



## POLITIQUE FISCALE

Le pouvoir d'imposition relève de la compétence des États membres, l'Union européenne n'ayant que des compétences limitées dans ce domaine. Étant donné que la politique fiscale de l'Union vise à assurer le bon fonctionnement du marché unique, l'harmonisation de la fiscalité indirecte a été abordée plus tôt que la fiscalité directe. La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales délétères est une priorité politique récente. Les mesures de nature fiscale doivent être adoptées à l'unanimité par les États membres. Le Parlement européen a le droit d'être consulté sur les questions fiscales, sauf pour les questions budgétaires, pour lesquelles il est colégislateur.

### BASE JURIDIQUE

Le chapitre sur les dispositions fiscales (articles 110 à 113) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ([traité FUE](#)), qui porte sur l'harmonisation de la législation relative à la taxe sur le chiffre d'affaires, les droits d'accises et d'autres formes de fiscalité indirecte; le chapitre relatif au rapprochement des législations (articles 114 à 118 du traité FUE), qui couvre les taxes ayant un effet indirect sur la mise en place et l'instauration du marché intérieur, les dispositions fiscales n'étant pas soumises à l'application de la procédure législative ordinaire; d'autres dispositions relatives à la politique fiscale, concernant la libre circulation des personnes, des services et des capitaux (articles 45 à 66 du traité FUE), l'environnement (articles 191 à 192 du traité FUE) et la concurrence (articles 107 à 109 du traité FUE).

La coopération renforcée (articles 326 à 334 du traité FUE) peut être appliquée aux questions fiscales. La caractéristique principale des dispositions fiscales européennes en ce qui concerne l'adoption d'actes est le fait que le Conseil se prononce sur une proposition de la Commission à l'unanimité, le Parlement européen étant consulté. Les dispositions adoptées dans le domaine fiscal incluent les directives rapprochant les dispositions nationales et les décisions du Conseil. Fermement convaincue que le maintien de l'unanimité pour toutes les décisions concernant la fiscalité complique la réalisation de la coordination fiscale dont l'Europe a besoin, la Commission a présenté des propositions préconisant de passer au [vote à la majorité qualifiée](#) dans certains domaines fiscaux. Néanmoins, les États membres ont rejeté ces propositions.

La fiscalité directe désigne les impôts perçus sur le revenu, le patrimoine et les capitaux, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de sociétés. L'impôt sur le revenu des personnes physiques n'est pas couvert en tant que tel par les dispositions européennes (l'action de l'Union dans ce domaine repose davantage sur



la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne). L'action de l'Union en matière d'impôt sur les sociétés est plus avancée, même si elle porte uniquement sur les mesures liées aux principes du marché unique. La fiscalité indirecte englobe les impôts qui ne sont perçus ni sur le revenu, ni sur les biens. Elle inclut la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les accises, les droits d'importation et les taxes sur l'énergie et autres taxes à caractère environnemental. Étant donné que le renforcement des dispositions fiscales de l'Union vise à assurer le bon fonctionnement du marché unique, l'harmonisation de la fiscalité indirecte a été abordée plus tôt et plus en profondeur que la fiscalité directe.

## OBJECTIFS

La stratégie fiscale de l'Union a été expliquée dans la communication de la Commission intitulée «[Politique fiscale de l'Union européenne — Priorités pour les prochaines années](#)». Le pouvoir d'introduire, de supprimer ou d'ajuster des taxes reste du ressort des États membres. Chaque État membre peut librement choisir le système d'imposition qu'il juge le plus approprié, pour autant qu'il respecte le droit de l'Union. Dans le cadre ainsi défini, les principales priorités de l'Union en matière de politique fiscale consistent à éliminer les obstacles fiscaux pénalisant les activités économiques transfrontalières, à lutter contre les aspects délétères de la concurrence fiscale et de l'évasion fiscale et à promouvoir une coopération renforcée entre les administrations fiscales pour prévenir et combattre la fraude. En renforçant la coopération fiscale, les politiques nationales se donneraient les moyens d'appuyer les grands objectifs de l'Union énoncés dans la [stratégie Europe 2020](#) pour une croissance intelligente, durable et inclusive et dans l'[Acte pour le marché unique](#).

