



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.10.2012
COM(2012) 631 final

2012/0298 (APP)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières

FR

FR

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. INTRODUCTION

Le 28 septembre 2011, la Commission a adopté une proposition¹ de directive du Conseil établissant un système commun de taxe sur les transactions financières (TTF) et modifiant la directive 2008/7/CE².

La base juridique de la proposition de directive du Conseil est l'article 113 du TFUE, étant donné que la Commission a proposé des dispositions en vue d'harmoniser la législation relative à l'imposition des transactions financières dans la mesure nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur des transactions sur instruments financiers et éviter les distorsions de concurrence. Cette base juridique exige que le Conseil statue à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social européen.

La proposition poursuit les objectifs suivants:

- harmoniser les législations relatives à l'imposition indirecte des transactions financières, cette harmonisation étant nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur des transactions sur instruments financiers et éviter les distorsions de concurrence entre les instruments, opérateurs et marchés financiers à travers l'Union européenne, et, en même temps,
- faire en sorte que les établissements financiers contribuent de manière équitable et substantielle à la couverture du coût de la récente crise et créer une égalité de traitement fiscal par rapport aux autres secteurs³ et
- mettre en place les mesures appropriées pour décourager les transactions qui n'améliorent pas l'efficience des marchés financiers, en complétant ainsi les mesures réglementaires destinées à éviter de nouvelles crises.

Si avant le début de la crise économique et financière, certains États membres appliquaient déjà des taxes sur certaines transactions financières uniquement, plusieurs États membres ont décidé ou fait connaître leur intention d'introduire des taxes de ce type, d'élargir la portée de leurs TTF ou d'en augmenter le taux, de manière à garantir que les établissements financiers participent de manière équitable et substantielle à la couverture des coûts de la récente crise, ainsi qu'à l'assainissement des budgets publics.

Dans ce contexte, le fonctionnement efficient du marché intérieur (des services financiers concernés) exigeait des mesures destinées à éviter les distorsions de concurrence à travers les frontières ainsi qu'entre les produits et opérateurs concernés. Pour garantir ces effets positifs,

¹ COM(2011) 594.

² Directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux.

³ Les établissements financiers ont, directement ou indirectement, largement bénéficié des opérations de sauvetage et des garanties (pré)financées par le contribuable européen au cours de la période 2008-2012. Ces mesures, conjuguées à la faiblesse de l'activité économique causée par l'incertitude croissante quant à la stabilité de l'ensemble du système économique et financier, ont entraîné une détérioration des finances publiques dans toute l'Europe. En outre, la plupart des services financiers et des services d'assurances sont exonérés de la TVA.

ainsi que la neutralité fiscale, l'harmonisation devait se faire à grande échelle, notamment pour couvrir aussi des produits très mobiles tels que les produits dérivés ainsi que les opérateurs et les marchés facilement délocalisables.

Par conséquent, en 2011, la Commission a présenté la proposition précitée de directive sur un système commun de TTF. Cette proposition définit les caractéristiques essentielles d'une TTF à l'échelle de l'UE reposant sur une assiette large, qui vise la réalisation des objectifs susmentionnés. Elle a été conçue de manière à réduire au minimum le risque de délocalisation.

Le Parlement européen a émis un avis favorable le 23 mai 2012⁴ et le Comité économique et social européen, le 29 mars 2012⁵. En outre, le Comité des régions également a adopté un avis favorable le 15 février 2012⁶.

La proposition et les variantes de celle-ci ont fait l'objet de débats approfondis au Conseil, lequel a commencé ses travaux dans le cadre de la présidence polonaise⁷ et les a poursuivis à un rythme accéléré sous la présidence danoise; toutefois, il n'est pas parvenu au soutien unanime requis en raison de divergences fondamentales et insurmontables entre les États membres.

