Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/4202

20.8.2025

Avis du Comité économique et social européen

Évaluation des obligations de déclaration fiscale dans l'UE: coûts, avantages et utilisation efficace des informations par les autorités fiscales

(avis d'initiative)

(C/2025/4202)

Rapporteur: **Krister ANDERSSON**

Conseiller	Samuel CORNELLA
Décision de l'assemblée plénière	23.1.2025
Base juridique	Article 52, paragraphe 2, du règlement intérieur
Compétence	Section «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section	5.6.2025
Adoption en session plénière	18.6.2025
Session plénière n°	597
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	197/1/1

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE soutient les projets de la Commission visant à parvenir à une simplification, à réduire la charge administrative et à renforcer la compétitivité de l'économie européenne. Réexaminer, pour le simplifier, le cadre juridique fiscal global de manière à rendre les systèmes fiscaux plus cohérents, en supprimant les règles obsolètes et en rationalisant, dans le même temps, celles qui demeurent applicables, pourrait contribuer de manière substantielle à l'objectif déclaré de réduction de la charge administrative.

1.2. La simplification fiscale devrait favoriser la communication d'informations présentant un bon rapport coût-efficacité, améliorant par là l'utilisation et l'échange d'informations entre autorités fiscales. Ceci ne devrait pas entraîner de modifications injustes ou non intentionnelles de certaines obligations fiscales, ni ouvrir des possibilités d'évasion fiscale ou de concurrence fiscale délétère.

1.3. Le CESE insiste sur le fait qu'il serait également possible de parvenir à une simplification substantielle en harmonisant des concepts et une terminologie juridiques certes similaires, mais qui ne sont pas totalement alignés, inscrits dans diverses directives de l'Union en matière de fiscalité indirecte, comme c'est par exemple le cas des droits d'accise, des droits de douane et de la TVA. Il s'agit d'un domaine dans lequel la Commission dispose de compétences considérables, et où une simplification est nécessaire et vraisemblablement réalisable.

1.4. Le CESE fait valoir que des règles larges et globales en matière de fiscalité réduisent la complexité administrative et les coûts de mise en conformité, tout en garantissant uniformément leur application et leur prévisibilité dans tous les secteurs, et en évitant ainsi la fragmentation comme la complexité. Il souligne cependant qu'une flexibilité excessive et une multiplicité d'exceptions sectorielles pourraient occasionner des divergences.

1.5. Chaque proposition de nouvelle directive devrait faire l'objet d'une analyse d'impact, afin d'évaluer correctement les implications concrètes, pour les contribuables et les entreprises, de toute nouvelle initiative législative. Le CESE recommande également de procéder à des contrôles de compétitivité de ces nouvelles initiatives législatives dans le domaine de la fiscalité, y compris pour les PME, afin de vérifier que les nouvelles règles soutiennent réellement les objectifs annoncés par la Commission en matière de simplification, de «désencombrement» et de réduction de la charge administrative. La méthodologie destinée à mesurer cette dernière ainsi que la compétitivité doit être soigneusement élaborée puis communiquée. Le CESE encourage la Commission à fournir et à publier des orientations interprétatives sur les définitions et concepts les plus pertinents mentionnés dans toute proposition. Il ne s'agit pas seulement de traduction d'une langue vers une autre, mais également de l'utilisation de termes techniques qui semblent être identiques, mais dont le champ d'application et la signification peuvent différer d'une juridiction à l'autre.

1.6. Aussi utiles soient-elles, les orientations de la Commission ne suffiront pas à rendre plus limpides des règles et concepts fiscaux complexes. Le CESE propose dès lors la mise en place d'un système de décisions anticipées au niveau de l'UE. La création d'un organe judiciaire permettrait de préciser l'interprétation des directives et règlements mis en œuvre dans les États membres. Pour que ces décisions soient contraignantes, il devrait incomber à la Cour de justice de l'Union européenne de rendre un verdict définitif en cas de contestation par un État membre ou par le contribuable.

1.7. Il conviendrait donc de mettre en place un nouveau forum conjoint de l'Union sur les prix de transfert, composé d'experts et qui serait un organe normatif. Les décisions seraient, en cas de contestation, prises dans le cadre du système établi de décisions anticipées que le CESE propose de mettre en place.