## INITIATIVES ET PROGRÈS

Le [rapport d'activité annuel de la Commission sur la fiscalité](#) présente les réalisations de l'Union et les questions fiscales devant encore être abordées. À la lumière des révélations de la presse sur l'ampleur du phénomène, la lutte contre la fraude fiscale et la planification fiscale agressive est une priorité stratégique de la dernière législature (2014-2019). Par ailleurs, les travaux se poursuivent sur la réforme du cadre régissant l'impôt sur les sociétés afin de rendre l'imposition des sociétés dans l'Union plus juste et mieux adaptée à une économie numérique moderne au sein du marché intérieur et la conception d'un régime de TVA définitif est apparue comme une autre priorité politique. Les initiatives clés comprennent:

Un [train de mesures sur la transparence fiscale](#) (18 mars 2015), qui vise à améliorer la transparence et la coopération entre les États membres en ce qui concerne les décisions fiscales anticipées en matière transfrontière, en abrogeant la directive relative à la fiscalité de l'épargne pour simplifier la législation relative à l'échange automatique d'informations, en évaluant d'autres initiatives potentielles en matière de transparence, en liaison avec la publication d'informations pays par pays pour les multinationales, en révisant le code de conduite sur la fiscalité des entreprises afin de le rendre plus fonctionnel et efficace, en quantifiant plus précisément l'écart fiscal (qui ne peut être attribué uniquement à la fraude fiscale et à l'évasion fiscale) et en jouant le rôle de



précurseur pour ce qui est de la promotion d'une plus grande transparence fiscale dans le monde.

Un [plan d'action concernant la fiscalité des entreprises](#) (17 juin 2015), qui définit une série d'initiatives visant à lutter contre l'évasion fiscale, à assurer des recettes durables et à améliorer l'environnement des entreprises dans le marché unique. Le plan d'action décrit les quatre objectifs suivants: a) rétablir le lien entre la fiscalité et l'implantation géographique de l'activité économique; b) veiller à ce que les États membres puissent évaluer correctement les activités des entreprises dans leur juridiction; c) créer un environnement fiscal compétitif et propice à la croissance pour les entreprises de l'Union; d) protéger le marché unique et garantir une approche énergique de l'Union à l'égard des questions de fiscalité des entreprises extérieures, y compris des mesures visant à mettre en œuvre le cadre général de l'OCDE concernant [l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires](#) (BEPS), à faire face aux juridictions fiscales non coopératives et à améliorer la transparence fiscale. En octobre 2016, la Commission a proposé une relance du projet d'[assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés](#) (ACCIS).

Un [train de mesures contre l'évasion fiscale](#) (28 janvier 2016), qui contient des propositions relatives à des mesures concrètes visant à prévenir la planification fiscale agressive, à renforcer la transparence fiscale et à créer des conditions de concurrence équitables pour toutes les entreprises de l'Union. Ce train de mesures repose sur trois piliers: a) garantir une imposition effective dans l'Union (par la directive sur la lutte contre l'évasion fiscale et la recommandation sur les conventions fiscales); b) améliorer la transparence fiscale (en révisant la directive relative à l'échange automatique d'informations); c) assurer des conditions de concurrence équitables (communication sur une stratégie extérieure pour une fiscalité effective et une liste noire des paradis fiscaux).

Un [plan d'action sur la TVA](#) (7 avril 2016), qui comprend: a) les principes d'un futur système de TVA unique dans l'Union; b) des mesures pour lutter contre la fraude à la TVA; c) une mise à jour du cadre pour la fixation des taux de TVA; d) des plans visant à simplifier et à moderniser les règles de TVA pour le commerce électronique; e) un paquet TVA en faveur des PME.

Le [paquet Marché unique numérique TVA](#) (1<sup>er</sup> décembre 2016), qui vise à moderniser les règles de TVA pour le commerce électronique transfrontière. Ce train de mesures vise à réduire les coûts de mise en conformité liés à la TVA encourus par les entreprises lorsqu'elles vendent à l'étranger, à faciliter les échanges transfrontières et à garantir une concurrence loyale pour les entreprises de l'Union, à lutter contre la fraude à la TVA et à remédier à la situation spécifique des livres numériques qui, à l'heure actuelle, ne bénéficient pas de taux réduits. L'un des objectifs importants du/des paquet(s) «Réforme de la TVA» est de mettre un terme à la fameuse «fraude carrousel». Les nouvelles règles en matière de TVA devraient être plus simples et plus cohérentes, en introduisant un espace TVA unique, nouveau et définitif. En résumé, le nouveau système de TVA est conçu pour être plus étanche à la fraude et mieux adapté à l'économie numérique et mobile d'aujourd'hui.