Lors des réunions du Conseil du 22 juin et du 10 juillet 2012, il a été constaté que des divergences de vues essentielles subsistaient quant à la nécessité de mettre en place un système commun de TTF au niveau de l'Union et que le principe d'une taxe harmonisée sur les transactions financières ne pourrait faire l'objet d'un soutien unanime au sein du Conseil dans un avenir prévisible.

Il résulte de ce qui précède que les objectifs d'un système commun de TTF tel qu'examiné au sein du Conseil sur la base de la proposition initiale de la Commission ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble.

Dans ces circonstances, onze États membres (la Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, l'Autriche, le Portugal, la Slovénie et la Slovaquie) ont adressé à la Commission, par lettres reçues entre le 28 septembre et le 23 octobre 2012, des demandes officielles indiquant qu'ils souhaitaient instaurer entre eux une coopération renforcée aux fins de l'établissement d'un système commun de taxe sur les transactions financières et invitant la Commission à soumettre au Conseil une proposition en ce sens. Ils ont précisé que son champ d'application et ses objectifs devraient être fondés sur la proposition de la Commission de septembre 2011 relative à une directive du Conseil établissant un système commun de taxe sur les transactions financières. Ils ont également fait mention de la nécessité d'éviter les possibilités de contournement de la taxe, les distorsions de concurrence et les transferts vers d'autres juridictions.

La présente proposition de décision du Conseil autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la TTF constitue la réponse de la Commission à ces demandes de coopération renforcée.

⁴ P7_TA(2012)0217.

⁵ ECO/321 – CESE 818/2012 (JO C 181 du 21.6.2012, p. 55).

⁶ CDR 332/2011 (JO C 113 du 18.4.2012, p. 7).

⁷ La TTF a été mise pour la première fois à l'ordre du jour du Conseil «Questions économiques et financières» du 8 novembre 2011; elle a ensuite été examinée lors de trois réunions ultérieures, en mars, juin et juillet 2012. Entre décembre 2011 et juin 2012, sept réunions du groupe «Questions fiscales - Fiscalité indirecte» du Conseil ont été consacrées à cette question.

2. BASE JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION RENFORCÉE

La coopération renforcée est régie par l'article 20 du traité sur l'Union européenne (TUE) et par les articles 326 à 334 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

La présente proposition de décision du Conseil autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la TTF se fonde sur l'article 329, paragraphe 1, du TFUE.

3. MESURES PRÉVUES EN VUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA COOPÉRATION RENFORCÉE

La présente proposition de décision du Conseil concerne l'autorisation d'une coopération renforcée dans le domaine de la TTF. Une proposition de mesures spécifiques mettant en œuvre cette coopération renforcée, c'est-à-dire, en l'occurrence, une proposition de directive concernant un système commun de TTF, sera présentée en temps utile. Cette proposition s'inspirera largement de la proposition initiale de la Commission, que ce soit du point de vue de son champ d'application ou de ses objectifs.

4. APPRÉCIATION DES CONDITIONS JURIDIQUES D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE

4.1. Domaine visé par les traités

L'article 329, paragraphe 1, du TFUE dispose qu'une coopération renforcée peut être instaurée «dans l'un des domaines visés par les traités». Cette condition est remplie.

Premièrement, un système commun de TTF tel que celui envisagé dans la proposition de la Commission et lors des discussions qui ont eu lieu au Conseil est couvert par les traités en tant qu'exemple d'harmonisation dans le domaine des impôts indirects au sens de l'article 113 du TFUE. Conformément à cet article, le Conseil peut adopter des dispositions qui, comme le système commun proposé et examiné, sont nécessaires pour assurer le fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence.

Deuxièmement, un système commun de TTF tel que celui dont il est question ici est suffisamment large pour être considéré comme un «domaine» visé par les traités, dans lequel une coopération renforcée peut être établie. Le cadre essentiel harmonisera la structure de la taxe et fixera des taux minimaux. Il répartira également les droits d'imposition entre les États membres, notamment en vue d'éviter la double imposition ou la double non-imposition, d'harmoniser les conditions d'exigibilité et de désigner le débiteur de la taxe. Enfin, il contiendra différents éléments destinés à assurer que la taxe est effectivement collectée dans tous les États membres.

