COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 31.5.2006
COM(2006) 254 final

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

## sur la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale

{SEC(2006) 659}

# TABLE DES MATIÈRÈS


1. Introduction ..... 3

2. La lutte contre la fraude: état de la situation ..... 3

2.1. TVA ..... 3

2.2. Accises ..... 4

2.3. Fiscalité directe ..... 4

2.4. Évaluation du cadre juridique existant ..... 5

Les pistes à explorer ..... 5

3. La coopération administrative entre les États membres ..... 5

3.1. Améliorer le fonctionnement opérationnel de la coopération ..... 5

3.2. Assistance au recouvrement ..... 6

3.3. Meilleure gestion des risques ..... 7

3.4. Un forum permanent de discussion au niveau communautaire ..... 7

4. Une coopération plus développée avec les pays tiers ..... 7

5. Autres aspects ..... 8

5.1. La protection des recettes: une responsabilité partagée entre les États membres ..... 8

5.2. Amélioration de l'échange d'informations ..... 8

5.3. Renforcement des obligations déclaratives ..... 9

6. Amender le système commun de la TVA et des accises ..... 9

7. Conclusion ..... 10

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

**sur la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale**

## 1. INTRODUCTION

En 2004, les recettes fiscales, c'est-à-dire le montant total des impôts et cotisations sociales obligatoires, ont représenté 39,3% du PIB dans l'Union européenne, soit 4 097,7 milliards d'euros. En revanche, très peu d'estimations sont disponibles quant à l'importance des impôts non collectés en raison de la fraude fiscale. La littérature économique retient en général que la fraude s'élève à plus ou moins 2 à 2,5% du PIB.

Les enjeux de la fraude fiscale sont donc extrêmement importants. Le fonctionnement des systèmes fiscaux est avant tout du ressort des États membres et doit le rester. L'organisation de l'administration fiscale, le contrôle des assujettis et le recouvrement de la taxe sont des domaines relevant de la compétence des États, mais la Commission, en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et la protection des intérêts financiers de la Communauté[1], a le devoir de stimuler et de faciliter la coopération entre les États membres. La fraude fiscale constitue une entrave au bon fonctionnement du marché intérieur dans la mesure où elle entraîne des distorsions de concurrence entre les contribuables.

Les États membres se disent très inquiets de l'ampleur de la fraude. La libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux dans le cadre de la mise en œuvre du marché intérieur en 1993 les rend de moins en moins capables de combattre la fraude fiscale de façon isolée. Cette difficulté est renforcée, au plan international, par le phénomène de mondialisation de l'économie.

Dans sa communication « La contribution des politiques fiscale et douanière à la stratégie de Lisbonne » du 25 octobre 2005, la Commission s'est exprimée pour une approche plus concertée et coordonnée au niveau communautaire afin de rendre la lutte des États membres contre la fraude fiscale plus efficace.

La présente communication vise à lancer un débat sur la base de pistes de réflexion avec toutes les parties concernées sur les éléments en prendre en compte dans le cadre d'une stratégie « anti-fraude » au niveau européen.

## 2. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE: ÉTAT DE LA SITUATION

### 2.1. TVA

La fraude à la TVA prend plusieurs formes, allant de l'économie parallèle à la fraude interne (fausses déclarations, déductions indues) aux États membres. Il existe une fraude particulière

[1] Les États membres contribuent en fonction de la TVA collectée aux ressources propres du budget communautaire.

dite « fraude carrousel » qui exploite le plus souvent la combinaison d'opérations à l'intérieur d'un État membre (avec réclamation de la TVA) et d'opérations intracommunautaires (sans réclamation de TVA entre les contractants)[2]. Depuis récemment, on observe aussi l'implication de plus en plus fréquente d'opérateurs établis dans les pays tiers.

La fraude à la TVA porte atteinte aux intérêts financiers de la Communauté auxquels se réfère l'article 280 du Traité CE[3].

Le cadre juridique communautaire sur la coopération administrative[4] a été renforcé il y a quelques années, mais un constat s'impose: les États membres n'utilisent pas suffisamment les possibilités nouvelles ainsi offertes et le niveau d'utilisation de la coopération administrative n'est pas en proportion avec la dimension du commerce intracommunautaire.

