



Strasbourg, le 15.1.2019
COM(2019) 8 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Vers un processus décisionnel plus efficace et plus démocratique en matière de politique
fiscale dans l'Union**

1. Introduction

La fiscalité occupe une place centrale dans le fonctionnement de notre société et constitue un instrument clé des politiques publiques à tous les niveaux de gouvernance. Elle est la principale source de recettes pour les gouvernements et est un élément déterminant pour garantir l'efficacité et la stabilité de l'économie, dans une société juste et inclusive. C'est la raison pour laquelle les mesures visant à coordonner, rapprocher ou harmoniser les législations nationales dans le domaine de la fiscalité sont un outil politique important au niveau de l'UE, dans les limites fixées par les traités et en conformité avec le principe de subsidiarité. Aussi, dès 1957, le traité instituant la Communauté économique européenne prévoyait les bases juridiques de ces mesures, les considérant comme un élément indispensable pour l'intégration européenne. Dans un premier temps, la politique fiscale de l'UE a surtout fait porter son action sur la suppression des obstacles au marché unique¹ et la prévention des distorsions de concurrence. Cela s'est traduit par un certain nombre de succès, qui ont contribué à la construction du marché intérieur, tels que la législation destinée à réduire au minimum la double imposition pour les entreprises transfrontières².

Du fait de l'influence qu'elle exerce sur les recettes, les budgets et les choix stratégiques au niveau national, **la législation dans le domaine fiscal a été pendant de nombreuses années étroitement liée à la souveraineté nationale.** Les États membres ont défendu cette souveraineté et vu dans la prise de décision fondée sur l'unanimité, comportant la possibilité d'un veto national, un moyen de protéger cette souveraineté. Par conséquent, les traités ont conservé la règle générale selon laquelle, dans le domaine fiscal, le Conseil doit se prononcer à l'unanimité sur les propositions présentées avant que celles-ci puissent être adoptées au niveau de l'Union européenne; cette obligation était adaptée à une Union plus petite, caractérisée par une intégration limitée, une économie plus traditionnelle et par des problèmes transfrontières moins nombreux par rapport à l'Union actuelle.

Les nouveaux défis qui ont fait leur apparition, dans l'UE et le reste du monde, ont mis en évidence les limites, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national, de l'unanimité en matière de politique fiscale. Aujourd'hui, dans le contexte d'une UE élargie, moderne et plus intégrée, une approche purement nationale de la fiscalité ne fonctionne plus et l'unanimité est un processus décisionnel qui n'est ni pratique ni efficace. Les intérêts nationaux et les intérêts communs sont interdépendants. La mobilité accrue des entreprises et des citoyens signifie que les décisions fiscales prises par un État membre peuvent avoir une influence significative sur les recettes des autres États membres et la marge de manœuvre dont ceux-ci disposent pour leurs propres choix politiques. La mondialisation et la numérisation ont fait émerger des défis communs qui appellent des solutions communes. Les pressions concurrentielles extérieures, telles que la récente réforme fiscale américaine,

¹ En particulier au moyen de la clause de non-discrimination figurant dans l'actuel article 110 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ainsi que par la mise en place de règles communes, comme par exemple sur les taxes sur le chiffre d'affaires et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

² Par exemple, la directive «mères-filiales», la directive «intérêts et redevances», et la directive sur les fusions.

imposent aux États membres d'agir de concert pour sauvegarder les intérêts de l'Union, en renforçant la compétitivité du système fiscal de l'UE. Une action coordonnée de l'UE en matière de fiscalité est essentielle pour protéger les recettes des États membres et garantir un environnement fiscal équitable pour tous. Afin de rester en phase avec l'évolution rapide de l'environnement actuel, la politique fiscale de l'Union doit être en mesure de réagir et de s'adapter rapidement. Or, tant que l'unanimité est la règle, cela n'est pas possible. Si dans le passé, on pouvait peut-être se permettre de débattre de certaines questions pendant plusieurs années, aujourd'hui, il peut s'avérer nécessaire de parvenir à des résultats en l'espace de quelques mois. L'ampleur des défis auxquels les États membres sont confrontés aujourd'hui implique qu'un seul État membre ne devrait pas pouvoir bloquer des décisions importantes.

La fiscalité est le dernier domaine d'action de l'UE où le processus de décision repose exclusivement sur l'unanimité. Au fil des modifications apportées aux traités au cours des 30 dernières années, les procédures de décision dans d'autres domaines ont évolué en fonction des changements économiques, environnementaux, sociaux et ont clairement fait leurs preuves. Le vote à la majorité qualifiée est à présent la règle générale, y compris pour des politiques qui sont tout aussi sensibles politiquement que la fiscalité³. Les États membres n'ont pas facilement accepté de passer du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée dans d'autres domaines d'action. Ils l'ont fait, cependant, car ils ont compris que l'Union a besoin d'instruments de prise de décision efficaces pour réagir efficacement aux enjeux actuels et exploiter plus largement les avantages du marché unique et de l'Union économique et monétaire. Certaines des réalisations les plus importantes de l'intégration européenne ces dernières décennies n'auraient pas été possibles sans ce changement.

Même si les traités originaires prévoyaient, pour certaines politiques, le vote à la majorité qualifiée, ce n'est qu'à partir de la seconde moitié des années 1980 que le vote à la majorité qualifiée a été appliqué dans les domaines où cela était possible. Le passage au vote à la majorité qualifiée pour adopter la plupart des décisions ayant trait au marché unique, conséquence de l'Acte unique européen de 1986, a été le principal catalyseur de la réalisation de ce projet emblématique, insufflant un nouveau dynamisme au sein de la Communauté, avec à la clé des résultats sans précédent.

La seule exception qui subsiste entrave les progrès accomplis pour atteindre les objectifs stratégiques de l'UE et achever le marché unique. Il est temps d'harmoniser les procédures de décision relatives aux législations fiscales avec celles qui s'appliquent à d'autres domaines d'action tout aussi importants.