L'article 20, paragraphe 1, du TUE dispose qu'une coopération renforcée ne peut être instaurée que «dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union». Les compétences octroyées à l'article 113 du TFUE concernent l'établissement et le bon fonctionnement du marché intérieur, qui est une compétence partagée, c'est-à-dire non exclusive (article 3 et article 4, paragraphe 2, du TFUE).

4.2. Décision d'autorisation en dernier ressort et participation d'au moins neuf États membres

Conformément à l'article 20, paragraphe 2, du TUE, une décision autorisant une coopération renforcée ne peut être adoptée par le Conseil qu'en dernier ressort, lorsqu'il établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble, et à condition qu'au moins neuf États membres y participent.

Dès la première réunion du Conseil «Affaires économiques et financières» où la question a été examinée, le 8 novembre 2011, certains États membres ont déclaré qu'ils étaient opposés à tout système commun de taxe sur les transactions financières au niveau de l'Union européenne si une TTF de nature similaire n'était pas mise en place à l'échelle mondiale. À ce stade, un État membre a proposé de soumettre la proposition au vote afin d'éviter toute discussion ultérieure concernant une TTF harmonisée au niveau européen.

Au cours des sept réunions du groupe «Questions fiscales – Fiscalité indirecte (TTF)», sous la présidence polonaise pour commencer, danoise ensuite, à l'occasion desquelles de nombreuses autres formes possibles de TTF fondée sur la proposition de la Commission ont également été présentées, examinées et discutées, il a été confirmé qu'il ne serait pas possible de dégager au sein des États membres un soutien unanime en faveur d'un système commun de TTF, que ce soit celui proposé par la Commission ou toute autre variante de ce dernier.

Lors de la réunion du Conseil du 22 juin 2012, les États membres qui avaient déjà exprimé leur opposition à un système commun de TTF lors des étapes précédentes ont réitéré leur position. Dans ces conditions, plusieurs autres États membres ont fait part de leur intention de demander l'autorisation d'établir entre eux une coopération renforcée conformément à l'article 20 du TUE et de l'article 329 du TFUE. Certains des opposants à un système commun de TTF (quel qu'il soit) ont annoncé qu'ils ne feraient pas obstacle à une procédure de coopération renforcée sur cette question pour autant que toutes les conditions nécessaires soient réunies.

Compte tenu des positions exprimées, la présidence (danoise) a conclu, lors de la même réunion, que le soutien à une TTF selon les modalités proposées par la Commission n'était pas unanime. La présidence a également constaté qu'un nombre significatif de délégations soutenait la possibilité d'une coopération renforcée.

Pour sa part, le Conseil européen a déclaré ce qui suit, lors de sa réunion du 28 juin 2012: «*Conformément à ce qui a été indiqué lors de la session du Conseil du 22 juin 2012, la proposition relative à une taxe sur les transactions financières ne sera pas adoptée par le Conseil dans un délai raisonnable. Plusieurs États membres demanderont dès lors une coopération renforcée en la matière, l'objectif étant qu'elle soit adoptée d'ici décembre 2012.*»

Lors de la réunion du Conseil du 10 juillet 2012, la présidence (chypriote à ce moment-là) a évoqué les discussions qui ont eu lieu lors de la réunion du Conseil du 22 juin 2012 et les conclusions du Conseil européen susmentionnées. Elle a constaté l'absence de soutien unanime en faveur de la proposition de TTF examinée sous la présidence danoise. Elle a conclu que des divergences de vues essentielles subsistaient quant à la nécessité de mettre en place un système commun de TTF au niveau de l'UE et que le principe d'une taxe harmonisée sur les transactions financières ne pourrait faire l'objet d'un soutien unanime au sein du Conseil dans un avenir prévisible. Enfin, elle a mentionné qu'un nombre significatif d'États

membres envisageaient favorablement une coopération renforcée, qui permettrait à un nombre limité d'États membres d'avancer sur cette question entre eux dans un premier temps.

