. En juin 2024, une nouvelle approche de la proposition de directive contre les entités écrans a été présentée aux délégations. La présidence hongroise a traduit cette approche 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. Le 26 novembre 2024, le groupe "Questions fiscales" a examiné les suggestions rédactionnelles en question, les implications pratiques de la nouvelle approche en général, et les domaines qui mériteraient une attention accrue. 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.

c) Directive relative aux prix de transfert

14. Le 12 septembre 2023, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil relative aux prix de transferts¹⁶, 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.

15. La proposition législative en question "vise à simplifier les règles fiscales en renforçant la sécurité fiscale pour les entreprises de l'Union, de manière à réduire le risque de litiges et de double imposition ainsi que les coûts de conformité correspondants et, partant, à améliorer la compétitivité et l'efficacité du marché unique"¹⁷. Cette proposition porte sur les aspects essentiels suivants:

- l'intégration du principe de pleine concurrence dans le droit de l'Union;
- l'harmonisation des principales règles en matière de prix de transfert;
- la clarification du rôle et du statut des principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert; et
- création de la possibilité d'établir, au sein de l'Union, des règles communes contraignantes sur des sujets spécifiques liés aux prix de transfert dans le cadre des principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert.

16. 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".

¹⁶ Doc. ST 12954/23 + ADD 1.

¹⁷ Voir l'exposé des motifs de la proposition de la Commission, dans le document ST 12954/23.

17. Sur la base des travaux préparatoires qui ont eu lieu au cours des présidences précédentes¹⁸, la présidence hongroise a entamé un débat sur une éventuelle voie à suivre pour cette proposition de directive, invitant les États membres à en recenser les aspects qui seraient susceptibles de faire partie d'un accord sur une directive du Conseil.
18. En outre, parallèlement aux discussions en cours sur la proposition de directive du Conseil, la présidence a fait avancer 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, en tenant compte du souhait manifesté par les délégations d'étudier les possibilités de mettre en place une méthode de travail 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 non juridiquement contraignantes, fondées sur le consensus, aux problèmes pratiques dans le domaine des prix de transfert, le but étant de réduire la complexité, les coûts et la charge administrative tant pour les contribuables que pour les autorités fiscales.
19. En ce qui concerne la proposition de directive du Conseil relative aux prix de transfert présentée par la Commission, il ressort toujours des discussions menées au niveau du groupe "Questions fiscales" que cette proposition législative ne recueille pas un soutien suffisant de la part des États membres. Selon la majorité de ces derniers, il n'est pas possible de réaliser de nouveaux progrès sur la base de la proposition de la Commission sous sa forme actuelle. Néanmoins, seuls quelques États membres estiment que les discussions techniques pourraient se poursuivre, afin de déterminer s'il existe des aspects procéduraux liés aux règles en matière de prix de transfert qui pourraient éventuellement être harmonisés par une directive du Conseil.
20. En ce qui concerne la mise en place éventuelle de la plateforme en matière de prix de transfert, les discussions ont permis de progresser sur les possibilités relatives à son cadre institutionnel, à sa structure, à son mandat, à sa gouvernance, à ses règles de vote, ainsi qu'à d'autres aspects pertinents. Les travaux dans ce domaine pourraient se poursuivre, sous réserve des dispositions de l'article 296, troisième alinéa, du TFUE, en s'appuyant sur les progrès réalisés concernant les paramètres clés d'une plateforme en matière de prix de transfert, tels qu'ils ont été discutés au cours de la présidence hongroise.
21. Dans ce contexte, des travaux supplémentaires seront nécessaires pour jeter les bases d'une éventuelle avancée.

¹⁸ Doc. ST 11287/24, points 23 à 29.

d) Directive relative à un système d'imposition en fonction du siège central

22. Le 12 septembre 2023, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil établissant un système d'imposition en fonction du siège central pour les micro, petites et moyennes entreprises (PME)¹⁹, qui vise à faire en sorte qu'il soit plus facile pour les PME qui décident d'exercer leurs activités par-delà les frontières dans l'UE de se conformer à leurs obligations en matière d'impôt sur les sociétés. Pour l'essentiel, la Commission propose que les PME disposant d'un établissement stable dans un autre État membre ("d'accueil") [...] continuent à appliquer les règles fiscales qu'elles connaissent (à savoir celles de l'État membre "d'origine") pour calculer et déclarer le résultat imposable de leurs établissements stables dans d'autres États membres ("d'accueil") aux autorités fiscales de leur État membre "d'origine". Ce dispositif devrait réduire les coûts de mise en conformité pour les entreprises, encourager le développement transfrontière des PME et contribuer à garantir des conditions de concurrence équitables aux fins de la participation des PME au marché intérieur.
23. À la suite d'un premier débat général sur la proposition de la Commission mené sous la présidence espagnole, la présidence belge a procédé à un examen approfondi du dispositif de la proposition²⁰. À l'issue du premier examen de la proposition, la présidence hongroise a engagé un débat au niveau technique et à haut niveau sur trois grands sujets présentant un intérêt: premièrement, la présidence hongroise a animé une discussion sur une potentielle voie à suivre en suggérant de réduire éventuellement le champ d'application de la proposition de la Commission; deuxièmement, la présidence a invité les États membres à examiner les principales préoccupations que leur inspire cette proposition législative; et, troisièmement, compte tenu de l'objectif partagé de la proposition législative relative à l'imposition en fonction du siège central, la présidence a sollicité le point de vue des États membres sur d'autres mesures pouvant être envisagées pour soutenir les PME.