1.8. Compte tenu du nombre croissant de travailleurs, et en particulier de télétravailleurs transfrontaliers, la Commission doit prendre des mesures pour que les salariés sachent précisément dans quel pays les retenues sur salaires devraient être opérées, leurs revenus sont imposables et quels sont les droits que cela implique. Dans un premier temps, il convient de mettre en place un portail accessible à tous, dans lequel tout travailleur pourrait déclarer son nombre de jours de travail par pays et par employeur.

1.9. Étant donné le nombre de personnes qui investissent dans des valeurs mobilières et des actions dans un autre État membre, il est nécessaire de récupérer les retenues à la source sur les dividendes auprès du pays dans lequel les actions sont cotées. Dans ces cas-là aussi, un portail de l'Union serait extrêmement utile, car il permettrait aux particuliers de demander des remboursements.

1.10. Il faudrait disposer d'une norme harmonisée unique aux fins de la publication d'informations pays par pays. Dans le même temps, il conviendrait d'évaluer la proportionnalité de la directive sur la lutte contre l'évasion fiscale (ATAD) à la lumière du cadre du pilier 2.

1.11. Le fait qu'il existe plusieurs règles de lutte contre l'évasion fiscale, dans différentes directives combinées à des règles nationales et générales dans ce domaine, crée fréquemment une situation fiscale imprévisible. Le réexamen de ces règles au regard de leur efficacité et de leur cohérence n'incombe pas uniquement à la Commission, mais aussi aux États membres.

1.12. Il importe en effet qu'elles utilisent à la fois les informations fournies par les contribuables, et celles obtenues auprès des autorités fiscales d'autres juridictions. Le réexamen en cours des différentes directives sur la coopération administrative (DCA) devrait aboutir à une vue d'ensemble approfondie de la manière dont les informations sont utilisées dans les États membres.

1.13. Le CESE juge essentiel de disposer de solutions informatiques modernes qui puissent aider les autorités fiscales à gérer de grands volumes de données, tout en réduisant la charge de travail pour les contribuables, en particulier les PME, ainsi que pour lesdites autorités, conformément aux objectifs susmentionnés de la Commission en matière de simplification et de compétitivité accrue. Le CESE invite dès lors instamment la Commission à utiliser et à renforcer la numérisation des processus dans les administrations publiques, les procédures publiques et celles destinées aux contribuables, ce qui constituerait une étape fondamentale vers la simplification et la rationalisation de ces processus.

2. **Introduction et contexte**

2.1. La Commission européenne entend s'attacher tout particulièrement au renforcement du programme de l'UE en matière de compétitivité. Plus précisément, elle s'est fixé pour objectif général de réduire les formalités administratives de 25 %, et de 35 % pour les petites et moyennes entreprises (PME), d'ici la fin de son mandat en 2029 ([1]). La rationalisation des obligations d'information est considérée comme un moyen direct de réduire les coûts de mise en conformité et d'encourager les investissements ([2]).

([1]) Dans son programme de travail pour 2025, la Commission a annoncé une série de mesures visant à éliminer les règles qui font double emploi ou qui sont inutiles ou disproportionnées, et font, de ce fait, obstacle aux entreprises de l'UE. De manière générale, la Commission souhaite réduire les charges administratives de 25 %, et de 35 % pour les PME, d'ici la fin de son mandat en 2029. https://commission.europa.eu/news/commission-proposes-cut-red-tape-and-simplify-business-environment-2025-02-26_fr. Cet objectif est réaffirmé dans la boussole pour la compétitivité: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_339.

([2]) Fiche d'information de la Commission européenne: «Réduction des charges et rationalisation des obligations d'information».

2.2. De grands acteurs mondiaux, dont l'OCDE et l'Union européenne, débattent actuellement d'un «désencombrement» des systèmes fiscaux, bien que l'ampleur des initiatives envisagées par la Commission à cet égard ne soit pas encore clairement définie ([3]). Il faudrait en particulier réviser, pour les abroger ou les modifier, les règles nationales anti-abus qui pourraient être obsolètes ou donner lieu à des doublons en raison d'accords mondiaux récents, tels que la directive sur le pilier 2, qui a trait à l'impôt minimum mondial pour les entreprises.