Il ressort de ce qui précède que les objectifs d'un système commun de TTF tel que celui proposé par la Commission et examiné au sein du Conseil ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble. Ainsi, pour avancer sur ce dossier dans le cadre du traité, il est nécessaire de recourir, en dernier ressort, à une coopération renforcée conformément à l'article 20 du TUE et à l'article 329 du TFUE.

Dans ces circonstances, onze États membres (la Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, l'Autriche, le Portugal, la Slovénie et la Slovaquie) ont adressé à la Commission des demandes officielles indiquant qu'ils souhaitaient instaurer entre eux une coopération renforcée aux fins de l'établissement d'un système commun de TTF et invitant la Commission à soumettre au Conseil une proposition en ce sens.

4.3. Favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, préserver ses intérêts et renforcer son processus d'intégration

L'établissement d'un marché intérieur est l'un des objectifs fondamentaux de l'Union, comme le prévoit l'article 3, paragraphe 3, du TUE. Cet objectif serait renforcé par un système commun de TTF, étant donné que les marchés de capitaux sont aujourd'hui caractérisés par une forte dimension internationale et que des différences significatives des niveaux de taxation dans ce domaine entraîneraient d'importantes distorsions de concurrence et compromettraient la mise en place d'un véritable marché intérieur pour les produits concernés.

L'harmonisation des législations relatives aux différentes formes d'imposition indirecte conformément à l'article 113 du TFUE vise à «assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence».

La coexistence des différentes formes nationales de TTF qui sont actuellement applicables ou seront probablement appliquées dans un avenir prévisible dans un certain nombre d'États membres implique une fragmentation du marché. Cette fragmentation du marché se traduit à son tour par des distorsions de concurrence en raison de l'arbitrage fiscal, de la réorientation des courants d'échanges, tant entre produits qu'entre zones géographiques, du comportement de certains opérateurs, incités à éviter l'imposition au moyen d'opérations à faible valeur économique, ainsi que des surcoûts supportés par ces opérateurs en raison de la complexité inhérente à cette situation. Cette tendance est déjà en marche à l'heure actuelle et ne fera que s'accentuer si aucune mesure d'harmonisation n'est prise. Cette situation est contraire à l'objectif de l'Union consistant à établir un marché intérieur performant, sans parler de ses effets négatifs sur les recettes fiscales.

Ce point revêt une importance particulière dans le secteur financier, où les assiettes d'imposition sont par nature très mobiles, les choix dépendent souvent du niveau des coûts de transaction (qui comprennent les taxes) et le risque de délocalisation induite par les coûts est très élevé.

La proposition initiale de la Commission, fondée sur l'article 113 du TFUE, visait à aborder ces questions. De par sa nature, l'objectif consistant à établir un véritable marché intérieur et à améliorer le fonctionnement de ce dernier est également pertinent dans le cadre de la coopération renforcée demandée, c'est-à-dire entre un nombre restreint d'États membres.

Au début de la coopération renforcée, les avantages immédiats pour le marché intérieur ne se concrétiseront naturellement que dans la zone couverte par la coopération, puisque tous les États membres n'y participeront pas. Toutefois, comme cette coopération doit être «ouverte à tout moment à tous les États membres» (article 20, paragraphe 1, deuxième alinéa, du TUE, deuxième phrase), son champ d'application géographique s'étendra dès lors que d'autres États membres y adhéreront.

En outre, les avantages pour le marché intérieur sur le plan de la réduction des coûts liés à la complexité profiteront également aux établissements des États membres qui ne participent à la coopération renforcée dès le début. Leurs transactions financières couvertes par ladite coopération seront soumises à un seul système commun et non à une pléthore de règles nationales différentes.