¹⁹ Doc. ST 12951/23 + ADD 1 à 5.

²⁰ Doc. ST 11287/24, points 31 à 33.

24. Les États membres n'ont pas pu accepter la suggestion de réduire le champ d'application de la proposition, car une telle approche ne répondrait pas aux préoccupations de principe fondamentales que la proposition législative leur inspire. En outre, de nombreux États membres ont indiqué qu'une telle réduction du champ d'application pourrait faire craindre davantage encore que les mesures proposées n'encouragent pas efficacement les PME à se développer au-delà des frontières et que les objectifs visés par cette proposition ne soient pas atteints.
25. L'examen plus global de la proposition de la Commission montre que si les États membres soutiennent pleinement l'objectif général consistant à faciliter les activités transfrontières des PME, le soutien que recueille la proposition législative relative à l'imposition en fonction du siège central est très limité. À la suite des discussions menées au sein du groupe "Questions fiscales" (Fiscalité directe et haut niveau), il a été noté qu'en raison des préoccupations de principe fondamentales qu'elle leur inspire, les États membres ne sont pas en mesure de soutenir la proposition de la Commission relative à une directive du Conseil établissant un système d'imposition en fonction du siège central pour les micro, petites et moyennes entreprises.
26. Pour ce qui est d'une discussion plus générale concernant d'autres mesures qui pourraient être envisagées en faveur des PME, il a été constaté qu'il existe des moyens de soutenir les PME au moyen de mesures différentes de celles présentées dans la proposition législative de la Commission. Dans ce contexte, un certain nombre d'États membres ont également indiqué qu'il était nécessaire de procéder à une analyse plus large des facteurs concernés, qui puisse mieux éclairer les mesures susceptibles d'être prises, y compris pour ce qui est du soutien autre que les mesures fiscales, afin que les PME puissent se développer et tirer pleinement parti du marché²¹.

²¹ "Le choix de l'Europe - Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2024–2029", https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_fr?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_FR.pdf, page 6.

e) Directive BEFIT

27. 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),²² dont l'objectif principal est l'élaboration d'un cadre commun pour l'impôt sur les sociétés pour les grandes multinationales dans l'UE. Ayant présenté la proposition BEFIT, la Commission a retiré les 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 a été suspendu, des négociations mondiales ayant débuté en parallèle sur la réforme reposant sur deux piliers (dans le contexte du Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS).
28. À la suite de la présentation de cette proposition législative pendant la présidence espagnole, la présidence belge a entamé une analyse approfondie de cette proposition dans le cadre de laquelle des discussions plus approfondies se sont tenues sur la plupart des vingt premiers articles de la proposition de la Commission, principalement en ce qui concerne l'éventuelle poursuite de leur alignement sur les règles du Pilier Deux. Les résultats de ces travaux ont été résumés dans le précédent rapport sur les questions fiscales adressé au Conseil européen²³.
29. Au cours de la présidence hongroise, l'analyse de la proposition de la Commission s'est poursuivie, avec une attention particulière accordée aux règles en matière d'amortissement fiscal (article 19, paragraphes 22 à 28 et 35), aux règles de durée et de quantification (articles 29 à 33), à l'agrégation et à la répartition de la base d'imposition BEFIT (chapitre III), au système de "code couleur" (chapitre IV), ainsi qu'à un certain nombre de dispositions relatives à l'administration et aux procédures (chapitre V).
30. Il convient de noter que certains 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.

²² Doc. ST 12965/23 + ADD 1 à 3.

²³ Doc. ST 11287/24, points 34 à 38.

2) Fiscalité indirecte

a) La TVA à l'ère du numérique

31. 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 numérique²⁴;
- 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 numérique²⁵; 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 TVA²⁶.

32. 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.

²⁴ Doc. ST 15841/22.

²⁵ Doc. ST 15842/22.

²⁶ Doc. ST 15843/22.

33. Le Contrôleur européen de la protection des données a rendu son avis sur le train de mesures le 3 mars 2023²⁷. Le Comité économique et social européen a rendu son avis sur le train de mesures le 27 avril 2023²⁸. Le Parlement européen a adopté son avis lors de sa session plénière du 22 novembre 2023²⁹.
34. La Commission a présenté son train de mesures lors d'une réunion du groupe tenue sous la présidence tchèque, et la présidence suédoise a entamé ses travaux sur ledit train de mesures, y compris des textes de compromis sur l'ensemble des trois aspects des propositions, qui ont été salués par les délégations comme constituant une base solide pour la poursuite des travaux.
35. Afin d'orienter la suite des travaux sur ce dossier, le 16 juin 2023, le Conseil a tenu un débat d'orientation sur les propositions, qui a été préparé par le groupe à haut niveau le 1^{er} juin 2023. Lors de ce débat, les ministres ont, d'une manière générale, salué les grands axes des propositions de la Commission ainsi que les progrès accomplis sous la présidence suédoise. De nombreux ministres ont également demandé une certaine souplesse en ce qui concerne les cadres nationaux de déclaration numérique et la solution permettant de conférer aux plateformes un rôle plus important dans la perception de la TVA.
36. Sous la présidence espagnole et la présidence belge, les travaux techniques ont été finalisés sur la base des orientations du Conseil. Sous la présidence belge, le Conseil a examiné des propositions de compromis lors des sessions Ecofin de mai et de juin 2024. Une délégation n'a pas été en mesure d'approuver les textes de compromis de la présidence soumis pour accord en raison d'objections concernant les parties de la proposition relatives à l'économie des plateformes.