Les initiatives relatives à la [fiscalité équitable de l'économie numérique](#) (21 mars 2018), qui visent à garantir un système fiscal équitable et effectif, adapté à l'environnement numérique, à avoir recours à des propositions législatives pour tirer pleinement parti de la présence numérique en adaptant la définition de l'«établissement stable» et à introduire une définition de la «substance économique minimale». La proposition de la Commission alimente les travaux internationaux dans ce domaine, notamment par le G20 et l'OCDE dans le contexte du projet BEPS. Dans son discours sur l'état de l'Union de 2017, le président Juncker a annoncé la «proposition de la Commission établissant des règles à l'échelle de l'UE pour l'imposition des bénéfices issus de l'économie numérique générés par des multinationales», tandis que le Conseil a adopté des conclusions sur la fiscalité de l'économie numérique en décembre 2017.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, de nouvelles règles sont entrées en vigueur, obligeant les États membres à donner aux autorités fiscales l'accès aux données collectées dans le cadre de la législation sur la lutte contre le blanchiment de capitaux. Les [4e](#) et [5e](#) directives anti-blanchiment visent à empêcher l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Les autorités fiscales nationales auront directement accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés, des fiducies et d'autres entités, ainsi qu'aux rapports relatifs aux obligations de vigilance à l'égard de la clientèle des sociétés. Les nouvelles règles permettront aux autorités fiscales de réagir rapidement et efficacement aux cas de fraude et d'évasion fiscales et de lutter contre les types de structures mises en évidence dans les «[Paradise Papers](#)».

## RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen a globalement approuvé les grandes lignes des programmes de la Commission dans le domaine de la fiscalité, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et le blanchiment de capitaux ayant constitué une priorité stratégique de la dernière législature. Les recommandations du Parlement dans ce domaine ont bénéficié des travaux de plusieurs commissions ad hoc.

La première de ces commissions, la commission spéciale sur les rescrits fiscaux et autres mesures similaires par leur nature ou par leur effet ([TAXE](#)) a attiré l'attention sur un paradoxe apparent: à savoir que la libre concurrence en matière de fiscalité et le manque de coopération entre les États membres ont abouti à dissocier le lieu où la valeur est créée de celui où les bénéfices sont imposés, ce qui entraîne l'érosion de la base d'imposition des entreprises et la perte de recettes fiscales dans différents pays, dont certains ont également été soumis à des mesures d'austérité.

Dans cette optique, le Parlement a adopté, le 25 novembre 2015, le rapport final de la commission TAXE sous forme de [résolution](#), dans laquelle il demande le partage systématique des rescrits fiscaux et des informations fiscales et l'introduction de la publication d'informations pays par pays pour les multinationales sur les bénéfices réalisés, les impôts payés et les subventions reçues, la fin des régimes préférentiels et des divergences entre les régimes fiscaux nationaux, une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) obligatoire à l'échelle de l'Union, un cadre pour les aides d'État dans le domaine fiscal et des lignes directrices pour



définir des prix de transfert appropriés et la notion de «substance économique», le recouvrement des aides d'État illicites, la réforme du code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises, l'intégration de la lutte contre l'évasion fiscale dans les autres politiques et les pratiques commerciales des entreprises, notamment par les sociétés multinationales, les banques, les prestataires de services financiers et les conseillers fiscaux, ainsi qu'une meilleure protection des lanceurs d'alerte.

Dans le contexte des révélations des [Panama Papers](#) et des [Lux Leaks](#), qui ont révélé la nécessité d'une plus grande coopération et transparence dans le monde entier, la commission [TAXE 2](#) s'est fondée sur les travaux de la commission TAXE. Son rapport final a été adopté par le Parlement dans sa [résolution du 6 juillet 2016](#), dans laquelle il demande que les sanctions à l'encontre des pays et territoires non coopératifs figurant sur une liste noire des paradis fiscaux soient également appliquées aux entreprises, aux banques et aux cabinets d'expertise juridique et comptable, avec la possibilité de révoquer leurs autorisations d'exercer. Il y souligne les conséquences négatives des régimes fiscaux favorables aux brevets qui, dans la plupart des cas, sont utilisés par des entreprises multinationales à des fins d'évasion fiscale. Il réitère également les propositions relatives à une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) et aux prix de transfert, qui jouent un rôle important dans le transfert de bénéfices. Enfin, il conclut que les dispositions relatives aux aides d'État n'ont pas toujours été respectées et demande que des mesures soient prises pour remédier à la situation.