En résumé, la coopération renforcée demandée favorisera la réalisation des objectifs de l'Union, préservera ses intérêts et renforcera son processus d'intégration.

4.4. Conformité avec les traités et le droit de l'Union

Conformément à l'article 326, premier alinéa, du TFUE, les coopérations renforcées doivent respecter les traités et le droit de l'Union. Ainsi, lors de la mise en place d'un système commun harmonisé de TTF, la coopération renforcée doit respecter l'acquis existant dans ce domaine.

À l'heure actuelle, il n'y a qu'un seul acte juridique de l'Union qui régit la taxation des transactions financières, à savoir la directive 2008/7/CE du Conseil⁸. Cette directive exclut notamment, en son article 5, paragraphe 2, toute forme d'imposition indirecte sur l'émission de certaines valeurs mobilières (transactions sur le marché primaire concernant ces valeurs). En revanche, l'article 6, paragraphe 1, point a), de la directive donne aux États membres de l'UE la possibilité de taxer le transfert de ces valeurs mobilières (transactions sur le marché secondaire). Il s'ensuit que, si une taxe peut être appliquée sur les transferts de valeurs mobilières, aucune taxe ne peut frapper l'émission et l'acquisition par le premier détenteur d'instruments financiers couverts par l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2008/7/CE⁹.

Par conséquent, toute directive du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la TTF devra respecter les dispositions de la directive 2008/7/CE, afin d'éviter un conflit potentiel entre les deux actes.

4.5. Absence d'atteinte au marché intérieur ou à la cohésion économique, sociale et territoriale; absence d'entrave ou de discrimination aux échanges; absence de distorsion de concurrence

4.5.1. La coopération renforcée ne doit porter atteinte ni au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale et territoriale.

L'article 326, deuxième alinéa, du TFUE dispose que les coopérations renforcées ne peuvent porter atteinte ni au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale et territoriale.

⁸ Directive 2008/7/CE du Conseil concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux (JO L 46 du 21.2.2008, p. 11).

⁹ Voir l'arrêt de la Cour de justice du 1^{er} octobre 2009 dans l'affaire C-569/07, points 32 à 35, citant l'arrêt dans l'affaire C-415/02 (JO C 282 du 21.11.2009, p. 6).

La coopération renforcée demandée en l'espèce respecterait l'obligation de ne pas porter atteinte au fonctionnement du marché intérieur. L'harmonisation de la TTF sur le territoire d'un groupe d'États membres (juridiction TTF) contribuerait à améliorer le fonctionnement du marché intérieur, même si ces avantages ne se concrétiseraient pas immédiatement et intégralement à l'échelle de l'ensemble des 27 États membres¹⁰. Les risques de fragmentation du marché intérieur et de distorsion de concurrence seraient avant tout réduits et/ou évités dans la juridiction TTF, couverte par la coopération renforcée. Par rapport à l'absence de coopération renforcée, le fonctionnement du marché intérieur, au niveau des 27 États membres, serait amélioré plutôt que compromis.

En outre, par rapport à un scénario dans lequel des régimes de TTF non harmonisés et divergents coexistent, les opérateurs financiers extérieurs à la juridiction TTF profiteraient également de la simplification inhérente au régime harmonisé applicable par tous les États membres participants.

Pour des raisons similaires, la cohésion économique, sociale et territoriale ne serait pas compromise par la coopération renforcée envisagée. Rien n'indique qu'une coopération renforcée en vue de l'adoption de dispositions harmonisées dans le domaine de la TTF entraînerait des différences notables de développement économique et social entre les États membres participants et non participants. On ne peut pas non plus affirmer que cette coopération renforcée compromettrait le développement économique et social des régions les plus pauvres ou les plus excentrées de l'Union. On notera d'ailleurs à cet égard que les États membres qui demandent à établir une coopération renforcée présentent eux-mêmes d'importantes différences sur le plan des performances économiques ou de leur situation géographique dans l'Union.