²⁷ Doc. ST 7071/23.

²⁸ Avis du Comité économique et social européen sur "La TVA à l'ère du numérique", doc. ECO/606, <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2022-06315-00-00-AC-TRA-FR.docx/content>.

²⁹ Résolution législative du Parlement européen du 22 novembre 2023 sur la 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, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0421_FR.pdf; Résolution législative du Parlement européen du 22 novembre 2023 sur la 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, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0422_FR.pdf.

37. En octobre 2024, la présidence hongroise a présenté un nouveau texte de compromis qui a encore réduit la charge administrative liée au recours à la possibilité d'exempter les PME du régime du fournisseur présumé, prévu la possibilité de différer temporairement la mise en application de la mesure, et reporté un certain nombre de délais de transposition pour la partie du train de mesures concernant l'enregistrement à la TVA unique. Le 5 novembre, 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.

b) Les règles en matière de TVA applicables à la vente à distance de biens importés et la TVA à l'importation

38. 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"³⁰. Ce train de mesures contenait également une proposition concernant les taxes 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")³¹.

39. 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 ont donc pour objectif de supprimer l'exonération douanière pour les marchandises d'une valeur maximale de 150 EUR et d'introduire un nouveau système tarifaire pour les envois de faible valeur fondé sur quatre grandes catégories.

³⁰ Doc. ST 9622/23.

³¹ Doc. ST 9638/23.

40. 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 TVA pour les importations: 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 du guichet unique pour les importations, de manière à aligner les règles douanières et les règles en matière de TVA en ce qui concerne le commerce électronique.
41. En outre, en l'absence de soutien en faveur d'une utilisation obligatoire du guichet unique pour les importations 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 du guichet unique pour les importations, 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 le guichet unique pour les importations].
42. 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 exceptionnels, de permettre au client de payer la TVA à l'importation, et a débattu de la suppression du seuil de 150 EUR pour le guichet unique pour les importations.
43. 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 le guichet unique pour les importations 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.

44. Des progrès significatifs ont été accomplis sur tous les aspects de la proposition et, lors de sa réunion du 27 novembre 2024, le groupe à haut niveau est parvenu à un accord sur voie à suivre, à savoir encourager l'utilisation du guichet unique à l'importation (plutôt que de la rendre obligatoire). En outre, tout en reconnaissant que des travaux supplémentaires étaient nécessaires, il a constaté que toutes les délégations considéraient les dispositions concernées, y compris la règle de repli, comme une base solide pour poursuivre les travaux sur les dispositions douanières connexes.
45. En ce qui concerne la suppression du seuil de 150 EUR, les délégations étaient disposées à étudier plus avant cette option. Il a néanmoins été souligné qu'avant d'étendre le champ d'application du guichet unique pour les importations, la solidité de celui-ci doit être renforcée et évaluée. En outre, il convient d'explorer d'autres pistes pour prévenir la fraude fiscale. Certains États membres ont souligné la nécessité de revoir le cadre réglementaire existant afin de garantir le fonctionnement efficient et efficace du guichet unique pour les importations. En ce qui concerne l'extension de l'application du guichet unique pour les importations aux marchandises fournies à partir d'entrepôts douaniers, les États membres sont convenus que cette proposition mérite un examen plus approfondi. D'une manière générale, les délégations sont convenues que ces mesures, si elles étaient approuvées, pourraient entrer en application à la lumière de l'avancement des négociations sur la réforme du code des douanes de l'Union.

c) Certificat électronique d'exonération de la TVA

46. 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.
47. 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.

48. Le Comité économique et social européen a rendu son avis sur les propositions le 18 septembre 2024³². Le Parlement européen a adopté son avis lors de sa séance plénière du 14 novembre 2024³³.
49. Les deux propositions ont été examinées lors de quatre réunions du groupe "Questions fiscales". Plusieurs modifications ont été apportées à la proposition, notamment pour limiter le champ d'application de l'obligation d'utiliser le certificat électronique d'exonération de la TVA aux situations où deux États membres sont concernés et où l'exonération n'est pas accordée au moyen d'un remboursement, et pour inclure certains éléments clés du futur certificat électronique. En outre, le début de la phase de transition a été retardé et la période de transition a été raccourcie.
50. [Sur cette base, la présidence hongroise a présenté des textes de compromis au Conseil Ecofin le 10 décembre 2024, et le Conseil est parvenu à un accord politique sur les deux propositions].

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

51. 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)³⁴ (ci-après dénommée "proposition DTE").
52. La proposition DTE fait partie du paquet "Ajustement à l'objectif 55"³⁵, 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.

³² Avis du Comité économique et social européen, "Le certificat électronique d'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée", doc. ECO/653, <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2024-03143-00-00-AC-TRA-FR.docx/content>.

³³ Résolution législative du Parlement européen du 14 novembre 2024 sur la 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, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2024-0032_FR.pdf.

³⁴ Doc. ST 10872/21.

³⁵ Doc. ST 10849/21.