2.3. L'ensemble des directions générales (DG) de la Commission européenne s'emploient à renforcer la compétitivité et à amoindrir les lourdeurs administratives. La DG Fiscalité et union douanière (DG TAXUD) vise un désencombrement et une simplification des règles d'imposition de sorte à obtenir un système fiscal plus efficace, plus transparent et plus équitable. Nonobstant ces démarches de diminution des formalités administratives et des coûts de mise en conformité, il importe de maintenir des mécanismes solides de conformité et d'application des règles.

2.4. Le CESE soutient le projet de simplification des systèmes fiscaux afin de les rendre plus cohérents, en supprimant les règles obsolètes et en rationalisant, dans le même temps, les règles qui demeurent applicables. Le présent avis a principalement pour objectif d'évaluer l'incidence sur les entreprises de certaines règles fiscales adoptées au cours des dernières années, et qui ont des conséquences sur l'économie et les administrations fiscales, de manière à formuler des suggestions pour renforcer la simplification dans l'ensemble du marché unique. Un autre objectif serait de réévaluer en permanence les objectifs des règles antérieures à la lumière des règles proposées. Le réexamen mené actuellement devrait favoriser une utilisation efficace, par les autorités fiscales, des informations. Il aborde également certaines questions fiscales qui concernent les particuliers.

3. **Observations générales et particulières**

3.1. Le CESE fait valoir que des règles fiscales larges et générales réduisent la complexité administrative et les coûts de mise en conformité en garantissant une application et une prévisibilité uniformes dans tous les secteurs, et en évitant ainsi les problèmes de fragmentation et de complexité. Il souligne cependant qu'une flexibilité excessive et une multiplicité d'exceptions sectorielles pourraient occasionner des divergences.

3.2. Pour s'assurer, avant l'adoption des règles, qu'elles sont adaptées à leur finalité, il y a lieu de procéder à des analyses d'impact complètes et raisonnées, lesquelles sont indispensables pour vérifier que les règles proposées donnent lieu à des charges administratives proportionnées plutôt que de les alourdir à l'excès. Outre une analyse descriptive, lesdites analyses d'impact devraient s'appuyer sur des données quantitatives et des méthodes de modélisation économique pour déterminer la contribution effective de chaque modification prévue aux objectifs annoncés.

3.3. Chaque proposition doit faire l'objet d'une analyse d'impact et d'une évaluation de son incidence sur la charge administrative ([4]). Cette analyse devrait préciser et quantifier l'incidence de chaque proposition et chiffrer dans quelle mesure l'objectif déclaré de réduire la charge administrative de 25 % (35 % pour les PME) est atteint. La Commission devrait exposer de quelle manière les mesures ont été effectuées. L'analyse d'impact devrait ensuite être revue pour le cas où le Parlement européen ou le Conseil proposeraient des changements susceptibles de modifier substantiellement la proposition initiale. En l'occurrence, idéalement, aucune décision finale ne devrait être prise avant l'achèvement de l'analyse d'impact actualisée.

3.4. Des analyses d'impact ex post pourraient aussi s'avérer utiles après l'écoulement d'une période suffisamment longue à dater de l'entrée en vigueur de la règle, ce qui aiderait à déterminer si les règles doivent ou non être modifiées.

3.5. Le CESE recommande de procéder à des contrôles de compétitivité des nouvelles initiatives législatives ayant trait à la fiscalité, y compris pour les PME, dans le but d'évaluer, grâce à un outil analytique et spécifique, si les nouvelles règles soutiennent réellement les objectifs annoncés en matière de croissance économique, de compétitivité et d'innovation, tout en réduisant autant que possible les charges inutiles et les coûts de mise en conformité. La méthode concrète pour contrôler la compétitivité doit encore être élaborée, mais plusieurs documents de la Commission l'ont partiellement développée ([5]). Il pourrait être utile de développer davantage les portails «Donnez votre avis» comme point de contact unique pour recueillir les retours d'information des entreprises et de la société civile en y intégrant une possibilité de donner un avis global sur les questions auxquelles la Commission devra consacrer son attention et ses efforts à l'avenir.

([3]) Voir les conclusions du Conseil sur un programme de désencombrement et de simplification en matière fiscale qui contribue à la compétitivité de l'UE, publiées le 11 mars 2025 (https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6748-2025-INIT/fr/pdf).

([4]) À l'heure actuelle, l'analyse d'impact de la Commission devient définitive avant l'adoption d'une proposition, mais le Parlement européen et le Conseil peuvent également décider de réaliser leurs propres analyses d'impact. La Commission ne procède à une analyse d'impact que si une proposition fiscale présente d'autres approches. Afin de ne pas retarder le processus législatif, et si l'organisme de contrôle estime que les modifications sont minimes, une analyse d'impact révisée peut ne pas être demandée.