### 2.2. Accises

Après 1993, des préoccupations ont été exprimées sur la vulnérabilité du système « papier » de suivi des mouvements en suspension de droits d'accises et sur la fraude en dehors du régime suspensif exploitant les différences de taux entre les États membres.

L'informatisation du système de suivi des mouvements des produits d'accise en suspension de taxe constitue une étape importante pour la sécurisation du système. La décision du Parlement européen et du Conseil du 16 juin 2003 prévoit la mise en place du système informatisé dans un délai de six ans. Certaines mesures à court terme ont déjà été prises, dont l'adoption d'un nouveau règlement spécifique au domaine des accises visant à renforcer la coopération administrative.

Cependant, il est à craindre que d'autres phénomènes de fraude se situant entièrement en dehors du régime suspensif, tels que la contrebande et la contrefaçon d'alcools et de tabac, se développent malgré le système informatisé, et d'autres mesures devront être envisagés.

### 2.3. Fiscalité directe

L'assistance mutuelle entre les États membres est régie par la directive 77/799/CEE[5], qui prévoit l'échange de toutes les informations susceptibles de permettre aux États membres d'établir correctement les impôts sur le revenu et sur la fortune.

Par ailleurs, la directive 2003/48/CE[6] met en place un système d'échange automatique de certaines informations relatives au paiement d'intérêts. Des mesures équivalentes à celles

---

2 Pour une description plus détaillée de la fraude carrousel, voir COM(2004) 260 du 16.4.2004, point 3.2.2.

3 Les distorsions causées par les fraudes à la TVA portent atteinte à l'équilibre global du système des ressources propres, lequel doit être "*équitable et transparent*" et ainsi garantir le bon fonctionnement de la Communauté.

4 Règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil du 7 octobre 2003 concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 264 du 15.10.2003, p.1).

5 Directive 77/799/CEE du Conseil du 19 décembre 1977 concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs et des taxes sur les primes d'assurance (JO L 336 du 27.12.1977, p. 15), modifiée en dernier lieu par la directive 2004/106/CE du 16 novembre 2004 (JO L 359 du 4.12.2004).

6 Directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts (JO L 157 du 26.06.2003, p. 38).

prévues par la directive ont fait l'objet d'accords avec la Suisse, Andorre, le Liechtenstein, Monaco et Saint-Marin.

### 2.4. Évaluation du cadre juridique existant

Le cadre juridique communautaire en matière de coopération administrative dans le domaine de la TVA et des accises apparaît satisfaisant aux yeux de la Commission. Si des améliorations pourraient être envisagées sur des points spécifiques, il offre des réelles opportunités de coopération entre les États membres.

En revanche, d'un point de vue pratique, la directive 77/799/CEE n'est pas aussi efficace qu'on pourrait le souhaiter, du fait, notamment, d'un recours insuffisant au dispositif mis en place. Dans son rapport du 22 mai 2000[7], le groupe ad hoc du Conseil sur la fraude fiscale a procédé à une analyse complète des systèmes de lutte contre la fraude et énoncé des recommandations visant à renforcer les mécanismes de coopération administrative. La Commission a par ailleurs présenté, en 2004, sa communication « Prévenir et combattre les malversations financières et pratiques irrégulières des sociétés »[8], qui a également mis l'accent sur le besoin d'améliorer la coopération administrative en proposant des initiatives destinées à promouvoir la collaboration entre les autorités fiscales tant au sein de l'Union européenne qu'à l'égard des pays tiers.

Il ressort des constats de ce rapport et de la communication, ainsi que des contacts ultérieurs entre la Commission et les États membres, qu'il faut doter la directive 77/799/CEE de moyens plus efficaces en s'inspirant de ce qui existe déjà en matière de fiscalité indirecte (révision de l'article 8 de la directive, délais limites de réponse, présence de fonctionnaires d'autres États membres lors des vérifications, etc.).

## LES PISTES À EXPLORER

## 3. LA COOPÉRATION ADMINISTRATIVE ENTRE LES ÉTATS MEMBRES

### 3.1. Améliorer le fonctionnement opérationnel de la coopération

Les États membres évoquent plusieurs raisons pour expliquer l'utilisation insuffisante des instruments de coopération: problème de langues, manque de ressources humaines, et de connaissance des procédures de coopération au niveau des agents contrôleurs, etc.