53. La proposition DTE poursuit 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.
54. 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 DTE³⁶. Le 6 décembre 2022, le Conseil Ecofin a tenu un débat d'orientation³⁷ 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. Faisant fond sur les orientations politiques, l'analyse technique s'est poursuivie.
55. S'appuyant sur les progrès réalisés par les présidences précédentes, la présidence hongroise a poursuivi les travaux sur la révision de la DTE. Le groupe "Questions fiscales" a examiné le dossier les 12 juillet, 16 septembre, 23 octobre et 14 novembre. En outre, le groupe à haut niveau a eu un échange de vues sur ce sujet lors de ses réunions des 26 septembre et 27 novembre. La présidence a élaboré des textes de compromis complets à plusieurs reprises.

³⁶ Doc. ST 9874/22.

³⁷ Doc. ST 14736/22.

56. La présidence a déployé d'importants efforts pour concilier les points de vue sur l'une des questions les plus controversées, à savoir la taxation des produits utilisés dans les secteurs de l'aviation et de la navigation par voie d'eau. Après plusieurs suggestions rédactionnelles, formulées par les présidences précédentes, présentant des niveaux d'ambition variables, la présidence hongroise a proposé un taux minimal d'imposition nul applicable pendant 20 ans, puis une exonération fiscale pour ces deux secteurs, avec un réexamen en 2035. Toutefois, étant donné qu'il n'y a pas non plus eu d'accord sur ces propositions, la présidence a proposé de maintenir le texte de la DTE actuellement en vigueur en ce qui concerne l'aviation et la navigation par voie d'eau et d'ajouter une clause prévoyant un réexamen en 2035.
57. En outre, la présidence a encouragé les délégations à examiner d'autres questions en suspens, l'accent étant mis sur les suivantes: la clarification des questions de transposition liées au tableau de conversion des valeurs calorifiques nettes (annexe II) et aux questions relatives aux aides d'État, également avec la participation de la DG COMP de la Commission; le frein de secours en cas de hausse exceptionnelle des prix de l'énergie; les périodes transitoires en ce qui concerne le gaz naturel, le GPL, la production combinée de chaleur et d'énergie et les ménages; la possibilité de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux en ce qui concerne la circulation des huiles lubrifiantes dans des emballages; la taxation fondée sur les composants; la question des remboursements; et un délai de transposition suffisant.
58. Avec le dernier texte de compromis, la présidence a considéré qu'elle avait fait tout ce qui était en son pouvoir pour clore les quelques questions encore en suspens. Elle admet qu'il subsiste certains sujets sur lesquels les délégations ne sont pas toutes d'accord, mais elle estime que le texte de compromis contient les solutions qui sont acceptables pour la plupart des délégations. La présidence est d'avis que si d'autres modifications avaient été effectuées à la demande de certaines délégations, cela aurait conduit à réduire le soutien apporté par certaines autres délégations. La présidence estime que le compromis atteint jusqu'ici représente un juste équilibre entre les objectifs écologiques et la prise en compte des spécificités des États membres.

59. La présidence a donc proposé l'approche suivante afin de progresser: 1) étant donné que la question de la taxation de l'aviation et de la navigation par voie d'eau semble bloquer l'accord sur l'ensemble de la directive, la présidence suggère, pour le moment, de maintenir inchangées les dispositions pertinentes de la DTE actuellement en vigueur et de revenir à la discussion sur la faisabilité de la taxation de ces secteurs en 2035; 2) en ce qui concerne le compromis trouvé jusqu'ici sur la directive dans son ensemble, la présidence a recommandé de le considérer comme un tout, représentant un équilibre délicat entre différents points de vue, et de débattre de son contenu – et éventuellement de l'accepter – au niveau politique, et de ne s'occuper du contrôle juridique et des questions techniques que dans le futur.
60. Lors de la réunion des attachés du 14 novembre 2024, la majorité des délégations ont accueilli favorablement l'idée d'obtenir des orientations politiques de la part du Conseil Ecofin. En ce qui concerne les secteurs de l'aviation et de la navigation par voie d'eau, la plupart des délégations pourraient, dans un esprit de compromis, soutenir à titre préliminaire le maintien en l'état de la DTE actuellement applicable, tout en prévoyant une clause de révision en 2035. Certaines délégations préféreraient inclure l'idée concernant les aéronefs ayant 19 sièges ou moins. 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 devraient être discutés davantage.
61. Lors de sa réunion du 27 novembre 2024, le groupe à haut niveau a préparé les travaux du Conseil Ecofin de décembre.
62. Lors de la session du Conseil Ecofin du 10 décembre, les ministres ont tenu un débat d'orientation et ont fourni des orientations politiques.

3) Coopération administrative dans le domaine fiscal

a) Directive modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (DAC 9)

63. 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")³⁸.

³⁸ Doc. ST 15004/24 + ADD 1.

64. Cette proposition met en œuvre l'article 44 de la directive (UE) 2022/2523 du Conseil (directive sur le Pilier Deux), qui prévoit que la première déclaration des informations relatives à l'impôt complémentaire fournies par les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure devra avoir lieu au plus tard le 30 juin 2026.
65. À la suite de la présentation de cette proposition et du premier échange de vues lors de la réunion du groupe "Questions fiscales" du 13 novembre, il sera nécessaire de poursuivre les travaux techniques pour faire en sorte que les négociations sur cette proposition prioritaire progressent rapidement.
- b) Échange automatique d'informations pertinentes à des fins fiscales avec des pays et territoires non membres de l'Union
66. La présidence hongroise a de manière régulière communiqué des informations actualisées au groupe "Questions fiscales" (Haut niveau) sur l'état d'avancement des travaux concernant l'application des règles en matière de protection des données à caractère personnel (en particulier, le RGPD) à l'échange automatique d'informations (ci-après "EAI") avec des pays et territoires non membres de l'Union. Ces travaux se sont appuyés sur les débats tenus sur ces questions au cours des présidences précédentes³⁹.
67. Bien que ces questions relèvent de la compétence des États membres, il est jugé utile à ce stade de continuer à mener des travaux coordonnés dans ce domaine. Il est donc prévu que ces questions soient régulièrement examinées au sein du groupe "Questions fiscales", en tant que de besoin.
- c) Accords de l'UE avec Andorre, le Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin et la Suisse
68. À la suite des différentes discussions entamées en 2023 au sein du groupe "Questions fiscales" (Haut niveau)⁴⁰, 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-Marin⁴¹.

