

Le cheval de Troie de la Commission européenne :

Comment la Directive Omnibus Fiscal mettrait fin à la souveraineté fiscale

Par Oliver R. HOOR, Tax Partner chez ATOZ Tax Advisers

Le 25 juin 2026, la Commission européenne a publié un projet de directive proposant de modifier six directives fiscales européennes existantes (l'« Omnibus Fiscal »). L'objectif déclaré de ces modifications est de simplifier le cadre de l'Union européenne en matière de fiscalité directe et de soutenir la croissance et la compétitivité de l'Union. Cependant, sous sa forme actuelle, cette directive s'apparente davantage à un cheval de Troie qui risquerait d'éroder encore davantage la souveraineté fiscale des États membres de l'Union européenne. Cet article présente une vue d'ensemble des modifications proposées et en fournit une analyse critique.



retenue à la source ou de refuser la déductibilité en cas de juridiction à taux nul.

Directive mères-filiales (PSD) :

- Suppression de l'exigence de participation minimale, exonérant les dividendes et distributions quel que soit le pourcentage de détention.
- Extension aux fonds de pension, par dérogation à la condition d'assujettissement à l'impôt.

IRD et PSD :

- Suppression de l'autorisation préalable, remplacée par une auto-évaluation des contribuables, sous réserve de contrôles a posteriori et de règles anti-abus.

Directive fusions :

- Introduction de nouvelles formes de réorganisations transfrontalières (« fusion simplifiée » et « scission par séparation »).

ATAD – Règles de limitation des intérêts :

- Imposition d'un seuil de 30 % de l'EBITDA, exclusion des prêts entre tiers, et mise en place obligatoire d'un safe harbour de 3 millions d'euros indexé sur l'inflation.

ATAD – SEC :

- Suppression du choix entre les modèles A et B, imposant le modèle A. Le modèle B, fondé sur l'arrêt *Cadbury Schweppes*, est aboli.

ATAD – Dispositifs hybrides :

- Suppression de la règle relative aux dispositifs hybrides importés.

ATAD – R&D :

- Introduction d'une déduction UE pour les dépenses de R&D éligibles.

Analyse critique

1. Aperçu général

En proposant de modifier six directives fiscales de l'Union européenne, l'Omnibus Fiscal porterait une atteinte significative à la souveraineté fiscale des États membres. Alors que certaines dispositions contraindraient les États favorables à une approche fiscale plus rigoureuse, d'autres limiteraient la liberté de ceux qui entendent préserver un environnement fiscal compétitif. Il est d'ailleurs remarquable qu'une initiative poursuivant des objectifs aussi ambitieux parvienne finalement à mécontenter l'ensemble des parties prenantes.

Dans l'exposé des motifs de cette proposition, la Commission européenne utilise un langage euphémistique pour décrire l'intention du projet de directive, laquelle est présentée comme s'inscrivant dans le cadre du programme plus large de la Commission visant à simplifier la législation de l'Union, à réduire les charges administratives inutiles et à renforcer la compétitivité du marché intérieur – si l'on en croit ses dires. Cela donne l'impression d'une relation abusive. Après avoir passé des années à imposer des directives complexes, contraignantes et se chevauchant (par exemple ATAD, ATAD 2, DAC6, DAC7, DAC8 et DAC9, ainsi que le Pilier Deux et FASTER), la Commission présente désormais la « simplification » comme une solution à la complexité qu'elle a elle-même créée.

Les principales questions soulevées par l'Omnibus Fiscal sont analysées ci-dessous.

2. Modification des directives historiques de l'Union Européenne

Observations préliminaires

Les directives intérêts-redevances et mères-filiales ont été adoptées pour lever les obstacles fiscaux des groupes multinationaux dans l'UE. L'adoption de normes minimales communes a contribué à supprimer les entraves fiscales aux investissements transfrontaliers.

Imposer des exonérations de retenue à la source indépendamment de l'appartenance à un groupe dans un contexte européen

L'Omnibus Fiscal propose d'étendre le champ d'application de la directive relative aux intérêts et aux redevances ainsi que de la directive mères-filiales en supprimant les seuils minimum de détention de participation. Les nouvelles règles appliqueraient l'exonération quel que soit le niveau de participation, l'étendant ainsi aux paiements effectués entre tiers. Cette proposition va bien au-delà de l'intention initiale de ces directives. La directive relative aux intérêts et aux redevances ainsi que la directive mères-filiales ont été conçues afin d'éliminer la double imposition au sein des groupes de sociétés. L'exigence de détention minimale ne constituait pas un seuil arbitraire ; elle faisait partie intégrante de la définition de ce qui constitue un groupe. Ces directives n'ont jamais eu vocation à cou-

vrir les paiements effectués entre des parties non liées. En étendant l'exonération à l'ensemble des paiements, quel que soit le niveau de participation, la Commission européenne ne s'attaque pas à la double imposition ; elle redéfinit plutôt la finalité de ces directives. Cela prive les États membres de l'UE d'une source légitime de recettes fiscales.