Ces carences ne sont pas nouvelles car elles ont déjà été exposées et répétées dans les rapports de la Commission sans que la situation s'améliore véritablement. Par ailleurs, le groupe ad hoc du Conseil sur la fraude fiscale a identifié l'absence d'une « culture administrative communautaire » comme une entrave à la lutte contre la fraude.

Cependant, il ne suffit plus de le constater ; il faut un engagement politique de la part des États membres pour y remédier. C'est pourquoi la Commission estime que le moment est venu pour mettre en place un système de surveillance, sur la base d'indicateurs quantifiables, pour

---

7 FISC 67 – CRIMORG 83 du 22.5.2000.

8 COM(2004) 611 du 27.9.2004.

s'assurer que chaque État membre est en mesure de fournir et fournit effectivement une assistance efficace à ses homologues.

Par ailleurs, les audits multilatéraux devraient devenir la règle compte tenu de la dimension communautaire du commerce.

En matière de TVA, les États membres devraient également faire une utilisation plus cohérente des structures de soutien et d'assistance opérationnels au niveau communautaire, en particulier les ressources de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) qui agit comme une plateforme de services (assistance opérationnelle et renseignement) pour les unités opérationnelles des États membres.

En effet, la fraude fiscale est souvent liée à des structures de criminalité organisée actives dans différents secteurs du crime. Le produit des activités de délinquance fiscale (ex. : la fraude à la TVA ou la contrebande de cigarettes) est typiquement investi dans d'autres activités criminelles. Il importe donc d'adopter une approche globale et multidisciplinaire dans la lutte anti-fraude.

C'est pourquoi la Commission a élaboré la proposition de règlement relatif à l'assistance administrative mutuelle aux fins de la protection des intérêts financiers de la Communauté contre la fraude et toute autre activité illégale[9].

Cette proposition clarifierait et renforcerait le cadre juridique de cette assistance opérationnelle et permettrait déjà au niveau de l'assistance mutuelle administrative l'utilisation des informations sur des transactions financières suspectes émanant du secteur anti-blanchiment et donnerait surtout un cadre détaillé pour l'assistance opérationnelle et en matière d'intelligence par la Commission (OLAF).

Il convient de rappeler que l'article 10 du traité CE oblige les États membres à prendre toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations résultant des actes communautaires, dont la coopération administrative, et que l'article 280 les oblige à coordonner leur action visant à protéger les intérêts financiers de la CE.

### 3.2. Assistance au recouvrement

Outre le renforcement des moyens pour détecter la fraude fiscale, le renforcement de la législation actuelle en matière d'assistance au recouvrement devrait assurer une meilleure collecte des taxes non versées à l'État.

Il convient dès lors de réfléchir aux possibilités de faciliter les procédures et à des mesures d'assistance pour les agents fiscaux. Par ailleurs, le succès de l'assistance mutuelle dépend aussi des capacités des autorités nationales et des moyens de recouvrement que leur offre leur droit national respectif.

En outre, d'autres mesures pourraient être envisagées, telles qu'un régime d'incitations et/ou de pénalités.

---

[9] COM(2004) 509 du 20.7.2004.

### 3.3. Meilleure gestion des risques

Un guide de la gestion du risque pour les administrations fiscales a été finalisé récemment en coopération avec les États membres. La Commission insiste pour que le fruit du travail accompli soit effectivement mis en pratique par les États membres.

En outre, il convient d'examiner dans quelle mesure on pourrait utiliser au mieux pour la fiscalité les expériences acquises en matière douanière, où l'emploi de la gestion du risque est plus avancé. Les États membres procèdent notamment à un échange informatisé et sécurisé des informations en matière de risque sur la base d'un formulaire électronique standard.

Dans un marché unique, tout État membre a intérêt à ce que son administration fiscale puisse obtenir rapidement des informations sur les risques potentiels, déterminés selon une méthodologie commune, que représentent certaines entreprises, notamment lorsqu'un assujetti déjà actif dans d'autres États membres démarre une activité sur son territoire.

### 3.4. Un forum permanent de discussion au niveau communautaire

À l'heure actuelle, le comité permanent de la coopération administrative en matière de TVA, le comité « accises », le groupe de travail sur la coopération administrative dans le domaine de la fiscalité directe et le comité « recouvrement » constituent des enceintes dans lesquelles les États membres et la Commission examinent des questions techniques dans les domaines correspondants. Il s'agit avant tout d'une approche parcellaire.