³⁹ Voir doc. ST 11287/24, points 55 et 56, doc. ST 10710/23, points 31 et 32, doc. ST 15506/22, points 46 à 48; doc. 9970/21, points 81 et 82; doc. 14651/21, points 50 à 59.

⁴⁰ Doc. ST 16411/23, p. 17 et 18.

⁴¹ Doc. ST 5598/24 + ADD 1.

69. Les objectifs des négociations envisagées pour la modification de ces cinq accords sont les suivants:
- a) veiller à ce que, à partir du 1^{er} 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 (DAC 8);
 - 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.
70. 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-Marin⁴², et a marqué son accord sur les directives de négociation⁴³.
71. Lors des réunions du groupe à haut niveau du 26 septembre et du 24 octobre 2024, la Commission a rendu compte des progrès réalisés dans les négociations sur la modification des accords avec la Suisse, le Liechtenstein, Saint-Marin, Monaco et Andorre.

⁴² Doc. ST 9543/24, ST 9245/24.

⁴³ Doc. ST 9245/24 + ADD 1.

d) 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 TVA

72. En octobre 2023, la Commission a informé les délégations des négociations menées avec les autorités de la Norvège en vue de modifier l'accord sur la coopération administrative, la lutte contre la fraude et le recouvrement des créances dans le domaine de la TVA, et les a consultées sur le projet de modifications de l'accord.
73. Étant donné qu'une très grande majorité de délégations a été en mesure d'approuver le projet de modifications, la présidence a conclu que la prochaine étape était d'attendre les propositions de la Commission relatives à la signature et à la conclusion de l'accord, conformément à l'article 218 du TFUE.
74. Le 24 novembre 2023, la Commission a publié ses propositions. La consultation écrite n'ayant soulevé aucune objection de la part des délégations, la décision du Conseil relative à la signature de l'accord a été adoptée par le Conseil le 20 février et publiée au Journal officiel le 28 février 2024.
75. Le 10 avril 2024, le Parlement européen a rendu son avis sur la conclusion de l'accord, ouvrant ainsi la voie à la conclusion de l'accord par le Conseil.
76. L'accord a été signé le 2 octobre 2024.
77. Le 5 novembre 2024, le Conseil a adopté la décision relative à la conclusion de l'accord.

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

78. Le programme Fiscalis vise à aider les autorités fiscales à améliorer le fonctionnement du marché intérieur, à favoriser la compétitivité, à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et à améliorer la perception de l'impôt. Depuis son lancement, le programme a contribué à l'échange de bonnes pratiques entre les États membres, à la création de réseaux d'experts fiscaux, tels qu'Eurofisc, et à la promotion d'une mise en œuvre harmonisée de la législation fiscale de l'UE, et il a permis d'obtenir des résultats tangibles en matière de recouvrement de l'impôt. Ces résultats significatifs ont été rendus possibles grâce au financement par les fonds Fiscalis de la participation active des États membres à ses activités de collaboration générales, telles que les groupes de projet, les contrôles multilatéraux et les ateliers, auxquels les États membres ont activement participé. Parmi les multiples activités importantes, on notera qu'en octobre 2024, une délégation a communiqué au groupe à haut niveau des informations relatives à un séminaire organisé dans le cadre du programme Fiscalis, au cours duquel plusieurs États membres ont invité la Commission à présenter une proposition sur les produits du tabac.

C. **COORDINATION DES POLITIQUES FISCALES (activités non législatives)**

Les travaux importants 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.

1) **Groupe "Code de conduite (fiscalité des entreprises)"**

79. Le groupe "Code de conduite" s'est réuni les 25 septembre et 20 novembre 2024, et les réunions du sous-groupe se sont tenues les 5 juillet, 11 septembre et 8 novembre 2024.

80. 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 8 octobre 2024 et publiée au Journal officiel le 18 octobre 2024⁴⁴.

81. Un rapport plus détaillé figure dans le rapport semestriel du groupe "Code de conduite"⁴⁵.

⁴⁴ JO C, C/2024/6322, 18.10.2024.

⁴⁵ Doc. ST 16328/24 + ADD 1 à 7.