4.5.2. Une coopération renforcée ne doit constituer ni une entrave ni une discrimination aux échanges entre les États membres, ni provoquer de distorsions de concurrence entre ceux-ci

Conformément à l'article 326, deuxième alinéa, du TFUE, les coopérations renforcées ne doivent constituer ni une entrave ni une discrimination aux échanges entre les États membres, ni provoquer de distorsions de concurrence entre ceux-ci.

La Commission considère que cette condition est remplie pour les raisons ci-après.

Les modalités d'un régime harmonisé de TTF dans le cadre de la coopération renforcée s'appliqueraient de manière cohérente à l'ensemble des transactions et établissements financiers concernés, selon des critères objectifs et, notamment, des critères de rattachement géographiques.

De plus, la simple coexistence du système juridique de la TTF harmonisée, applicable dans les États membres participants, d'une part, et des systèmes juridiques nationaux des États membres non participants, d'autre part, ne peut, à elle seule être considérée comme une entrave, une discrimination ou une distorsion de la concurrence. En l'absence de coopération renforcée, un nombre encore plus grand de systèmes juridiques coexisteraient. De ce point de vue, la coopération renforcée envisagée réduit même les risques de distorsion de concurrence, notamment lorsqu'il s'agit de distorsions liées à la non-imposition ou à la double imposition.

¹⁰

Voir point 4.3 ci-dessus.

4.6. Respect des droits, compétences et obligations des États membres non participants

L'article 327 du traité TFUE exige que toute coopération renforcée respecte les compétences, droits et obligations des États membres qui n'y participent pas.

La coopération renforcée pour la création d'un système commun de TTF respecterait cette exigence également.

En particulier, ce système n'empêcherait en rien les États membres non participants de conserver ou d'introduire une TTF sur la base de règles nationales non harmonisées, pour autant que celles-ci soient conformes aux obligations prévues par le droit de l'Union, qui s'appliquent en tout état de cause.

En outre, le système commun de TTF n'attribuerait de droits d'imposition aux États membres participants que sur la base de critères de rattachement appropriés.

5. Conclusions générales

Sur la base de ce qui précède, la Commission conclut que toutes les conditions juridiques posées par les traités pour la mise en place d'une coopération renforcée sont remplies, pour autant que l'acte mettant en œuvre la coopération renforcée demandée respecte pleinement la disposition pertinente de la directive 2008/7/CE.

La Commission estime en outre qu'il est approprié et opportun d'autoriser la coopération renforcée.

La récente crise économique et financière mondiale a eu de graves répercussions sur les économies et les finances publiques dans l'Union européenne. Le secteur financier a joué un rôle important dans le déclenchement de la crise économique, mais ce sont les pouvoirs publics et les citoyens européens dans leur ensemble qui doivent en supporter le coût. Le secteur financier a connu, au cours des deux dernières décennies, une forte rentabilité, qui pourrait en partie résulter du filet de sécurité (implicite ou explicite) offert par les gouvernements, combiné à la réglementation bancaire et à l'exonération de la TVA.

Dans ces circonstances, certains États membres ont commencé à mettre en œuvre de nouvelles formes de taxation du secteur financier, alors que d'autres appliquaient déjà des régimes fiscaux spécifiques pour ces transactions.

La situation actuelle conduit aux effets indésirables suivants:

- un traitement fiscal fragmenté sur le marché intérieur des services financiers, eu égard au nombre croissant de mesures fiscales nationales non coordonnées qui sont mises en place, avec pour conséquences possibles des distorsions de concurrence entre les instruments, les opérateurs et les marchés financiers à travers l'Union et des cas de double imposition ou de double non-imposition;
- l'absence de participation équitable et substantielle des établissements financiers à la prise en charge du coût de la récente crise et l'absence d'égalité de traitement fiscal du secteur financier par rapport aux autres secteurs;

- une politique fiscale qui ne contribue ni à décourager les transactions ne renforçant pas l'efficience des marchés financiers ni à compléter les mesures réglementaires censées éviter les crises futures, mais qui pourrait uniquement détourner les rentes du secteur de l'économie non financière vers les établissements financiers et, partant, donner lieu à un surinvestissement dans des activités qui ne favorisent pas le bien-être.