La commission sur le blanchiment de capitaux, l'évasion fiscale et la fraude fiscale ([PANA](#)) s'est fondée sur les travaux de la commission TAXE et de la commission TAXE 2 et sur la résolution du Parlement de décembre 2015 intitulée «[Favoriser la transparence, la coordination et la convergence des politiques en matière d'impôt sur les sociétés](#)», qui recense les défis concernant la réglementation et la surveillance dans le domaine fiscal.

La [recommandation du Parlement du 13 décembre 2017](#) à l'intention du Conseil et de la Commission à la suite de l'enquête sur le blanchiment de capitaux, l'évasion fiscale et la fraude fiscale, a souligné la nécessité d'une véritable application et de mécanismes de surveillance efficaces dans la lutte mondiale contre l'évasion fiscale, la fraude fiscale et le blanchiment de capitaux, de la consolidation de l'information standardisée et des liens entre les autorités, de l'accès aux registres et de la création de registres, d'efforts concertés pour adopter une liste efficace et crédible des juridictions opaques, de mesures visant à garantir la mise en conformité des juridictions fiscales, des contribuables et des intermédiaires, de la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales et de la protection des bénéficiaires effectifs, de l'utilisation d'instruments internationaux (principe de la liste positive) tout en soutenant les pays en développement dans la lutte contre l'évasion fiscale et le blanchiment de capitaux, d'instruments de protection des lanceurs d'alerte, de la rationalisation du fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne l'adoption de dispositions fiscales, du renforcement des droits d'enquête du Parlement et du suivi rapide des recommandations. Enfin, le Parlement y a déploré le manque de volonté politique dont font preuve certains États membres pour progresser sur la voie des réformes et de la mise en œuvre qui apporteraient des changements efficaces.



L'objectif de la commission [TAXE 3](#), la commission spéciale sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale, était de poursuivre les travaux de la commission TAXE, de la commission TAXE 2 et de la commission PANA, et d'enquêter sur les questions liées à la fiscalité numérique, aux programmes de citoyenneté nationale et à la fraude à la TVA.

Son rapport final a été adopté par le Parlement [en plénière le 26 mars 2019](#). Il souligne la nécessité urgente et continue de réformer les règles, afin que les régimes fiscaux internationaux, européens et nationaux soient à même de répondre aux nouveaux défis économiques, sociaux et technologiques du XXI<sup>e</sup> siècle, et suggère que les régimes fiscaux et les méthodes comptables actuels ne sont pas équipés pour faire face à ces évolutions et garantir que tous les acteurs du marché paient leur juste part d'impôt. Les députés ont salué le fait que la Commission, au cours de son dernier mandat, a présenté 26 propositions législatives visant à combler certaines lacunes, à renforcer la lutte contre la criminalité financière et la planification fiscale agressive et à améliorer l'efficacité du recouvrement de l'impôt et l'équité fiscale. Ils regrettent toutefois profondément l'absence de progrès au sein du Conseil sur les grandes initiatives de réforme de l'impôt sur les sociétés, qui n'ont pas encore été finalisées du fait de l'absence d'une véritable volonté politique. Ils demandent que les initiatives de l'Union qui n'ont pas encore été finalisées soient adoptées rapidement et que leur mise en œuvre fasse l'objet d'un suivi attentif afin de garantir leur efficacité et leur bonne application, pour rester à la hauteur face à une fraude fiscale, une évasion fiscale et une planification fiscale agressive polymorphes. Enfin, les députés font valoir que l'Union doit adopter une stratégie globale visant à aider les États membres, grâce à des mesures appropriées, à passer de leurs actuels systèmes fiscaux nuisibles à des systèmes compatibles avec le cadre juridique de l'Union et conformes à l'esprit des traités.

Le 14 mars 2019, le Parlement a adopté une résolution sur le [changement climatique](#) – une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat conformément à l'accord de Paris, dans laquelle il se félicite de la publication de la [communication de la Commission](#) sur le sujet. Dans ce texte, il approuve l'objectif de parvenir à un niveau zéro d'émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050 et invite la Commission à étudier dès que possible des solutions politiques, y compris en matière de fiscalité environnementale, afin d'encourager les changements de comportement.

Dirk Verbeken  
05/2021