La fiscalité est également l'un des rares domaines d'action où les décisions sont encore adoptées au moyen d'une procédure législative spéciale. À l'heure actuelle, et ce depuis

³ L'Acte unique européen de 1986, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, a remplacé le vote à l'unanimité par le vote à la majorité qualifiée, qui est devenue la règle générale, afin d'harmoniser les règles du marché unique. D'autres étapes ont suivi, le vote à la majorité qualifiée étant ainsi étendu à un large éventail de politiques, y compris la coopération judiciaire en matière civile, l'harmonisation dans le domaine du droit pénal et la coopération policière.

1958, les initiatives de l'UE en matière de fiscalité sont prises par le Conseil sur proposition de la Commission; le Parlement européen a un simple rôle consultatif. L'exclusion du Parlement européen directement élu de la prise de décision dans un domaine d'action aussi important que la fiscalité est en contradiction avec les objectifs démocratiques de l'Union. Le passage à la procédure législative ordinaire permettrait de combler ce déficit démocratique.

La Commission actuelle plaide, depuis le début de son mandat, en faveur d'un système d'imposition européen plus juste et plus efficace. Les États membres sont convenus d'une série de nouvelles règles qui visent à protéger leurs ressources contre l'évasion fiscale des entreprises dans l'ensemble de l'UE, tout en assurant aux entreprises un environnement plus équitable et plus stable.

C'est dans ce contexte que, dans ses discours sur l'état de l'Union de 2017 et 2018⁴, le président Juncker a proposé de passer au vote à la majorité qualifiée pour certaines questions fiscales:

«Je voudrais que sur les questions importantes concernant ce marché les décisions puissent être plus souvent et plus facilement prises au Conseil à la majorité qualifiée avec une participation égale du Parlement européen. Il n'est pas nécessaire de modifier les traités pour cela. Il existe des clauses dites "passerelles" dans les traités actuels qui nous permettent de passer au vote à la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité dans certains cas, à condition que le Conseil européen le décide à l'unanimité.

Je suis d'avis que nous devrions introduire le vote à la majorité qualifiée sur les décisions concernant l'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés, la TVA, une fiscalité juste pour l'industrie numérique et la taxe sur les transactions financières.»

Par conséquent, la présente communication ne vise aucunement à proposer une modification de l'attribution des compétences de l'UE dans le domaine de la fiscalité. Son objectif n'est pas non plus de passer à un système de taux d'imposition des personnes physiques et des sociétés harmonisés dans l'ensemble de l'UE. La présente communication propose uniquement de modifier la manière dont l'Union européenne exerce ses compétences dans le domaine fiscal. En particulier, la communication définit une feuille de route pour parvenir à cet objectif. Elle devrait susciter un vaste débat politique et stimuler la réflexion des dirigeants de l'UE avant les prochaines élections européennes. À la lumière de ces discussions et sur la base des priorités pour les années à venir, la Commission décidera des propositions concrètes qu'il convient de présenter.

⁴ https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_fr

2. Quelle est la nécessité d'un changement?

2.1 Une meilleure politique fiscale pour un marché unique plus fort et plus compétitif

La règle de l'unanimité empêche que la fiscalité libère tout son potentiel pour contribuer à préserver et à approfondir le marché unique et soutenir la croissance inclusive dans les différents pays. La fiscalité a un rôle central à jouer dans la construction d'un marché unique fort et dynamique, qui aide les entreprises, attire les investisseurs et peut affronter la concurrence des marchés mondiaux les plus puissants. Elle est essentielle pour la croissance et l'emploi, compte tenu de l'influence qu'elle exerce sur les entreprises lorsque celles-ci décident de se développer, d'investir et de recruter. En outre, la fiscalité est un élément clé pour garantir la justice sociale pour les citoyens et des conditions de concurrence équitables pour les entreprises dans l'Union européenne. En effet, dans une récente enquête Eurobaromètre⁵, les trois quarts des répondants ont cité la lutte contre les pratiques fiscales abusives comme un domaine d'action prioritaire de l'UE.

Cependant, malgré les effets positifs qu'elle peut avoir, la politique fiscale de l'UE ne parvient pas à libérer pleinement son potentiel. À l'intérieur du marché unique, les entreprises et les consommateurs bénéficient d'un ensemble commun de règles et de normes qui ne connaissent pas de frontière. Au sein de l'Union économique et monétaire, une monnaie unique facilite l'activité économique. Or, la fiscalité directe et, bien que dans une mesure moindre, la fiscalité indirecte restent fragmentées en 28 législations nationales différentes. En laissant perdurer cette situation, les États membres imposent des coûts de conformité considérables aux entreprises de l'Union, en particulier aux PME, et rendent le marché unique moins attrayant pour les investisseurs du monde entier.

Au fil des années, l'unanimité a freiné les progrès enregistrés concernant d'importantes initiatives fiscales, nécessaires pour renforcer le marché unique et accroître la compétitivité de l'Union européenne.

L'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS), par exemple, a été proposée pour la première fois en 2011, en vue de mettre sur pied un système d'imposition des sociétés, moderne, juste et efficace pour l'ensemble de l'UE. L'ACCIS⁶, relancée en 2016, assurerait aux entreprises une simplicité sans précédent, un meilleur climat d'affaires et la sécurité juridique, tout en garantissant que les entreprises multinationales paieraient leur juste part de l'impôt là où elles réalisent leurs bénéfices. L'ACCIS reste toutefois sur la table des négociations au Conseil, tandis que les États membres poursuivent leurs efforts pour se mettre d'accord à l'unanimité sur l'avenir de la fiscalité des entreprises.