2) **Résolution des Nations unies sur la promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale à l'Organisation des Nations unies**

82. Le 30 décembre 2022, l'Assemblée générale des Nations unies a officiellement adopté une résolution sur la promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale (résolution 77/244). Dans cette résolution, les membres des Nations unies ont prié le secrétaire général de l'ONU d'établir un rapport (que l'Assemblée générale a examiné lors de sa 78^e session en septembre 2023) pour analyser tous les instruments juridiques internationaux et autres documents et recommandations pertinents en matière de coopération fiscale internationale, compte étant pleinement tenu des accords internationaux et multilatéraux existants. À cette fin, le secrétaire général a lancé une consultation publique en février 2023.
83. Le 8 mars 2023, à la suite de la réunion des conseillers/attachés fiscaux, les États membres ont apporté leur soutien à la présentation d'une contribution de l'Union européenne et de ses États membres, fondée sur une proposition de la Commission, à la suite de quoi un projet de contribution a été diffusé et approuvé par le groupe à haut niveau dans le cadre d'une procédure de silence informelle le 15 mars 2023. La contribution a ensuite été signée par le président du groupe à haut niveau et présentée conjointement par les délégations de l'UE et de la Suède au secrétariat des Nations unies⁴⁶.
84. Au cours du débat que le groupe à haut niveau a tenu le 25 avril 2023, les délégations ont indiqué être favorables à la coordination par les États membres de l'UE, le cas échéant, des positions sur la coopération fiscale internationale destinées à être présentées au sein des Nations unies, les doubles emplois devant être évités. Le groupe à haut niveau a été chargé de continuer à suivre toute évolution de la situation.
85. Le rapport du secrétaire général de l'ONU sur la promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale a été publié le 8 août 2023⁴⁷. Le rapport a analysé les dispositions existantes en matière de coopération fiscale internationale et étudié différentes options pour renforcer la coopération fiscale internationale, en mettant l'accent sur l'inclusivité.

⁴⁶ Doc. ST 7564/23.

⁴⁷ <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2023-08/2314628F.pdf>

86. Le 15 septembre 2023, les conseillers/attachés fiscaux ont examiné un projet de position au nom de l'UE et de ses États membres sur la coopération en matière fiscale à l'Organisation des Nations Unies, faisant écho aux conclusions du rapport. La position a été approuvée par le Conseil le 28 septembre 2023⁴⁸.
87. Le 22 novembre 2023, la Deuxième Commission des Nations unies a adopté, par un vote à la majorité, un projet révisé de résolution du Groupe des États d'Afrique, intitulé "Promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale à l'Organisation des Nations Unies" (A/C.2/78/L.18/Rev.1). La résolution a opté pour l'option 2 du rapport du secrétaire général de l'ONU, en décidant, entre autres, de créer un comité intergouvernemental spécial à composition non limitée, chargé, sous la direction des États membres, de définir un mandat pour l'élaboration d'une convention-cadre des Nations unies sur la coopération internationale en matière fiscale.
88. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 23 novembre 2023, la présidence et la Commission ont rendu compte de l'état d'avancement des négociations menées au sein de la Deuxième Commission de l'Assemblée générale, lors de sa soixante-huitième session. À la suite de la recommandation de la Deuxième Commission des Nations unies, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté le 22 décembre 2023, par un vote à la majorité, la résolution 78/230 concernant la "Promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale à l'Organisation des Nations unies".
89. Lors de la réunion du groupe "Questions fiscales" du 26 janvier 2024, les délégations ont procédé à un premier échange de vues sur le rôle de l'UE et de ses États membres [...] dans les travaux lancés par la résolution 78/230 de l'Assemblée générale des Nations unies sur la "Promotion d'une coopération fiscale internationale inclusive et efficace en matière fiscale à l'Organisation des Nations unies".
90. Lors de la réunion du 7 février, la présidence belge a informé le groupe à haut niveau de l'état d'avancement des travaux aux Nations unies, et les délégations ont débattu d'une éventuelle position commune (de l'Union et de ses États membres) pour les travaux à venir du comité spécial. Lors de cette réunion, les délégations sont convenues de trois messages communs qui ont servi de principes directeurs généraux pour un dialogue constructif lors de la première session d'organisation qui s'est tenue à New York du 20 au 22 février.

⁴⁸ Doc. ST 12967/23.

91. À la suite de cette session et de la demande du président du comité spécial de fournir, le 15 mars au plus tard, des contributions écrites sur le projet de mandat, la présidence a organisé une réunion des attachés fiscaux le 11 mars afin de mener des discussions et d'établir une stratégie en prévision des négociations à venir. Sur la base des retours d'information envoyés par les délégations, la présidence a élaboré un projet de texte introductif exposant des principes, ainsi qu'une boîte à outils comportant d'éventuels sujets susceptibles de guider les contributions à soumettre au secrétariat de l'ONU. Par la suite, plusieurs États membres ont utilisé ce texte introductif dans leurs contributions écrites, et certains États membres ont fait des propositions sur des questions de fond qui pourraient éventuellement être incluses dans le projet de mandat.
92. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 26 mars 2024, les délégations ont chargé les attachés fiscaux de poursuivre les discussions sur une position commune possible (de l'UE et de ses États membres) en vue de la première session de fond du comité spécial qui s'est tenue à New York du 26 avril au 8 mai 2024.
93. Le 12 avril 2024, les attachés fiscaux ont examiné un projet de position au nom de l'Union européenne et de ses États membres en vue de la première session de fond du comité spécial (New York, du 26 avril au 8 mai 2024), sur la base d'une proposition de la présidence.
94. Le 25 avril 2024, le Conseil a approuvé la [...] position au nom de l'Union européenne et de ses États membres valable pour la première session de fond du comité spécial.⁴⁹
95. La position convenue a été présentée par la délégation de l'UE auprès des Nations unies, au nom de l'UE et de ses États membres, et par la Belgique en tant qu'État membre exerçant la présidence du Conseil, lors de l'ouverture de la première session de fond du comité spécial, le 26 avril 2024. La position commune a été soutenue et complétée par d'autres États membres participant à la session. Au cours de la session, la présidence belge, la délégation de l'UE et les services de la Commission ont coopéré étroitement pour organiser régulièrement des réunions d'échange d'informations et de coordination au niveau de l'UE. La participation virtuelle des délégations à partir des capitales et des conseillers/attachés fiscaux basés à Bruxelles a également été autorisée. Ces réunions et celles du groupe régional des États d'Europe occidentale et autres États (WEOG) de l'ONU se sont tenues alternativement; tous les États membres de l'UE ont ensuite été informés des dernières discussions menées au sein du groupe. Des activités de sensibilisation à l'intention des pays tiers ainsi que des réunions avec les parties prenantes concernées, telles que les organisations de la société civile, ont également eu lieu, comme cela a été débattu sur place.