La mise en œuvre d'un système commun de taxe sur les transactions financières entre un nombre suffisant d'États membres procurerait, en ce qui concerne les transactions financières visées par la coopération renforcée, des avantages tangibles immédiats sur les trois points mentionnés ci-dessus. S'agissant de ces points, la position des États membres participants s'améliorerait au regard des risques de délocalisation, des recettes fiscales ainsi que de l'efficience du marché financier et de la prévention de la double imposition ou de la double non-imposition. La législation et les politiques des autres États membres dans le domaine concerné ne seraient pas affectées, tandis que les opérateurs de ces autres États membres pourraient aussi bénéficier d'une moindre fragmentation du marché intérieur (voir ci-dessus). Un régime inspiré de la proposition initiale de la Commission permettrait de réduire les possibilités de contournement de la taxe, les distorsions de concurrence et les transferts vers d'autres juridictions.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 329, paragraphe 1,

vu les demandes présentées par la Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, l'Autriche, le Portugal, la Slovénie et la Slovaquie,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'avis conforme du Parlement européen¹¹,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à l'article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (TUE), l'Union établit un marché intérieur.
- (2) En vertu de l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Conseil arrête les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence.
- (3) En 2011, la Commission a constaté qu'un débat était en cours à tous les niveaux sur une taxation supplémentaire du secteur financier. Le point de départ de ce débat était la volonté de faire supporter au secteur financier une partie juste et substantielle des coûts de la crise et de veiller à ce qu'il soit taxé à l'avenir équitablement par rapport aux autres secteurs, de dissuader les établissements financiers de prendre des risques excessifs, de compléter les mesures réglementaires destinées à prévenir de nouvelles crises et de créer des recettes supplémentaires pour financer le budget général ou des politiques spécifiques.
- (4) Dans ce contexte, la Commission a adopté une proposition de directive du Conseil établissant un système commun de taxe sur les transactions financières et modifiant la

¹¹

JO C du ..., p. ...

directive 2008/7/CE¹². Le principal objectif de cette proposition est de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et d'éviter les distorsions de concurrence.