De même, la proposition visant à mettre en place la déclaration de TVA normalisée aurait foncièrement amélioré l'environnement des entreprises dans le marché unique. Au moyen

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/economy/20160707STO36204/lutte-contre-la-fraude-fiscale-75-des-europeens-veulent-que-l-ue-agisse-plus>

⁶ COM(2016) 685 final du 25.10.2016.
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_685_fr.pdf

d'un système simple et harmonisé de dépôt des déclarations de TVA, cette proposition aurait permis de réduire de 15 milliards d'EUR par an les charges administratives pour les entreprises transfrontières. Toutefois, à force de vouloir parvenir à l'unanimité, les États membres ont abouti à un résultat qui compromet totalement l'objectif de simplification. Finalement, la Commission a dû retirer sa proposition en 2016, laissant les entreprises de l'UE gérer 28 formulaires de déclaration de TVA différents.

Le coût de l'absence d'action de l'UE en matière de politique fiscale

Le régime définitif de TVA pourrait contribuer à combler l'écart de TVA annuel de 147 milliards d'euros⁷ dû à la fraude et l'évasion fiscales, ainsi qu'à réduire la fraude à la TVA, qui coûte actuellement quelque 50 milliards d'EUR par an aux budgets publics⁸.

L'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés aurait pour effet, à long terme, d'accroître les investissements dans l'Union à hauteur de 3,4 % et d'augmenter la croissance d'environ 1,2 % (soit quelque 180 milliards d'EUR⁹).

La taxe sur les transactions financières (TTF), telle que proposée par la Commission en 2011¹⁰, générerait 57 milliards d'EUR de recettes par an.

La taxe sur les services numériques, telle qu'elle a été proposée¹¹ en 2018 comme solution à court terme, permettrait de générer quelque 5 milliards d'EUR de recettes annuelles dans l'Union et contribuerait à prévenir la fragmentation du marché unique¹².

L'unanimité en matière fiscale a également eu un effet préjudiciable sur les priorités stratégiques globales de l'Union. La fiscalité est également capitale pour de nombreux projets de l'Union européenne parmi les plus ambitieux, dont l'Union économique et monétaire, l'union des marchés des capitaux, le marché unique numérique, le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, ou l'économie circulaire. La proposition de la Commission visant à réviser la directive sur la taxation de l'énergie¹³, par exemple, vise à soutenir les objectifs de l'UE en matière d'environnement, de climat et d'énergie, en tenant compte des émissions de CO₂ dans le taux de taxation du carburant. Cette proposition aurait eu pour effet d'optimiser le potentiel qu'offre la taxation de l'énergie pour tenir les

⁷ Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States:2018 Final Report [Études et rapports sur l'écart de TVA dans les 28 États membres: rapport final 2018] https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf

⁸ Le montant global de l'écart de TVA pour les années 2011 à 2016 dépasse 960 milliards d'EUR.

⁹ Compte tenu de la taille de l'économie de l'UE en 2017.

¹⁰ COM(2011) 594 final. Lorsqu'il est apparu clairement que cette première proposition relative à une TTF harmonisée pour l'ensemble de l'UE ne recevrait pas un soutien unanime au sein du Conseil, la Commission, à la demande de 11 États membres, a présenté une proposition visant à autoriser une coopération renforcée dans ce domaine [COM (2013) 71 final].

¹¹ COM(2018) 148 final.

¹² COM(2018) 146 final. La communication de la Commission intitulée «Établir une norme de taxation moderne, juste et efficace pour l'économie numérique: le temps est venu d'agir» indique que les entreprises dont le modèle d'affaire est numérique sont imposées à un taux inférieur de plus de moitié au taux applicable aux modèles d'affaire traditionnels (taux d'imposition moyen effectif de 9,5 % contre 23,2 %).

¹³ COM(2011) 169 final.

engagements en matière de changement climatique et soutenir une croissance durable. Elle aurait également mis un terme à la situation paradoxale qui veut que les carburants et combustibles les plus polluants sont parfois les moins taxés en Europe. Toutefois, les États membres ne sont pas parvenus à obtenir l'unanimité et la proposition a finalement été retirée afin d'éviter un texte allant à l'encontre des objectifs poursuivis. En conséquence, le cadre juridique de l'UE applicable à la fiscalité de l'énergie reste aujourd'hui encore en contradiction avec les objectifs de l'Union en matière d'environnement et de changement climatique et le principe du «pollueur-payeur» inscrit dans les traités n'est pas pleinement mis en œuvre. Une fiscalité harmonisée et ciblée sur les externalités environnementales et sociales négatives au sein du marché unique de l'UE — telles que dans les domaines des transports et de l'énergie — fondée sur le principe de l'«utilisateur-payeur» et du «pollueur-payeur» permettrait aussi à l'UE d'assurer la transition vers une économie plus efficace et durable. Cela met en évidence la nature contre-productive de l'unanimité en matière fiscale et constitue une preuve supplémentaire qu'un changement est nécessaire.

En dépit de la règle de l'unanimité, certains progrès importants ont été accomplis ces dernières années au niveau de la politique fiscale de l'Union, mais en grande partie sous la pression de l'opinion publique. Depuis 2015, une série de nouveaux actes législatifs ont été adoptés en vue de renforcer la transparence fiscale¹⁴, de lutter contre les pratiques fiscales abusives¹⁵, de lutter contre la fraude à la TVA¹⁶ et de réformer les règles de TVA appliquées au commerce électronique¹⁷. Au sein du Conseil, les États membres ont également travaillé ensemble à l'élaboration d'une liste noire commune des juridictions fiscales non coopératives. Cela prouve que les États membres reconnaissent la valeur de l'action de l'UE dans le domaine fiscal et qu'ils sont en mesure, avec la volonté politique qui s'impose, de parvenir à un consensus.