Par ailleurs, l'auto-évaluation pourrait engendrer une insécurité juridique. Sans autorisation préalable, les contribuables assument le risque d'erreur, exposés à des pénalités, intérêts et litiges prolongés.

Imposer une retenue à la source ou la non-déductibilité des paiements à destination de juridictions exonérées d'impôt

L'Omnibus Fiscal prévoit également que les États membres de l'UE doivent soit prélever une retenue à la source, soit refuser la déductibilité des paiements d'intérêts et de redevances lorsque le bénéficiaire est établi dans une juridiction qui ne prélève pas d'impôt sur les sociétés ou qui applique un taux d'imposition zéro aux revenus provenant des intérêts et des redevances. Toutefois, pénaliser des entités établies dans des pays qui ne prélèvent pas d'impôt sur les sociétés ou qui appliquent un taux d'imposition nul aux revenus provenant des intérêts et des redevances semble contredire les objectifs de politique poursuivis antérieurement par la Commission européenne.

3. La refonte de l'ATAD et de l'ATAD 2

Observations préliminaires

L'Omnibus Fiscal propose plusieurs modifications de la directive anti-évasion fiscale (« ATAD ») et de ATAD 2. Certaines de ces modifications restreindraient la liberté des États membres de l'UE d'adopter des règles fiscales plus strictes, tandis que d'autres limiteraient leur capacité à choisir des solutions plus favorables pour les contribuables. Les modifications les plus significatives sont analysées ci-dessous.

Propositions limitant les droits d'imposition des États membres de l'UE

Les propositions suivantes limiteraient la capacité des États membres de l'UE à concevoir leurs systèmes fiscaux de manière à refléter leurs choix de politique nationale :

Règles de limitation de la déductibilité des intérêts :

Les modifications suivantes apportées aux règles de limitation de la déductibilité des intérêts imposeraient aux États membres de l'UE d'introduire des règles plus favorables aux contribuables :

- Alors qu'ATAD permettait aux États membres de l'UE d'autoriser la déduction des coûts d'emprunt excédentaires à hauteur de 30 % de l'EBITDA d'une société (certains États membres ayant opté pour un pourcentage inférieur), la proposition rendrait le seuil de 30 % obligatoire.
- Alors que les règles de limitation de la déductibilité des intérêts s'appliquent actuellement de manière identique aux prêts accordés par des sociétés du groupe et par des tiers, la proposition exclurait du champ d'application de ces règles les intérêts supportés au titre de prêts accordés par des tiers.
- Alors que les règles de limitation de la déductibilité des intérêts permettent actuellement aux États membres de l'UE de mettre en œuvre un mécanisme de « safe harbour » pouvant aller jusqu'à 3 millions d'euros (les États membres étant libres d'adopter un seuil inférieur), la proposition imposerait ce seuil et celui-ci serait indexé sur l'inflation.

De manière générale, les États membres de l'UE devraient disposer de la plus grande liberté possible pour concevoir leurs propres systèmes fiscaux. Toutefois, imposer de telles mesures d'incitation fiscale est inapproprié et porte atteinte à la souveraineté nationale, aussi bien intentionnées que puissent être ces mesures.

Propositions limitant la marge de manœuvre des États membres de l'UE

Les propositions suivantes limiteraient la flexibilité dont disposent actuellement les États membres en vertu d'ATAD :

Règles relatives aux SEC :

En vertu de la version actuelle d'ATAD, les États membres peuvent choisir entre deux modèles pour la mise en œuvre des règles relatives aux SEC :

- Le modèle A cible des catégories spécifiques de revenus passifs, telles que les intérêts, les redevances, les dividendes, les revenus de crédit-bail, les revenus d'assurance et les revenus de facturation.
- Le modèle B, en revanche, consiste à apprécier si les SEC exercent une activité économique réelle reposant sur du personnel, des équipements, des actifs et des locaux. Le modèle B ne constitue pas une faille. Il résulte d'un choix délibéré fondé sur l'arrêt de principe *Cadbury Schweppes* de la CJUE (C-196/04), selon lequel les règles relatives aux SEC ne peuvent pas s'appliquer à une filiale disposant d'une substance économique réelle.

L'Omnibus Fiscal propose de supprimer ce choix en abolissant le modèle B, ce qui aurait pour conséquence de rendre le modèle A obligatoire dans l'ensemble des États membres. Toutefois, au regard de l'arrêt *Cadbury Schweppes* et de la jurisprudence ultérieure de la CJUE, le modèle A ne devrait pas s'appliquer lorsqu'une filiale dispose d'une substance économique réelle.