⁴⁹ Doc. ST 9129/24 + ADD 1.

96. Le 11 juin 2024, le groupe à haut niveau a été informé des résultats du comité spécial et de la voie à suivre lors des négociations dans le cadre des Nations unies. La présidence belge a informé le Conseil Ecofin de juin à cet égard.
97. Le 3 juillet 2024, les attachés fiscaux ont examiné un projet de position de l'Union européenne et de ses États membres pour la deuxième session de fond du comité spécial.
98. Le 16 juillet 2024, le Conseil a approuvé la position de l'Union européenne et de ses États membres pour la deuxième session de fond du comité spécial chargé de définir un mandat pour l'élaboration d'une convention-cadre des Nations unies sur la coopération internationale en matière fiscale (New York, du 29 juillet au 16 août 2024).⁵⁰
99. Le 29 juillet, la délégation de l'UE auprès des Nations unies, au nom de l'UE et de ses États membres, et la délégation hongroise, en tant qu'État membre exerçant la présidence du Conseil au nom des États membres de l'UE, ont présenté la position approuvée au comité spécial sous forme de déclaration générale. La position commune a servi d'orientation à l'UE et à ses États membres au cours des négociations tout au long de la deuxième session du comité spécial. La position a été affinée lors des réunions de coordination sur place et s'est reflétée dans les observations écrites ultérieures que les États membres de l'UE ont présentées au comité spécial ainsi que dans les contributions des États membres de l'UE lors des discussions de la session. La présidence hongroise a joué un rôle actif tout au long du processus et a poursuivi la pratique consistant à coopérer étroitement avec la délégation de l'UE et les services de la Commission en organisant régulièrement des réunions d'échange d'informations et de coordination au niveau de l'UE, auxquelles les délégations des capitales et les conseillers/attachés fiscaux basés à Bruxelles ont participé virtuellement.
100. Le 16 août, le comité spécial a adopté le projet de mandat en vue d'une convention-cadre des Nations unies sur la coopération internationale en matière fiscale, qui en expose les principes, les objectifs et le contenu, y compris les protocoles. Tous les États membres de l'UE se sont abstenus lors du vote et ont expliqué leur position⁵¹.

⁵⁰ Doc. ST 11959/24.

⁵¹ Doc. ST 12786/24.

101. À la suite de l'adoption par le comité spécial du projet de mandat ainsi que du rapport sur les résultats de sa deuxième session de fond, ces documents ont été transmis à l'Assemblée générale des Nations unies pour examen lors de sa 79^e session, au sein de la deuxième commission (économique et financière).
102. En vue de poursuivre l'élaboration d'une position commune efficace pour le processus des Nations unies sur la coopération en matière fiscale, la présidence a proposé un projet de position commune en vue de la 79^e session de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU 79). Le projet de position commune a été examiné lors de la réunion des attachés fiscaux du 19 septembre et le texte a été approuvé par le groupe à haut niveau le 26 septembre 2024.
103. Le 8 octobre 2024, le Conseil Ecofin a approuvé la position de l'Union européenne et de ses États membres sur la promotion de la coopération internationale en matière fiscale en vue de la 79^e session de l'Assemblée générale des Nations unies⁵².
104. Le 27 novembre 2024, lors de sa 79^e 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.

3) **Agression de la Russie contre l'Ukraine**

105. 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.
106. 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.

⁵² Doc. ST 13895/24.

107. 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".
108. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 27 novembre 2024, les délégations ont pris note des informations actualisées communiquées par la Commission sur les travaux de ce sous-groupe.

4) Aspects fiscaux du rapport Draghi

109. La question de la compétitivité sous l'angle fiscal a été examinée lors de la réunion informelle du groupe à haut niveau qui s'est tenue à Budapest les 18 et 19 juillet 2024, au cours de laquelle a été abordé, entre autres, le thème des "Défis en matière de compétitivité liés à l'imposition des sociétés dans une perspective mondiale", avec la participation de M^{me} Manal Corwin (directrice, Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE). Au cours de cette discussion, les délégations ont étudié les moyens susceptibles de renforcer la compétitivité des entreprises de l'UE et ont souligné que la politique fiscale pouvait jouer un rôle en matière de compétitivité et de définition de l'environnement d'investissement.
110. Le 9 septembre 2024, Mario Draghi a présenté le rapport sur "L'avenir de la compétitivité européenne", qui a été examiné dans le cadre de plusieurs formations du Conseil, la compétitivité étant l'un des thèmes prioritaires de la présidence hongroise. Le 5 novembre 2024, lors de la session du Conseil Ecofin, les ministres ont participé à une discussion informelle sur les aspects fiscaux de ce rapport, dans le cadre d'un petit-déjeuner. Ils se sont penchés plus particulièrement sur la manière dont la fiscalité pouvait contribuer à accroître la compétitivité au niveau de l'UE, notamment à la lumière des recommandations figurant dans le rapport Draghi.
111. Les ministres ont souligné que, bien que la fiscalité ne soit pas le thème central du rapport, celle-ci peut jouer un certain rôle dans le renforcement de la compétitivité au niveau de l'UE. Toutefois, il y a lieu d'analyser avec soin l'impact des recommandations en matière de fiscalité formulées par Mario Draghi avant de décider de leur éventuelle mise en œuvre. En outre, les mesures liées à la fiscalité devraient être examinées conjointement avec les mesures prises dans d'autres domaines d'action.