Toutefois, la dynamique enclenchée récemment en matière de fiscalité est en grande partie imputable à la pression de l'opinion publique et à des influences extérieures. À la suite de la

¹⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-transparency-package_fr

¹⁵ Directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (ATAD1), JO L 193 du 19.7.2016, p. 1 et directive (UE) 2017/952 du Conseil du 29 mai 2017 modifiant la directive (UE) 2016/1164 en ce qui concerne les dispositifs hybrides faisant intervenir des pays tiers (ATAD2), JO L 144 du 7.6.2017, p. 1.

¹⁶ Règlement (UE) 2017/2454 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée, JO L 348 du 29.12.2017, p. 1; règlement (UE) 2018/1541 du Conseil du 2 octobre 2018 modifiant les règlements (UE) n° 904/2010 et (UE) 2017/2454 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée, JO L 259 du 16.10.2018, p. 1; accord entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège en ce qui concerne la coopération administrative, la lutte contre la fraude et le recouvrement de créances dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée, JO L 195 du 1.8.2018, p. 3.

¹⁷ Directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens, JO L 348 du 29.12.2017, p. 7.

crise financière et des scandales fiscaux révélés par les médias¹⁸, les citoyens ont exigé une fiscalité plus équitable et plus efficace, et ont fait pression sur les États membres pour qu'ils mettent en œuvre les réformes indispensables. De même, les développements intervenus au sein des instances internationales traitant des questions fiscales, tels que le projet du G20 et de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices («projet BEPS»), ont également incité les États membres à réagir et à engager une action de l'UE. Toutefois, pour pouvoir remédier efficacement aux carences et progresser vers la réalisation d'objectifs communs, la politique fiscale de l'Union ne devrait pas être guidée par l'indignation publique ou les priorités de partenaires extérieurs. Certaines propositions fiscales très importantes visant à renforcer l'efficacité du marché unique ne sont toujours pas adoptées. La politique fiscale de l'UE devrait progresser au rythme qui correspond à l'ambition des objectifs qu'elle soutient. Les États membres devraient pouvoir prendre les bonnes mesures au bon moment, définir un cadre fiscal tourné vers l'avenir et réagir efficacement aux nouveaux défis qui se posent. À cet effet, un processus décisionnel plus efficace est nécessaire.

2.2 Une souveraineté mise en commun pour protéger les souverainetés fiscales nationales

La fiscalité est fortement liée à la souveraineté nationale. De même que les budgets, les impôts sont aux yeux des États membres directement liés à des choix éminemment politiques sur lesquels ils ont l'obligation de rendre compte devant leurs électeurs nationaux. Les autorités des États membres sont également seules responsables de la perception des taxes et impôts et du contrôle fiscal sur leur territoire afin de couvrir leurs besoins budgétaires. En outre, les États membres peuvent considérer la fiscalité comme une question de sécurité nationale dans un certain nombre de domaines sensibles tels que l'approvisionnement énergétique. En ce sens, certains États membres estiment que la règle de l'unanimité garantit le respect de la souveraineté nationale en matière de fiscalité contre tout changement indésirable décidé au niveau de l'UE. Certains craignent également que sans la règle de l'unanimité, l'UE outre passe ses compétences et intervienne dans la fixation des taux d'imposition des sociétés, des impôts sur le revenu ou d'autres impôts qui n'ont aucune incidence sur le marché unique. Ces craintes ne sont pas justifiées.

Pour que la politique fiscale de l'Union puisse libérer tout son potentiel, il est temps d'adapter le processus décisionnel de manière à permettre au Conseil d'adopter en temps utile des mesures fiscales en phase avec à un marché unique où les économies sont fortement intégrées. Dans un monde où les entreprises sont mobiles, les activités numérisées et les actifs incorporels, la politique fiscale ne peut plus être gérée uniquement à l'intérieur des frontières nationales. Il n'est pas possible d'écarter unilatéralement les menaces actuelles pour les bases d'imposition des États membres, notamment la concurrence fiscale dommageable et la planification fiscale agressive. Il apparaît de plus en plus que la

¹⁸ Offshore leaks (avril 2013), Lux Leaks (novembre 2014), Swiss Leaks (février 2015), Panama Papers (avril 2015), Bahamas Leaks (septembre 2016), Football Leaks I (novembre 2016), Paradise Papers (novembre 2017), Dubai Papers (septembre 2018), Football Leaks II (novembre 2018), Cum-Ex Files (novembre 2018).

coopération entre les États membres est le seul moyen dont ceux-ci disposent pour atteindre leurs objectifs stratégiques et repousser les menaces qui pèsent sur leurs bases d'imposition.

La coordination des politiques fiscales au niveau de l'UE peut véritablement protéger la capacité des États membres à agir et à obtenir des résultats et, partant, préserver leurs droits souverains. En raison des libertés consacrées par les traités, les États membres ont mis en commun une partie de leur souveraineté fiscale. Le passage à un processus décisionnel à la majorité qualifiée ne réduirait aucunement les compétences des États membres en matière de fiscalité ni ne modifierait les compétences de l'UE sur cette question. Toutefois, cela permettrait une prise de décision plus efficace pour exercer une souveraineté partagée au niveau de l'UE, offrant ainsi aux États membres la force nécessaire pour relever des défis communs, protéger leurs recettes, poursuivre des politiques fiscales propices à la croissance et lutter contre les menaces extérieures pesant sur leurs bases d'imposition. Par exemple, pour lutter contre les problèmes transfrontières de fraude à la TVA, qui font perdre 50 milliards d'euros de recettes publiques par an, et la fraude et l'évasion fiscales, dont le coût est estimé entre 50 et 70 milliards d'EUR par an, la seule solution consiste à entreprendre une action au niveau de l'UE. Vu sous cet angle, lorsque les États membres exercent leur souveraineté au niveau de l'UE sur les questions fiscales importantes, cela est souvent plus utile que lorsqu'ils exercent leur propre souveraineté nationale en la matière dans le nouveau contexte international.