Règles relatives aux dispositifs hybrides

La suppression proposée des règles relatives aux dispositifs hybrides importés serait bienvenue, cette disposition s'étant révélée particulièrement difficile à appliquer tant pour les contribuables que pour les administrations fiscales.

4. Appréciation générale

L'élément le plus marquant de l'Omnibus Fiscal réside dans la suppression méthodique de toute marge de manœuvre laissée aux États membres. Or, par essence, les directives européennes sont conçues comme des instruments permettant une transposition nationale, en définissant des normes minimales tout en préservant une certaine flexibilité quant à leur mise en œuvre.

La Commission propose d'abord une directive avec une large flexibilité, puis, une fois adoptée, revient pour l'éliminer au nom de la « simplification ». Cette méthode érode la confiance des États membres et complexifie la coopération fiscale future, en montrant que les marges accordées ne sont que provisoires.

Par ailleurs, la réouverture de l'ATAD seulement quelques années après son adoption porte atteinte à la stabilité et à la prévisibilité du cadre réglementaire dont les entreprises ont besoin pour planifier leurs investissements à long terme. En modifiant continuellement les règles du jeu, la Commission européenne contribue à créer un climat d'incertitude susceptible de freiner les investissements et de nuire à la compétitivité qu'elle entend pourtant renforcer.

Conclusion

L'Omnibus Fiscal est bien plus qu'une simple mise à jour. Elle représente au contraire une refonte fondamentale de l'architecture fiscale de l'Union européenne. La directive relative aux intérêts et aux redevances ainsi que la directive mères-filiales seraient réécrites afin d'étendre leur champ d'application au-delà de leur portée initiale. La marge de manœuvre soigneusement aménagée par ATAD serait systématiquement supprimée. Il est particulièrement révélateur de constater que le projet d'Omnibus Fiscal ne semble satisfaire aucun des acteurs concernés. D'un côté, les États membres souhaitant conserver un niveau d'imposition élevé voient leur marge de manœuvre réduite par l'imposition de règles harmonisées limitant leurs choix de politique fiscale. De l'autre, les États qui cherchent à promouvoir un environnement fiscal attractif pour les entreprises sont privés de la flexibilité qui constituait précisément l'un des fondements de leur stratégie de compétitivité.

En définitive, cette proposition apparaît comme un jeu à somme négative : elle restreint les options de tous les États membres, quels que soient leurs objectifs de politique fiscale. Le seul acteur qui semble en tirer un bénéfice réel est la Commission européenne, qui voit son influence renforcée au détriment de la capacité des États à définir eux-mêmes leur cadre fiscal. Toutefois, en matière de politique fiscale, les États membres devraient conserver la liberté de définir leurs propres taux d'imposition, leurs régimes d'incitation fiscale et, plus largement, leur stratégie de développement économique. Les systèmes fiscaux doivent pouvoir refléter les réalités économiques, les choix politiques et les contraintes budgétaires propres à chaque pays. Or, l'Omnibus Fiscal tend à réduire cette autonomie en substituant à l'appréciation nationale un ensemble de règles uniformes appliquées indistinctement à l'ensemble des États membres. L'appel à contributions n'a duré que 44 jours, et l'analyse d'impact est générale. Une réforme d'une telle ampleur mériterait davantage de rigueur.

En définitive, il paraît peu probable que l'Omnibus Fiscal recueille l'unanimité requise pour son adoption au sein du Conseil de l'Union européenne. Pour reprendre l'image du cheval de Troie, les États membres ont déjà été confrontés à ce type de démarche par le passé. Il est donc permis de penser qu'ils se montreront désormais plus prudents face à une initiative perçue comme susceptible de réduire progressivement leur marge de manœuvre. Dans ces conditions, les chances d'adoption de la directive apparaissent limitées. Seule l'évolution des négociations permettra toutefois de confirmer cette appréciation.

** Les opinions exprimées dans le présent article sont exclusivement celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle d'ATOZ Tax Advisers.*

L'auteur peut être contacté à l'adresse suivante : oliver.hoor@atoz.lu

L'auteur tient à remercier Marie Bentley, Chief Knowledge Officer, pour son aide dans la relecture du présent article.

Aperçu du projet d'Omnibus Fiscal

L'Omnibus Fiscal propose des amendements aux six directives de l'UE suivantes :

- Directive intérêts-redevances (2003/46/CE)
- Directive mères-filiales (2011/96/UE)
- Directive concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions (2009/133/CE)
- Directive anti-évasion fiscale (2016/1164)
- Directive concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux (2017/1852)
- Directive FASTER (2025/50)

Les principaux changements prévus sont les suivants :

Directive intérêts-redevances (IRD) :

- Suppression de l'exigence de participation minimale (exonération quel que soit le niveau de participation).
- Obligation pour les États membres de prélever une