([5]) Voir *Better regulation' toolbox 2023*, l'édition 2023 de la «Boîte à outils pour une meilleure réglementation»: https://commission.europa.eu/document/download/bab4c97d-c400-473f-a646-0a9c712a354d_en?filename=BRT-2023-Appendix-Competitveness%20check.pdf (disponible en anglais uniquement) et «Une boussole pour la compétitivité de l'UE»,COM(2025) 30 final.

3.6. Le CESE fait observer que des définitions cohérentes et des références croisées entre les différents règlements et directives de l'Union concernant les politiques fiscales pourraient aider tant les autorités fiscales que les contribuables à appliquer les règles de manière plus uniforme, en évitant la fragmentation.

3.7. Le CESE encourage la Commission à fournir et à publier des orientations interprétatives sur les définitions et concepts les plus pertinents mentionnés dans toute proposition. Il ne s'agit pas seulement de traduire d'une langue vers une autre, mais aussi d'utiliser des termes techniques qui pourraient sembler identiques, mais dont le champ d'application et la signification pourraient différer d'une juridiction à l'autre. À l'heure actuelle, il n'est pas rare que les règles contenues dans les directives conduisent à des définitions divergentes dont le champ d'application n'est pas clair, ce qui entraîne une application fragmentée entre les États membres. Des orientations interprétatives seraient donc utiles tant pour les contribuables que pour les autorités fiscales, en particulier en ce qui concerne les activités transfrontières ([6]).

3.8. Le CESE reconnaît que la Commission s'est jusqu'à présent montrée prudente s'agissant d'accompagner ses directives fiscales d'orientations officielles, car elle craint de donner lieu à des interprétations potentiellement contraignantes sur le plan juridique. Toutefois, il existe actuellement un besoin pressant et urgent de documents de type «Questions et réponses» et d'orientations officielles accessibles au public, en particulier dans les cas où il est indispensable que les règles soient appliquées de manière cohérente entre différents pays ([7]). Ces documents de questions et réponses et ces orientations, tout en apportant des clarifications utiles, pourraient contenir une clause de non-responsabilité soulignant leur caractère non contraignant. En cas de litige, il appartient bien entendu aux juridictions compétentes de déterminer et d'interpréter les conditions générales.

3.9. Aussi utiles soient-elles, les orientations de la Commission ne suffiraient pas à clarifier les règles et concepts fiscaux complexes. Le CESE propose dès lors la mise en place d'un système de décisions anticipées au niveau de l'UE. Il convient de créer un tribunal doté du droit ou de l'obligation de rendre des décisions concernant l'interprétation d'une directive, de préférence dans un délai raisonnablement court après avoir été prié ou chargé de le faire, par exemple, dans un délai de 3 à 6 mois. Seules les règles relevant de la directive, ainsi que sa transposition en droit national, seraient abordées, et non d'autres règles fiscales nationales. L'objectif serait de rendre plus clair le contenu exact d'une directive, en évitant les divergences d'interprétation et de mise en œuvre dans les États membres en raison de définitions différentes des concepts ou de la terminologie utilisée ([8]).

3.10. À cet égard, le CESE tient à mettre en exergue l'expérience positive de certains États membres, comme la Suède, qui dispose depuis 1951 d'un système de décisions anticipées en matière fiscale ([9]). Tout contribuable ou toute administration fiscale peut s'adresser à un organe judiciaire indépendant et expliquer en quoi les règles fiscales sont difficiles à appliquer et à interpréter dans une situation donnée (notions ou règles peu claires dans une ligne d'opérations proposée). L'organe judiciaire chargé de fournir l'interprétation doit le faire dans un délai court — en Suède, la décision est normalement rendue dans un délai de trois mois. Une fois anonymisées, la question et la réponse donnée sont rendues publiques. Le résultat peut être contesté directement devant la plus haute juridiction administrative, dont la décision sera contraignante tant pour le contribuable que pour l'administration fiscale ([10]).