Toutefois, les États membres ont utilisé les arguments de la souveraineté et de l'unanimité pour protéger des intérêts nationaux spécifiques au détriment du marché unique. Cela permet aux États membres de développer leurs modèles économiques autour de la notion de système fiscal conçu pour attirer certaines activités ou certains consommateurs, au moyen par exemple de taux d'accise très faibles sur le tabac et l'alcool ou de régimes fiscaux attrayants pour les entreprises ou des particuliers fortunés. Afin de protéger leurs intérêts dans des domaines spécifiques, les États membres ont parfois entravé la réalisation de progrès dans certains dossiers fiscaux, alors qu'une approche collective irait plus loin et protégerait les intérêts de l'Union dans son ensemble. Il a ainsi fallu plus de 14 ans pour que la directive sur la fiscalité de l'épargne¹⁹ soit adoptée et deux années supplémentaires avant qu'elle soit mise en œuvre. Une modification proposée en 2008²⁰ destinée à rendre cette directive pleinement efficace pour combattre la fraude fiscale a été bloquée pendant 6 années supplémentaires. Il est légitime de s'interroger sur la question de savoir si une situation dans laquelle un seul État membre peut bloquer des initiatives souhaitées par les 27 autres est bénéfique pour la souveraineté nationale de l'ensemble des 27 autres États membres.

¹⁹ Directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts, JO L 157 du 26.6.2003, p.38.

²⁰ Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts, 13.11.2008, COM(2008) 727 final.
https://ec.europa.eu/taxation_customs/individuals/personal-taxation_fr

La concurrence fiscale n'est pas en soi une mauvaise chose. Dans certains cas, toutefois, elle peut également réduire les choix stratégiques de l'ensemble des États membres. Par exemple, les mesures fiscales prises dans un État membre pour attirer des bases d'imposition mobiles telles que les revenus du capital ont tendance à réduire le niveau de taxation de ce type de revenus dans tous les États membres. Afin de compenser cette réduction, ces États membres doivent souvent augmenter la fiscalité de bases d'imposition moins mobiles, comme les revenus du travail ou la consommation, ce qui alourdit la charge pesant sur les travailleurs, les consommateurs et les entreprises nationales. Cela compromet le caractère équitable des systèmes fiscaux des États membres et le programme de l'UE sur une imposition propice à la croissance dans son ensemble. Le vote à la majorité qualifiée contribuerait par conséquent à atténuer les effets transfrontières de la concurrence fiscale.

La politique fiscale de l'Union ne devrait pas être tributaire d'une règle de l'unanimité qui peut être utilisée de façon abusive pour des intérêts purement nationaux, au détriment des besoins du marché unique et des autres États membres. Le passage au vote à la majorité qualifiée dans le domaine fiscal permettrait aux États membres de contrôler plus efficacement la part de souveraineté qu'ils ont mise en commun dans l'intérêt de l'ensemble de l'Union, et dans la perspective d'obtenir de meilleurs résultats collectifs et individuels.

2.3 Améliorer la prise de décision en vue de prendre de meilleures décisions et de renforcer la légitimité démocratique

Le passage au vote à la majorité qualifiée améliorerait la qualité des décisions prises par le Conseil en matière fiscale. L'unanimité se traduit généralement par un quadruple obstacle entravant l'efficacité de la prise de décision.

Premièrement, il est très difficile de parvenir à un quelconque compromis, puisqu'un État membre à lui seul peut empêcher tout accord. À cet égard, les États membres s'abstiennent souvent de négocier sérieusement des solutions au sein du Conseil, car ils savent qu'ils peuvent simplement opposer leur veto si le résultat ne leur plaît pas. Cette «culture de l'unanimité» encourage parfois les États membres, les ministres et les administrations nationales à se concentrer sur la préservation de leurs systèmes nationaux, au lieu de s'employer à trouver un compromis nécessaire pour protéger les intérêts généraux de l'UE. C'est pourquoi il faut souvent des années aux États membres avant de trouver un accord sur des propositions dans le domaine fiscal, quand celles-ci ne sont pas simplement bloquées au Conseil sans qu'aucune discussion n'ait lieu.

Deuxièmement, même lorsqu'un accord est obtenu à l'unanimité dans le domaine fiscal, il intervient généralement au niveau du plus petit dénominateur commun, ce qui limite les effets positifs pour les entreprises et les consommateurs ou rend sa mise en œuvre plus complexe. À titre d'exemple, la directive relative à la facturation en matière de TVA²¹ a certes été adoptée; cependant, les États membres ayant eu le choix entre plusieurs options, il subsiste des différences au niveau des exigences définies en matière de facturation.

²¹ Directive 2010/45/UE du Conseil du 13 juillet 2010 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne les règles de facturation, JO L 189 du 22.7.2010, p. 1.

Troisièmement, l'unanimité dans le domaine fiscal a eu certains effets indésirables sur le processus décisionnel, puisque quelques États membres peuvent utiliser des propositions fiscales importantes comme monnaie d'échange contre d'autres exigences qu'ils pourraient avoir dans des dossiers complètement distincts, ou pour faire pression sur la Commission pour l'amener à élaborer des propositions législatives. Tel fut notamment le cas lorsque l'accord sur la directive relative à la lutte contre l'évasion fiscale a été bloqué par certains États membres qui sollicitaient l'autorisation d'appliquer le mécanisme d'autoliquidation en matière de TVA.

Enfin, l'unanimité dans le domaine fiscal est contreproductive. Les décisions prises à l'unanimité ne peuvent être annulées qu'à l'unanimité. Les États membres font donc souvent preuve d'une prudence excessive, qui bride les ambitions et amoindrit le résultat final. Les États membres craignent une situation dans laquelle ils approuveraient une directive qui les empêcherait de percevoir l'impôt comme il convient ou accorderait ensuite un avantage non désiré à un autre État membre, car ils ne seraient alors pas en mesure de modifier la législation sans l'accord de cet État membre.

