

Coopération renforcée en matière de fiscalité du numérique: mode d'emploi

16 octobre 2020

L'actualité récente a donné un exemple d'échec pour trouver un accord sur la fiscalité du numérique à l'échelle internationale. Quelles sont les leçons à apprendre de cet échec? Quels sont les outils disponibles pour avancer sur le sujet de la taxation?

I/ Un échec récent dans les négociations sur la fiscalité du numérique

Le Directeur de l'administration fiscale de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) **Pascal Saint-Amans** [a annoncé](#) le 12 octobre l'absence d'accord international sur la taxe sur les services numériques. Il a toutefois précisé que les États s'étaient engagés à la poursuite des négociations jusque mi-2021.

Prévu de longue date, la législation autour de l'imposition des services numériques a connu plusieurs rebondissements. Pour rappel :

- La **Commission européenne** a présenté en mars 2018, deux propositions de directives envisageant deux solutions :
 - Une [solution à court terme](#) – mise en œuvre temporaire d'une **taxe sur le chiffre d'affaires**
 - Une [solution à long terme](#) – Introduction d'un **critère de présence numérique significative**, dans les règles de fiscalité internationale. Cette solution visait à adapter les règles d'impositions applicables aux entreprises du numériques, « en étendant la notion d'établissement stable, telle qu'elle s'applique aux fins de l'impôt sur les sociétés dans chaque État membre, afin d'inclure une présence numérique significative ».
 - Cependant le Conseil de l'UE a acté le 12 mars 2019 l'absence d'accord unanime requis pour adopter la proposition soumise.
- Certains États membres de l'Union européenne ont fait des annonces concernant la mise en place d'une taxe sur les services numériques mais dont la perception a notamment été suspendue dans l'attente de la décision de l'OCDE d'octobre 2020 (exemple : la France).

En lien avec la crise sanitaire liée à la COVID-19, l'Union européenne a annoncé son projet de réintroduction d'une taxe sur les services numériques afin de créer des ressources européennes propres dans le cadre de son Plan de relance.



Outre la volonté d'introduire une taxe sur les services numériques en **2023**, la volonté européenne n'est encore soumise à aucun calendrier législatif précis et pourrait se heurter de nouveau au principe de l'unanimité du Conseil de l'UE en la matière.

Cependant même en l'absence d'unanimité, le droit européen offre une possibilité d'avancée par le biais du principe de la coopération renforcée. Cette technique est d'usage assez courant notamment lorsque le Conseil ne parvient pas à s'accorder sur un sujet.

La coopération renforcée est fondée sur les articles 20 TUE (Traité sur l'Union européenne) et 326 à 334 TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Elle semble bien être une possibilité offerte aux acteurs les plus déterminés à avancer sur le sujet de la fiscalité.

II/ Comment fonctionne la coopération renforcée?

Définition

Selon Jean-Paul Jacqué dans son ouvrage *Droit institutionnel de l'Union européenne* (9ème édition, Dalloz, 2018, point 308, page 213) : « Pour les auteurs du traité, la coopération renforcée doit permettre, dans le cadre du traité et sans porter atteinte à celui-ci et aux actes arrêtés pour son application, à un groupe d'États membres, représentant une masse critiques suffisante, d'aller de l'avant tout en laissant ouverte la faculté des autres États de se joindre à eux. »

L'idée qui s'en dégage n'est en aucun cas de créer un « noyau dur » ou une Europe à deux vitesses, mais « d'établir des coopérations réunissant des États différents dans des domaines variés ».

Conditions de la coopération renforcée

La coopération renforcée doit :

- Viser à « favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration »
- Être ouverte à tout moment et à tous les États membres
- Concerner au minimum **9 États membres**
- Respecter les « traités et le droit de l'Union »
- Respecter les intérêts des États membres qui n'y participe pas

Elle ne peut pas :

- Porter atteinte au marché intérieur, à la cohésion économique sociale et territoriale
- Constituer une entrave ou une discrimination aux échanges entre les États membres ou provoquer de distorsions de concurrence entre ceux-ci.

La coopération renforcée ne **doit être utilisée qu'en dernier ressort après avoir vérifié que les objectifs recherchés ne pouvaient être atteints par l'Union dans son ensemble.**

La coopération renforcée doit rester dans les limites de compétences de l'Union et ne pas porter sur des compétences exclusives de l'UE. **La coopération renforcée ne doit pas être un moyen d'étendre les compétences de l'Union**, mais ne concerne que l'exercice de celles-ci. Si les États membres veulent coopérer dans des domaines relevant de leurs compétences propres, les États membres sont libres d'agir comme ils l'entendent.

III/ Quelle procédure suivre pour mettre en oeuvre la coopération renforcée ?

Procédure d'ordre générale

- Les règles de procédure sont à trouver aux articles **20 TUE et 326 à 334 TFUE** :

- Le recours à la coopération renforcée **nécessite une proposition de la Commission**
- Les États membres désirant l'instauration d'une coopération ont le **droit d'initiative et adressent une demande à la Commission**
 - Si la Commission ne fait pas suite à la demande des États membres, elle doit en indiquer les raisons.
- La Commission doit donc apprécier la réunion des conditions
- La décision est prise par le Conseil à la majorité qualifiée
- **Approbation du Parlement européen nécessaire**
- Nouveauté
 - Possibilité d'instauration d'une **clause passerelle** – lorsqu'un domaine est soumis aux règles de l'unanimité ou lorsqu'il est soumis à une procédure autre que la procédure législative ordinaire (PLO), les participants à la coopération renforcée peuvent décider à l'unanimité du passage à la majorité qualifiée ou de l'application de la PLO.
- Le contrôle exercé par la Cour de Justice de l'UE (CJUE)
 - La Cour va limiter son examen au respect des conditions posées par les traités.
 - La CJUE ne se prononcera pas sur les questions de contenu de la future coopération renforcée.
 - Le contenu pourra faire l'objet d'un recours ultérieur – recours en annulation (cf. CJUE, 13 avril 2014 C-209/13 Royaume-Uni c. Conseil)

Autres dispositions

- Les actes adoptés dans le cadre d'une procédure de coopération renforcée doivent reposer sur les bases juridiques pertinentes.
- La majorité au Conseil doit être adaptée en fonction du nombre de participants.
- Si seuls les participants votent, l'ensemble des membres du Conseil prennent part aux débats
- Les États participants supportent seul les dépenses résultant de la coopération renforcée, sauf si le Conseil en décide autrement à l'unanimité.
- Les États non participants ne doivent pas entraver la mise en œuvre de la coopération.
- Les actes adoptés dans le cadre de la coopération renforcée ne font pas parti de l'acquis communautaire.

Quid de la participation ultérieure d'un État membre à la coopération renforcée

- La décision est prise par la Commission européenne dans un délai de 4 mois.
- Depuis Lisbonne, l'ouverture de la coopération renforcée aux États non participants puisqu'il permet au Conseil de passer outre à la majorité qualifiée à un refus de la Commission d'admettre un État membre dans le cadre d'une coopération

Conclusion

La coopération renforcée serait un moyen ambitieux d'aboutir à la conclusion d'un accord entre les États européens les plus motivés et d'éviter un morcellement des législations nationales. Plusieurs États européens ont déjà émis la volonté d'une telle introduction à l'échelon national en reprenant majoritairement les propositions de la Commission européenne (Italie, Autriche, France, Espagne). Des coopérations renforcées ont déjà mise en place sur un sujet tel que les brevets mais reste encore difficile à mettre en place.