3.11. Un mécanisme judiciaire de ce type, mis à la disposition des contribuables et des administrations fiscales, permettrait d'apporter des éclaircissements sur l'interprétation des directives et règlements mis en œuvre dans les États membres. Pour que ces décisions soient contraignantes, il devrait revenir à la Cour de justice de l'Union européenne de rendre un verdict définitif en cas de contestation par un État membre ou par le contribuable. Cela réduirait probablement le nombre de litiges fiscaux entre les États membres. Il convient en effet d'inverser la courbe croissante du nombre de litiges ([11]).

3.12. Cette nouvelle institution judiciaire européenne pourrait être mise en place selon une approche en deux étapes. Dans un premier temps, les questions tranchées par ce mécanisme pourraient concerner uniquement l'interprétation du respect d'une obligation de déclaration. En cas de mise en œuvre litigieuse et fragmentée des règles relatives aux obligations de déclaration, une décision sera rendue quant à la conformité du système de déclaration au niveau européen.

([6]) L'OCDE publie souvent des exemples détaillés pouvant guider aussi bien les contribuables que les autorités fiscales.
([7]) Après l'adoption de la directive relative au pilier 2 par le Conseil, la Commission a fourni aux États membres une aide importante en matière de transposition dans le cadre des réunions du groupe de travail IV. La Commission n'est pas habilitée à émettre des interprétations juridiquement contraignantes.
([8]) Même les traductions peuvent parfois être problématiques. Le Conseil a publié des corrections linguistiques concernant le français, l'espagnol et d'autres traductions officielles de la directive relative au pilier 2. Voir le document 7426/25, FISC 81, ECOFIN 336, JUR 190, Bruxelles, le 16 avril 2025.
([9]) *How To Apply for an Advance Tax Ruling in Sweden* («Comment demander une décision anticipée en matière fiscale en Suède?», en anglais uniquement). D'autres États membres, comme l'Italie, limitent cette possibilité à des investigations préalables officielles auprès des autorités fiscales, ce qui a uniquement pour effet de clarifier la position de l'administration fiscale en question.
([10]) En Suède, la plus haute juridiction rend habituellement sa décision dans un délai d'un an.
([11]) Le CESE a formulé des observations sur la directive relative au mécanisme de règlement des litiges (JO C 173 du 31.5.2017, p. 29).

3.13. Dans un deuxième temps, des décisions devraient être rendues sur des opérations spécifiques prévues en application des directives, des règlements et de la législation de l'Union européenne. Les clarifications obtenues devraient être publiées; elles apporteraient de la clarté et favoriseraient ainsi une mise en œuvre plus uniforme des directives dans les États membres. La fiscalité des travailleurs frontaliers devrait également être abordée dans un deuxième temps, afin de permettre aux salariés travaillant dans plusieurs États membres d'obtenir des éclaircissements sur leurs obligations fiscales ([12]).

3.14. Toutefois, le CESE estime que la toute première étape pour faciliter le respect par les contribuables des exigences et procédures en matière de déclaration doit être d'améliorer et d'harmoniser les formulaires et les formats de déclaration fiscale, afin d'éviter toute confusion et des coûts de mise en conformité disproportionnés entre États membres. L'harmonisation des exigences ([13]) et des formulaires de déclaration, combinée à des échanges en temps utile entre les États membres, simplifierait la mise en conformité transfrontière, ce qui pourrait en accroître l'efficacité. Ceci contribuerait également à un échange efficace d'informations entre autorités fiscales.

3.15. Le CESE estime que le renforcement des audits conjoints et des contrôles simultanés effectués par deux autorités fiscales ou plus, reposant sur des accords passés entre États membres, pourrait éviter de mener plusieurs audits différents des mêmes contribuables, ce qui réduirait les charges tant pour les contribuables que pour lesdites autorités. Étant donné que la culture d'audit dans les administrations fiscales varie d'un État membre à l'autre, les échanges entre ces administrations devraient être amplifiés dans un cadre approprié, éventuellement le programme Fiscalis ([14]), ce qui favoriserait une culture de l'audit fondée sur la collaboration ([15]).