La participation du Parlement européen permettrait aussi d'améliorer la prise de décision en matière fiscale. Ces dernières années, les scandales fiscaux faisant les gros titres de la presse tous les six mois, le Parlement européen a eu une influence considérable sur la politique fiscale de l'UE. Il a utilisé son poids politique pour faire progresser un programme ambitieux en faveur de la justice fiscale, par l'intermédiaire de nombreux comités ad hoc. Le Parlement européen ne dispose toutefois pas de droits de vote dans le cadre de la procédure législative spéciale actuelle dans le domaine fiscal. Par conséquent, la pression politique est le seul instrument dont il dispose pour influencer les décisions de l'UE en matière fiscale. Le passage à la majorité qualifiée, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, permettrait au Parlement européen de participer pleinement à l'élaboration de la politique fiscale de l'UE. Libéré des pressions et des intérêts nationaux, le Parlement européen pourrait apporter une contribution nouvelle aux négociations fiscales, qui pourrait mieux tenir compte des besoins de l'Union dans son ensemble. Si le Parlement européen avait un poids égal pour décider de la forme définitive des initiatives de l'UE en matière de politique fiscale, il contribuerait à la mise en place d'un environnement permettant aux États membres d'engager de véritables négociations. Enfin, le passage au vote à la majorité qualifiée dans le cadre de la procédure législative ordinaire se traduirait par des résultats plus efficaces, plus pertinents et plus ambitieux pour la politique fiscale de l'UE.

3. Quelles sont les possibilités prévues dans les traités de l'UE pour passer d'un vote à l'unanimité à un vote à la majorité qualifiée?

Ce n'est pas la première fois que l'unanimité dans le domaine fiscal est remise en cause. La Commission, avec le soutien du Parlement européen, a proposé à plusieurs reprises de passer au vote à la majorité qualifiée en matière de politique fiscale dans l'UE, dans le cadre des modifications des traités. Certains États membres en ont fait, cependant, une «question à risque», qui est restée sans réponse. Il est temps à présent de rouvrir la discussion, étant donné qu'il est de plus en plus nécessaire que la prise de décision en matière fiscale soit plus efficace, pour toutes les raisons exposées ci-dessus.

Les traités de l'UE définissent clairement la manière dont les décisions doivent être prises en ce qui concerne les propositions dans le domaine fiscal. La règle générale est que le Conseil doit statuer à l'unanimité sur les propositions fiscales, conformément à la procédure législative spéciale [articles 113 et 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)²²]. Cependant, les traités contiennent aussi d'autres dispositions, qui laissent la possibilité de recourir à d'autres procédures que l'unanimité, sans qu'une révision des traités eux-mêmes ne soit requise.

Tout d'abord, la **procédure de coopération renforcée**²³ permet à un groupe d'au moins neuf États membres de faire avancer une initiative proposée conjointement lorsqu'il s'avère impossible de parvenir à un accord unanime au sein du Conseil. En 2013, la coopération renforcée a été proposée pour la taxe sur les transactions financières (TTF), qui était débattue par l'ensemble des États membres depuis 2011. Cette proposition est toujours en cours de négociation par les dix États membres concernés, afin de trouver un compromis recueillant l'unanimité. La coopération renforcée peut être un bon moyen pour faire progresser certaines initiatives de l'UE avec un plus petit groupe de pays, mais ce n'est pas une solution optimale pour surmonter les problèmes plus généraux que pose l'unanimité dans le cadre de la politique fiscale de l'UE, ou pour garantir le développement et la cohérence du marché unique dans son ensemble.

Les traités contiennent aussi deux articles ciblés qui autorisent le vote à la majorité qualifiée dans des circonstances spécifiques. L'article 116 du TFUE dispose que le vote à la majorité qualifiée conformément à la procédure législative ordinaire est possible afin d'éliminer des distorsions de concurrence dues à des disparités dans les règles fiscales si la distorsion ne peut être supprimée en concertation avec les États membres. Cette disposition est toutefois soumise aux conditions strictes ci-dessus et ne peut pas remédier à toutes les lacunes découlant actuellement de l'unanimité. L'article 116 du TFUE n'a pas, à ce jour, été utilisé, bien que la Commission soit disposée à en faire usage en cas de nécessité spécifique. Le vote à la majorité qualifiée peut également être utilisé pour des mesures de lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (**Article 325 du TFUE**). Il pourrait

²² L'article 192, paragraphe 2, premier alinéa, et l'article 194, paragraphe 3, du TFUE prévoient également que les dispositions/mesures «essentiellement de nature fiscale» dans les domaines de l'environnement et de l'énergie doivent être arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale.

²³ Article 20 du TUE et articles 326 à 334 du TFUE.

être utilisé pour certaines mesures visant à combattre la fraude à la TVA, la TVA étant une ressource propre de l'UE, mais la portée de l'initiative devrait être bien ciblée.

Le moyen le plus pratique pour passer du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée en matière fiscale serait de recourir aux clauses «passerelles» figurant dans les traités. Celles-ci permettraient d'abandonner l'unanimité d'une manière plus structurée que les solutions exposées ci-dessus.

Clauses passerelles

L'article 48, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne (TUE) prévoit une clause passerelle générale. Cette clause autorise le Conseil à adopter désormais par vote à la majorité qualifiée ou par voie de procédure législative ordinaire des mesures dans le domaine concerné, qui étaient jusqu'alors soumises à l'unanimité.

Pour faire usage de cette clause, le Conseil européen doit prendre l'initiative, en indiquant la portée de la modification envisagée de la procédure de décision, et la notifier aux parlements nationaux. Si aucun parlement national ne s'y oppose dans un délai de six mois, le Conseil européen peut adopter, à l'unanimité, cette décision, après avoir obtenu l'approbation du Parlement européen.