112. Le désencombrement et la simplification sont apparus comme les principaux aspects permettant à la fiscalité de contribuer davantage à la compétitivité. En particulier, il a été suggéré que la législation de l'UE dans le domaine fiscal puisse être révisée en vue de réduire la charge administrative créée tant pour les entreprises que pour les autorités fiscales, tout en préservant l'efficacité des mesures visant à prévenir la fraude fiscale et la planification fiscale agressive. Certains ministres ont souligné que le fonctionnement du marché intérieur est essentiel à la compétitivité et ont fait observer qu'il serait utile d'analyser de manière plus approfondie les moyens de supprimer les obstacles liés à la fiscalité pour les entreprises et les investissements transfrontières.
113. Certains ministres ont mené une réflexion sur les incitations fiscales susceptibles de soutenir l'innovation, la recherche et le développement, ainsi que la numérisation.
114. Il a été fait mention de la nécessité de maîtriser les prix de l'énergie. La taxation de l'énergie peut jouer un rôle à cet égard, mais il serait préférable de mettre l'accent sur les réformes dans les domaines non fiscaux. Dans ce contexte, certains ministres ont appelé de leurs vœux un accord rapide sur la révision de la directive sur la taxation de l'énergie, qui enverrait un signal clair sur la transition écologique.
115. La recommandation de Mario Draghi d'étendre le vote à la majorité qualifiée au domaine fiscal s'est heurtée à l'opposition d'un grand nombre de ministres qui ont plaidé en faveur du maintien du vote à l'unanimité en matière fiscale.
116. Le 8 novembre 2024, les dirigeants ont abordé la question de la compétitivité d'un point de vue horizontal lors du Conseil européen informel de Budapest.

5) Développements internationaux

117. Le groupe à haut niveau a été régulièrement informé des développements internationaux pertinents dans le domaine de la politique fiscale. En particulier, les délégations ont été régulièrement informées des travaux en cours et de l'état d'avancement 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.

118. Les questions liées à la loi américaine relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (FATCA) ont été régulièrement portées à l'attention des délégations lors des réunions du groupe à haut niveau. En ce qui concerne la question des "Américains accidentels", à la fin de l'année 2022, l'administration fiscale américaine a publié un avis qui assouplit temporairement les règles visant à établir la non-conformité en raison de NIF manquants pour les années 2022, 2023 et 2024. Cette évolution a été portée à l'attention du groupe à haut niveau en janvier 2023. En avril 2023, les membres du groupe à haut niveau ont insisté sur la nécessité de trouver une solution permanente et plus large pour éviter que les institutions financières de l'UE ne soient considérées comme non conformes en raison de NIF manquants dans les cas où les institutions financières sont dans l'impossibilité de collecter les NIF. En juillet 2023, au sein du groupe à haut niveau, les délégations ont émis la suggestion d'envoyer une lettre aux États-Unis, demandant instamment aux États-Unis d'apporter dans les meilleurs délais une solution plus permanente ayant une portée plus large. Ainsi, en septembre 2023, une lettre a été adressée aux États-Unis au nom du groupe à haut niveau. En octobre 2024, la présidence hongroise a informé le groupe à haut niveau de son intention d'organiser une réunion avec le Trésor américain. Fin octobre 2024, l'administration fiscale américaine a publié un avis prolongeant l'exonération temporaire aux années 2025, 2026 et 2027. Toutefois, il ne s'agit pas d'une solution permanente et sa portée est limitée. En novembre 2024, la présidence a eu un échange informel avec le Trésor américain et cette évolution a été portée à l'attention du groupe à haut niveau.

6) Dialogue UE-Royaume-Uni sur la lutte contre les régimes fiscaux dommageables

119. Le groupe à haut niveau a reçu des informations relatives au premier dialogue entre l'UE et le Royaume-Uni sur la lutte contre les régimes fiscaux dommageables, qui s'est tenu le 10 octobre 2024. Ce dialogue est prévu par la déclaration politique commune UE-Royaume-Uni sur la lutte contre les régimes fiscaux dommageables dans le cadre de l'accord de commerce et de coopération. Comme l'a confirmé la déclaration commune du Conseil et de la Commission relative à la déclaration politique commune UE-Royaume-Uni sur la lutte contre les régimes fiscaux dommageables, le dialogue est sans préjudice de la compétence du groupe "Code de conduite".

7) **Fiscalité dans les domaines non fiscaux**

120. 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) **Comité de règlement des différends fiscaux internationaux (ITDRC)**

121. Lors de la réunion du groupe à haut niveau du 24 octobre 2024, les États membres ont été informés des derniers développements des négociations relatives à la création d'un comité de règlement des différends fiscaux internationaux.