3.16. Les opérations effectuées entre multinationales ou au sein d'un groupe peuvent créer des problèmes fiscaux complexes, étant donné que plusieurs pays peuvent revendiquer le droit d'imposer la valeur ajoutée d'une opération. Le CESE estime important que les contribuables et les administrations fiscales disposent d'un forum technique spécifique où des questions liées aux prix de transfert peuvent être débattues afin de parvenir à un accord et de clarifier les obligations fiscales des entreprises et les droits d'imposition des États membres. Le forum conjoint sur les prix de transfert remplissait cette fonction, et devrait dès lors être rétabli en tant que forum destiné aux experts des entreprises et des autorités fiscales chargés des prix de transfert ([16]). La nouvelle version du forum devrait pouvoir trouver des accords sur le fond et avoir une incidence sur l'élaboration des règles dans l'Union européenne. Le système de décisions anticipées pourrait constituer un point de référence pour les cas où la décision du forum n'apporterait pas de précision.

3.17. Compte tenu du nombre croissant de travailleurs, et en particulier de télétravailleurs transfrontaliers, la Commission doit prendre des mesures pour que les salariés sachent précisément dans quel pays ils sont imposables, et à quel niveau. Dans un premier temps, il convient de mettre en place un portail accessible à tous, dans lequel tout travailleur pourrait déclarer son nombre de jours de travail par pays et par employeur. Il s'agit d'une entreprise complexe, mais elle pourrait peut-être également servir à illustrer, auprès des États membres, la manière dont les règles fiscales interagissent dans le cas des travailleurs frontaliers et, espérons-le, à convenir d'un système beaucoup moins fragmenté. Le pays employeur pourrait avoir l'obligation de récupérer les retenues à la source sur les salaires, éliminant ainsi les situations dans lesquelles deux pays prélèveraient des impôts sur le même revenu.

3.18. Étant donné le nombre de personnes qui investissent dans des valeurs mobilières et des actions dans un autre État membre, il est nécessaire de récupérer les retenues à la source sur les dividendes auprès du pays dans lequel les actions sont cotées. Ici également, un portail de l'Union européenne serait extrêmement utile, car il permettrait aux particuliers de demander des remboursements ([17]).

([12]) Le CESE s'est penché sur la situation fiscale des télétravailleurs transfrontaliers dans deux avis:
— JO C 443 du 22.11.2022, p. 15.
— JO C, C/2024/2479, 23.4.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/2479/oj.

([13]) À l'heure actuelle, le format de déclaration (schéma XML) n'est obligatoire que pour les échanges entre les États membres, à l'exception de la DAC 9, pour laquelle le schéma devrait être utilisé par les entreprises multinationales pour leurs déclarations.

([14]) Le CESE a accueilli favorablement la proposition de règlement de la Commission sur un nouveau programme Fiscalis et a constaté que les autorités fiscales nationales souffrent encore d'une capacité insuffisante et ne coopèrent pas suffisamment, et il a convenu qu'il était urgent d'améliorer le fonctionnement de la politique fiscale, y compris la coopération administrative et le soutien aux autorités fiscales (JO C 62 du 15.2.2019, p. 118).

([15]) Il existe un groupe Fiscalis (EU AIAC) dont la fonction est de coordonner les contrôles conjoints, multilatéraux et les activités similaires. La DAC 7 ainsi que les projets en cours dans le cadre du programme Fiscalis sont des exemples des coopérations qui se développent actuellement dans ce domaine.

([16]) Dans l'Union européenne, les prix de transfert ne sont pas harmonisés par des actes législatifs. Le forum conjoint sur les prix de transfert a donc été créé en 2002 pour soutenir la Commission européenne en proposant des solutions pragmatiques et non législatives aux problèmes concrets que soulèvent les pratiques en matière de prix de transfert dans l'UE.

([17]) Cette question a été partiellement traitée par la directive (UE) 2025/50 du Conseil du 10 décembre 2024 relative à un allègement plus rapide et plus sûr de l'excédent de retenues à la source (JO L, 2025/50, 10.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2025/50/oj).

3.19. Le CESE invite la Commission et les États membres à recenser les domaines dans lesquels une simplification serait nécessaire pour les particuliers et les ménages. Il est également nécessaire d'apporter des éclaircissements en ce qui concerne les situations très courantes des ménages ordinaires qui exercent une activité transfrontière dans l'Union.

3.20. Le CESE insiste sur le fait qu'il serait également possible de parvenir à une simplification substantielle en harmonisant des concepts et une terminologie juridiques certes similaires, mais qui ne sont pas totalement alignés, inscrits dans diverses directives de l'Union en matière de fiscalité indirecte, comme c'est par exemple le cas des droits d'accise, des droits de douane et de la TVA. Il s'agit d'un domaine dans lequel la Commission dispose de compétences considérables, et où une simplification est nécessaire et vraisemblablement réalisable.