La clause passerelle générale donne la possibilité d'instaurer le vote à la majorité qualifiée mais uniquement pour la procédure législative spéciale - qui prévoit seulement une consultation du Parlement européen. Elle donne aussi la possibilité de voter à la majorité qualifiée dans le cadre de la procédure législative ordinaire - en codécision avec le Parlement européen.

L'article 192, paragraphe 2, du TFUE comporte une clause passerelle spécifique pour les mesures dans le domaine environnemental qui sont actuellement soumises au vote à l'unanimité, y compris les dispositions «essentiellement de nature fiscale». Cette possibilité est intéressante, notamment, pour la lutte contre le changement climatique et la réalisation des objectifs de la politique environnementale.

Afin de passer à la procédure législative ordinaire pour les mesures fiscales dans ce domaine, le Conseil doit marquer son accord unanime, sur la base d'une proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions.

Comme indiqué précédemment pour la question de la souveraineté, le passage au vote à la majorité qualifiée n'aurait pas d'incidence sur les compétences actuelles des États membres dans le domaine fiscal. Le traité de Lisbonne comprend en effet un protocole²⁴ qui précise qu'aucune des dispositions du traité ne modifie de quelque manière que ce soit l'étendue ou la mise en œuvre de la compétence de l'UE dans le domaine fiscal. La transition progressive du vote à l'unanimité vers le vote à la majorité qualifiée dans certains domaines de la fiscalité serait conforme à ce principe. Les compétences respectives des États membres

²⁴ Protocole relatif aux préoccupations du peuple irlandais concernant le traité de Lisbonne, JO L 60 du 2.3.2013, p. 131, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302(01)&rid=4)

et de l'Union restent inchangées. Le seul changement se limiterait à la procédure de décision applicable à l'avenir, approuvée à l'unanimité par les États membres dans l'exercice de leur souveraineté.

Le passage au vote à la majorité qualifiée serait en tout état de cause une décision démocratique placée sous le contrôle intégral des États membres Ce sont eux, en effet, qui avaient décidé à l'unanimité d'inclure la clause passerelle dans le traité de Lisbonne. Une autre décision unanime du Conseil européen sera nécessaire pour faire usage de la clause passerelle. En outre, tout parlement national peut s'opposer à ce changement et le Parlement européen devra le valider.

4. La voie à suivre: une feuille de route pour une transition progressive et ciblée

La Commission estime que la question n'est plus de savoir s'il est nécessaire d'abandonner l'unanimité en matière fiscale, mais plutôt de déterminer la manière et le moment de le faire. Le Parlement européen ainsi que de nombreux États membres et parties concernées ont exprimé le même point de vue²⁵. Le vote à la majorité qualifiée permettrait d'exploiter pleinement le potentiel de la politique fiscale de l'UE et les États membres pourraient ainsi trouver des compromis de façon plus rapide, plus efficace et plus démocratique. Le passage à la procédure législative ordinaire garantirait également que les décisions en matière fiscale bénéficient des contributions concrètes du Parlement européen, en représentant les points de vue des citoyens et en renforçant l'obligation de rendre compte.

Le meilleur moyen d'atteindre cet objectif serait d'adopter une approche progressive et ciblée, avec des étapes bien définies. Les États membres pourraient ainsi adapter et alimenter le processus de manière collective et éviter tout choc et conflit que susciterait un changement immédiat. La Commission propose donc une transition étape par étape vers le vote à la majorité qualifiée dans le cadre de la procédure législative ordinaire pour la politique fiscale de l'UE.

Au cours de la première étape, le vote à la majorité qualifiée devrait être utilisé pour des mesures qui n'ont aucune incidence directe sur les droits, bases ou taux d'imposition des États membres mais qui sont primordiales pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et faciliter la mise en conformité fiscale des entreprises au sein du marché unique. Cette étape inclurait des mesures visant à renforcer la coopération administrative et l'assistance mutuelle entre les États membres dans le cadre de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Elle devrait également couvrir la conclusion d'accords internationaux entre l'UE et des pays tiers dans ce domaine. Les initiatives visant à combattre les pratiques fiscales abusives, auxquelles les États membres ont déjà souscrit au niveau international, telles que celles examinées dans le cadre des actions relatives à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices (projet BEPS) de l'OCDE²⁶, relèveraient

²⁵ Recommandation du Parlement européen du 13 décembre 2017 au Conseil et à la Commission à la suite de l'enquête sur le blanchiment de capitaux, la fraude fiscale et l'évasion fiscale [2016/3044(RSP)], paragraphe 205. Voir également la résolution du Parlement européen du 16 février 2017 sur l'amélioration du fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne [2014/2249(INI)], paragraphe 27.

²⁶ <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/actions-beps.htm>

également de cette catégorie. De plus, la première étape devrait englober des initiatives destinées principalement à faciliter la mise en conformité fiscale des entreprises au sein du marché unique, telle que l'harmonisation des obligations de déclaration. Ces questions fiscales posent généralement moins de problèmes aux États membres et la nécessité d'une action au niveau de l'UE est clairement reconnue. Elles n'ont en général été bloquées par le vote à l'unanimité que lorsqu'elles ont été utilisées comme moyen de pression pour défendre d'autres intérêts ou dossiers. Le passage au vote à la majorité qualifiée dans ces domaines permettrait ainsi de s'accorder plus rapidement et plus efficacement sur des questions faisant l'objet d'un large consensus.