- (5) Lors de la réunion du Conseil du 22 juin 2012, il a été constaté qu'un système commun de taxe sur les transactions financières (TTF) tel que celui proposé par la Commission ne bénéficiait pas d'un soutien unanime. Le Conseil européen a conclu le 29 juin 2012 que la directive proposée ne pourrait pas être adoptée par le Conseil dans un délai raisonnable. Lors de la réunion du Conseil du 10 juillet 2012, les États membres ont constaté que des divergences de vues essentielles subsistaient quant à la nécessité de mettre en place un système commun de TTF au niveau de l'Union et confirmé que le principe d'une taxe harmonisée sur les transactions financières ne pourrait faire l'objet d'un soutien unanime au sein du Conseil dans un avenir prévisible.
- (6) Dans ces circonstances, onze États membres, à savoir la Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, l'Autriche, le Portugal, la Slovénie et la Slovaquie, ont adressé à la Commission, par lettres reçues entre le 28 septembre et le 23 octobre 2012, des demandes indiquant qu'ils souhaitaient établir entre eux une coopération renforcée dans le domaine de la TTF. Ces États membres ont demandé que le champ d'application et les objectifs de la coopération renforcée se fondent sur la proposition de directive présentée par la Commission le 28 septembre 2011. Ils ont également fait mention de la nécessité d'éviter les possibilités de contournement de la taxe, les distorsions de concurrence et les transferts vers d'autres juridictions.
- (7) La coopération renforcée devrait fournir le cadre juridique nécessaire à la mise en place d'un système commun de TTF dans les États membres participants et garantir l'harmonisation des éléments fondamentaux de la taxe. Il devrait de la sorte être possible d'éviter les incitations à l'arbitrage fiscal et les distorsions entre les différents marchés financiers, ainsi que le risque de double imposition ou de non-imposition, de même que les possibilités de contournement de la taxe.
- (8) Les conditions fixées à l'article 20 du TUE et aux articles 326 et 329 du TFUE sont remplies.
- (9) Il a été constaté lors de la réunion du Conseil du 29 juin 2012, et confirmé le 10 juillet 2012, que l'objectif consistant à adopter un système commun de taxe sur les transactions financières ne pourrait être atteint dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble. Par conséquent, l'exigence établie à l'article 20, paragraphe 2, du TUE, selon laquelle la coopération renforcée ne peut être adoptée qu'en dernier ressort, est respectée.
- (10) La matière dans laquelle une coopération renforcée serait établie, à savoir la mise en place d'un système commun de TTF au sein de l'Union, est un domaine visé par l'article 113 du TFUE et donc par les traités.
- (11) La coopération renforcée aux fins de la mise en place d'un système commun de TTF vise à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur. À l'échelle du territoire couvert, elle permet d'éviter la coexistence de différents régimes nationaux et, partant, une fragmentation excessive du marché et les difficultés qui en résultent sous la forme de distorsions de concurrence, de réorientation des courants d'échange, à la fois entre

¹²

COM(2011) 594 final du 28 septembre 2011.

produits, opérateurs et zones géographiques et d'incitations pour les opérateurs à contourner la taxe au moyen d'opérations à faible valeur économique. Ces questions revêtent une importance particulière dans le secteur concerné, qui est caractérisé par des assiettes fiscales très mobiles. Ainsi, la coopération renforcée contribue à la réalisation des objectifs de l'Union, protège ses intérêts et renforce son processus d'intégration conformément à l'article 20, paragraphe 1, du TUE.

- (12) La création d'un système commun harmonisé de TTF ne figure pas dans la liste des domaines de compétence exclusive de l'Union énoncés à l'article 3, paragraphe 1, du TFUE. Étant donné qu'elle contribue au bon fonctionnement du marché intérieur, conformément aux dispositions de l'article 113 du TFUE, elle relève des compétences partagées entre l'Union et les États membres au sens de l'article 4 du TFUE et donc des compétences non exclusives de l'Union.
- (13) La coopération renforcée dans le domaine concerné est conforme aux traités et au droit de l'Union, comme l'exige l'article 326, paragraphe 1, du TFUE. Conformément à l'article 326 paragraphe 2, du TFUE, la coopération renforcée ne portera atteinte ni au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale et territoriale, ne constituera ni une entrave ni une discrimination aux échanges entre les États membres et ne provoquera pas de distorsions de concurrence entre ceux-ci.
- (14) La coopération renforcée respecte les compétences, droits et obligations des États membres qui n'y participent pas, comme l'exige l'article 327 du TFUE. Le système envisagé n'entraverait pas la possibilité pour les États membres non participants de conserver ou d'introduire une TTF fondée sur des règles nationales non harmonisées. Le système commun de TTF n'attribuerait de droits d'imposition aux États membres participants que sur la base de critères de rattachement appropriés.
- (15) Sous réserve du respect des conditions de participation fixées par la présente décision, la coopération renforcée dans le domaine visé à la présente décision est ouverte à tout moment à tous les États membres disposés à se conformer aux actes déjà adoptés dans ce cadre conformément à l'article 328 du TFUE,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, l'Autriche, le Portugal, la Slovénie et la Slovaquie sont autorisés à instaurer entre eux une coopération renforcée aux fins de l'établissement d'un système commun de taxe sur les transactions financières, en appliquant les dispositions pertinentes des traités.

Article 2

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*