4. **La simplification des règles fiscales, un moyen de renforcer les échanges d'informations**

4.1. Le CESE souligne que l'un des principaux enjeux qui sous-tendent la simplification de la fiscalité réside dans le fait que plusieurs directives européennes sont en réalité des transpositions d'accords de l'OCDE dans le système juridique européen. Les futures modifications de ces directives pourraient donc donner lieu à des critères variables, ce qui pourrait rendre la fiscalité plus complexe au lieu de la simplifier. L'UE doit donc contribuer en tant que partenaire actif aux travaux de l'OCDE et s'investir également de plus en plus dans tous les accords de normalisation conclus au sein des Nations unies.

4.2. La publication d'informations pays par pays répond à différentes normes et définitions de concepts, ce qui entraîne des contraintes supplémentaires liées à la mise en conformité et plusieurs niveaux de déclaration. Une norme unique harmonisée s'impose, mais les modifications devraient être coordonnées au moyen d'initiatives et de mesures de l'OCDE afin d'éviter une fragmentation et des décalages involontaires.

4.3. Le CESE met en garde contre le risque de chevauchement entre la directive sur le pilier 2 et certaines dispositions des directives sur la lutte contre l'évasion fiscale (ATAD), notamment en ce qui concerne les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées (SEC). Les États membres devraient réexaminer les règles existantes relatives aux SEC et envisager d'abroger ou de modifier celles qui sont à présent superflues.

4.4. Un réexamen général est nécessaire pour déterminer si les mesures des directives ATAD sont encore nécessaires ou si des ajustements ciblés pourraient réduire la complexité administrative. Il convient d'évaluer la proportionnalité des directives ATAD à la lumière du cadre donné par la directive sur le pilier 2 et de rationaliser les normes qui diffèrent encore entre elles ([18]). Un réexamen devrait également inclure une évaluation de la mesure dans laquelle les autorités fiscales utilisent les informations fournies par les contribuables. Le fait qu'il existe une jurisprudence en matière de règles contre l'évasion fiscale, ainsi que des règles générales de lutte contre ce phénomène dans des directives combinées à des règles nationales crée fréquemment une situation fiscale nébuleuse. Le réexamen de ces règles n'incombe pas uniquement à la Commission, mais aussi aux États membres.

4.5. Le CESE est d'avis qu'une certaine souplesse pourrait être nécessaire pour résoudre les problèmes susmentionnés concernant le pilier 2, compte tenu notamment du paysage géopolitique incertain et changeant, caractérisé par des tensions croissantes entre les grands blocs commerciaux. L'Union européenne et ses États membres devraient veiller à ce qu'aucune mesure de rétorsion ne soit introduite en réponse au cadre fiscal en général et au pilier 2 en particulier. Certains États membres ont fait part de leurs préoccupations en ce qui concerne la règle relative aux bénéfices insuffisamment imposés, qu'ils considèrent comme potentiellement problématique en raison de ses caractéristiques extraterritoriales. Toute révision doit garantir des conditions de concurrence équitables pour les entreprises européennes afin de ne pas mettre en péril les investissements et les emplois en Europe ([19]).

4.6. Le CESE souligne l'existence d'un principe fondamental: l'échange d'informations entre les autorités fiscales doit toujours être conforme au RGPD ([20]) et au principe de «minimisation du traitement», de manière à veiller au plein respect des droits fondamentaux des contribuables. Ceux-ci devraient en particulier être informés et bien conscients de la possibilité que leurs données soient échangées entre les autorités fiscales ou même, dans certains cas, avec les autorités de pays tiers.

([18]) La Commission a lancé un examen approfondi de la directive ATAD, en demandant notamment un retour d'information du public.

([19]) La réforme ou l'abrogation de la règle relative aux paiements insuffisamment imposés (RPII) ne conduit pas nécessairement à la simplification fiscale. Il importe que les règles de l'OCDE et celles de l'Union européenne soient équivalentes. Dans le cas contraire, on se retrouverait à devoir appliquer plusieurs systèmes. La suppression de la RPII nécessiterait probablement de créer des dispositions fiscales supplémentaires afin de maintenir des conditions de concurrence équitables entre les États membres de l'Union et les États-Unis. Les revenus mondiaux générés par des actifs immatériels faiblement imposés (GILTI, *global intangible low-taxed income*), ou l'impôt minimum américain, sont compris entre 10,5 % et 13,125 %, c'est-à-dire qu'ils sont inférieurs au taux convenu au sein de l'OCDE et de l'UE.