Au cours de la deuxième étape, le vote à la majorité qualifiée devrait porter sur des mesures essentiellement de nature fiscale, conçues pour soutenir d'autres objectifs stratégiques. Cette étape peut inclure notamment la lutte contre le changement climatique, la protection de l'environnement ou l'amélioration de la santé publique ou de la politique des transports. Une plus grande efficacité des décisions de nature fiscale dans ces domaines permettrait de mettre en œuvre une politique énergétique respectueuse de l'environnement en vue de soutenir les objectifs ambitieux de l'UE en ce qui concerne le changement climatique, par exemple. La clause passerelle spécifique figurant dans les traités²⁷ dans le domaine environnemental, qui couvre en particulier les dispositions essentiellement de nature fiscale, ouvre clairement la voie à l'abandon de l'unanimité dans ce domaine. Bien que cette clause passerelle n'ait jamais été utilisée à ce jour, la Commission est disposée à en faire usage en cas de nécessité. La clause passerelle générale devrait être appliquée pour tous les autres domaines d'action.

La troisième étape consisterait à se concentrer sur les domaines de la fiscalité qui sont déjà en grande partie harmonisés et qui doivent évoluer et s'adapter à de nouvelles circonstances. Cette étape porterait notamment sur la TVA et les droits d'accise. Une prise de décision plus rapide au niveau de l'UE dans ces domaines permettrait aux administrations fiscales et aux systèmes fiscaux des États membres de rester en phase avec les avancées technologiques et évolutions du marché les plus récentes. À titre d'exemple, 25 ans après l'introduction du marché unique, l'UE dispose toujours d'un système de TVA conçu il y a plus de 40 ans, qui est trop contraignant pour les entreprises et les administrations tout en étant vulnérable à la fraude. La situation ne changera pas tant que les États membres ne s'accorderont pas sur le régime définitif permettant la mise en place, à l'avenir, d'un système de TVA durable, étanche à la fraude et favorable aux entreprises. L'innovation sur les marchés du tabac et de l'alcool requiert également une réponse rapide afin de s'assurer que les nouveaux produits sont réglementés de manière appropriée sur le plan fiscal. Le vote à la majorité qualifiée garantirait que la modernisation des règles harmonisées de l'UE n'est pas retardée par quelques États membres bloquant les propositions. Le fait que la TVA soit une ressource propre de l'UE confirme d'autant plus la nécessité de rendre la prise de décision plus efficace dans ce domaine.

La quatrième étape consisterait à instaurer le vote à la majorité qualifiée pour d'autres initiatives dans le domaine fiscal, qui sont nécessaires aux fins du marché unique et d'une fiscalité équitable et compétitive en Europe. Pour achever le marché unique sur le

²⁷ Article 192, paragraphe 2, du TFUE.

plan fiscal, certains grands projets fiscaux doivent être mis en œuvre. Comme cela est indiqué ci-dessus, l'ACCIS progresse encore très lentement du fait de la règle de l'unanimité, alors qu'elle permettrait de disposer du système d'imposition des sociétés capable de résister aux défis futurs, compétitif et équitable dont l'UE a besoin pour affronter la concurrence mondiale. Le vote à la majorité qualifiée pourrait contribuer à mettre un terme à cette impasse et garantir la sécurité et la stabilité des entreprises dans l'ensemble de l'UE. De même, la taxation de l'économie numérique est une question urgente qui appelle une solution globale. L'UE doit disposer d'une législation solide afin que les entreprises exerçant des activités numériques soient taxées de manière équitable et effective. L'Union ne peut se permettre des retards dans ce domaine au motif que les États membres peinent à trouver un accord unanime. Le passage au vote à la majorité qualifiée sur une solution globale à la taxation de l'économie numérique contribuerait à améliorer l'équité et la viabilité des systèmes fiscaux, tout en concourant à la stabilité du marché unique numérique.

5. Prochaines étapes

La nécessité d'une réglementation plus efficace en matière de politique fiscale dans l'UE est évidente. Le marché unique et l'union économique et monétaire requièrent une politique fiscale qui permet à chacun de tirer parti de l'intégration économique et financière croissante de l'UE. L'évolution rapide de l'environnement fiscal international ainsi que des comportements des entreprises et des consommateurs appelle un système fiscal de l'UE capable de ne pas se laisser distancer sur la scène mondiale et d'affronter la concurrence dans ce contexte globalisé. Les objectifs européens de plus grande envergure consistant à lutter contre le changement climatique, à favoriser la croissance durable, l'emploi et les investissements, à exploiter les avantages de la numérisation et à garantir un modèle social juste et durable, imposent que des mesures fiscales efficaces soient prises rapidement pour les soutenir.

La procédure législative spéciale assortie de la règle de l'unanimité et limitée à une consultation du Parlement européen en matière fiscale est en décalage par rapport aux réalités auxquelles est confrontée cette politique aujourd'hui. Par cette communication, la Commission appelle le Conseil européen, le Parlement européen, le Conseil et toutes les parties concernées à lancer un débat ouvert sur le vote à la majorité qualifiée en matière de politique fiscale de l'UE, avec une participation accrue du Parlement européen, et à définir une approche pragmatique en temps utile pour sa mise en œuvre.

La Commission invite les dirigeants de l'UE à:

- **approuver la feuille de route** présentée dans la présente communication;
- **se prononcer rapidement sur le recours à la clause passerelle générale** (article 48, paragraphe 7, du TUE) pour l'étape 1 en ce qui concerne les questions qui n'ont pas d'incidence directe sur les droits, bases ou taux d'imposition des États membres et pour l'étape 2 dans les domaines où la

fiscalité soutient d'autres objectifs stratégiques, afin de passer au vote à la majorité qualifiée et à la procédure législative ordinaire. À cette fin, le Conseil européen est invité à transmettre son initiative aux parlements nationaux et à demander l'approbation du Parlement européen;

- **envisager le recours à la clause passerelle générale** (article 48, paragraphe 7, du TUE) pour l'étape 3 dans les domaines où la fiscalité est déjà en grande partie harmonisée, et pour l'étape 4 pour d'autres initiatives nécessaires aux fins du marché unique et d'une fiscalité équitable, d'ici à la fin de 2025, en vue de passer au vote à la majorité qualifiée et à la procédure législative ordinaire dans les domaines considérés.