([20]) L'article 25/4 de la DAC précise que chaque État membre doit veiller à ce que chaque institution financière déclarante, ou chaque intermédiaire ou opérateur de plateformes déclarant, selon le cas, qui relève de sa juridiction:

a) informe chaque personne physique concernée que des informations la concernant seront recueillies et transférées conformément à la directive;

b) transmette à chaque personne physique concernée toutes les informations auxquelles elle peut avoir accès qui proviennent du responsable du traitement dans un délai suffisant pour lui permettre d'exercer ses droits en matière de protection des données et, en tout état de cause, avant que les informations ne soient communiquées.

5. **Amélioration de la coopération administrative**

5.1. Le CESE considère que les informations recueillies par les administrations fiscales devraient être utilisées de manière rentable. La coopération entre ces administrations est déterminante pour parvenir à un résultat fiscal équitable.

5.2. Le CESE est favorable aux synergies en matière de renforcement de la coopération administrative entre les différents domaines fiscaux, dans la mesure où elles accroissent l'efficacité en alignant les obligations de déclaration dans plusieurs parties du système fiscal, comme les impôts directs, la TVA et les douanes. Élargir les approches centralisées de type «plateforme de données», déjà utilisées en matière douanière, peut réduire la fragmentation et intensifier le partage d'informations.

5.3. Il importe que les autorités fiscales utilisent à la fois les informations fournies par les contribuables et celles obtenues auprès des autorités fiscales d'autres juridictions. Le réexamen en cours des différentes directives sur la coopération administrative (DAC) devrait aboutir à une vue d'ensemble approfondie de la manière dont les informations sont utilisées dans les États membres. Il n'existe pas à l'heure actuelle suffisamment de données fiables concernant l'utilisation par les autorités fiscales des obligations de déclaration ([21]).

5.4. La numérisation se révèle particulièrement utile pour réduire les contraintes et les formalités administratives en ce qu'elle ouvre de nouvelles possibilités d'échange d'informations en temps réel et est susceptible de réduire les coûts de mise en conformité pour les entreprises et de garantir des canaux de déclaration plus efficaces. L'expansion des échanges en ligne, par exemple par l'intermédiaire de plateformes numériques dans le cadre de la directive DAC 7, a montré que la transmission des données et la rationalisation des processus informatiques peuvent apporter des avantages considérables. Les États membres devraient éviter de produire des doublons et garantir un partage d'informations plus rapide et plus précis.

5.5. Le CESE juge essentiel de disposer de solutions informatiques modernes qui puissent aider les autorités fiscales à gérer de grands volumes de données, tout en réduisant la charge de travail pour les contribuables, en particulier les PME. Il importe de promouvoir une approche commune à l'échelle de l'UE s'agissant des échanges de données et des infrastructures informatiques afin de garantir une communication transparente, rapide et sécurisée. À cet égard, le CESE se félicite de la création d'une base de données centralisée unique pour les crypto-actifs, qui indique une progression vers la rationalisation des obligations de déclaration, l'amélioration du contrôle et la réduction de la duplication des efforts pour la mise en conformité.

5.6. Le CESE note que si la normalisation des données commerciales, telles que les factures électroniques et les commandes électroniques, peut améliorer la qualité et le traitement des données, les niveaux de numérisation et de progrès dans le domaine informatique varient toujours sensiblement d'un État membre à l'autre. Il y a lieu de garantir des investissements adéquats dans les technologies informatiques afin de parvenir à un degré de numérisation efficace et normalisé fondé sur des normes à l'échelle de l'UE. Le CESE invite dès lors instamment la Commission à utiliser et à renforcer la numérisation des processus dans les administrations publiques, les procédures publiques et celles destinées aux contribuables, ce qui constituerait une étape fondamentale vers la simplification et la rationalisation de ces processus.

Bruxelles, le 18 juin 2025.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE

([21]) Malgré les rapports existants, les États membres devraient sensibiliser au rôle que joue la coopération administrative et aux résultats qu'elle offre, afin que les contribuables et les parties déclarantes aient connaissance de l'utilisation qui est faite des données.