La Commission estime par conséquent qu'il est opportun d'instaurer un forum de discussion, voire de concertation à haut niveau où des questions de fraude et de coopération entre les États membres pourraient être examinées à un niveau plus global. Ce forum pourrait jouer un rôle important dans le suivi des actions précitées et notamment donner des lignes directrices pour les travaux à effectuer au sein des comités et groupe de travail spécifiques.

## 4. UNE COOPÉRATION PLUS DÉVELOPPÉE AVEC LES PAYS TIERS

La fraude fiscale ne s'arrête pas aux frontières externes de l'Union ; il apparaît donc de plus en plus évident de développer le volet externe de la coopération administrative.

L'implication accrue d'entreprises établies dans des pays tiers dans les fraudes carrousel, le commerce électronique et la mondialisation du marché des services mettent en évidence la nécessité d'une coopération internationale en matière de TVA. Bien que le champ d'application de l'article 26 de la convention modèle de l'OCDE ait été étendu à la TVA, la situation est insatisfaisante, notamment parce que le mécanisme de coopération repose sur une base bilatérale.

Une approche coordonnée au niveau communautaire devrait être examinée afin de renforcer la capacité d'action des États membres ; la possibilité d'une convention pourrait être examinée.

En matière de fiscalité directe, le renforcement de la transparence fiscale de certains pays tiers (et territoires dépendants et associés) afin de permettre aux États membres d'obtenir des informations utiles ainsi que le renforcement du contrôle de l'application des lois fiscales de ces pays doivent être examinés, notamment en coordination avec d'autres organisations internationales.

En ce qui concerne les États membres, la coopération avec les pays tiers s'effectue essentiellement sur la base d'accords bilatéraux, ce qui ne garantit pas une approche suffisamment efficace. La Commission s'interroge sur l'opportunité de présenter des propositions en vue de développer une approche communautaire en matière de coopération avec les pays tiers.

De plus, au niveau communautaire, l'inclusion de clauses de coopération en matière fiscale dans le cadre des accords de partenariat économique que l'Union conclut avec ses partenaires constitue un instrument qui pourrait permettre de soutenir cet objectif. L'insertion, dans de prochains accords commerciaux, de dispositions relatives à la bonne gouvernance, notamment fiscale, sera examinée au cas par cas. Par ailleurs, il convient de souligner que la Commission tente de promouvoir actuellement des actions d'assistance technique afin d'aider les partenaires tiers coopératifs à accentuer la transparence de leurs systèmes fiscaux. Ainsi, une allocation incitative concernant la bonne gouvernance, notamment financière, fiscale et judicaire, sera prévue dans le 10e FED.

## 5. AUTRES ASPECTS

### 5.1. La protection des recettes: une responsabilité partagée entre les États membres

Dans les fraudes ayant une dimension communautaire (notamment les fraudes carrousel), on constate souvent que des personnes interviennent dans les circuits de fraude sans qu'il en résulte une perte de recettes dans leur propre État membre. Leur intervention sert principalement à opacifier davantage ces circuits et à rendre ainsi le recouvrement des taxes dues plus difficile, voire impossible.

En vue de la protection des recettes fiscales de tous les États membres dans le marché intérieur, les États membres devraient prendre des mesures comparables contre les fraudeurs, notamment en termes de sanctions et de poursuites pénales, indépendamment du fait que la fraude commise conduise ou non à des pertes de recettes pour lui.

### 5.2. Amélioration de l'échange d'informations

En matière de TVA, du fait que l'accès rapide aux informations constitue un facteur déterminant pour lutter contre la fraude, il convient d'envisager des méthodes plus performantes d'échanges d'informations compte tenu des avancées technologiques récentes et du niveau d'équipement des entreprises. Des échanges automatisés plus fréquents et plus détaillés entre les États membres ou même l'accès direct à des bases de données nationales sont à considérer à cet effet. La modernisation nécessaire du système VIES est l'occasion de mettre en place certaines de ces améliorations.

En matière de fiscalité directe, il conviendrait de prévoir des formulaires et formats informatiques standardisés pour les types d'échange d'information et de collaboration prévus dans la directive, notamment en réutilisant et en adaptant à d'autres impôts le système automatique d'échanges d'informations mis en place dans le cadre de la directive « épargne ». De même, il serait utile de pouvoir procurer aux États membres des explications, manuels, lignes directrices, profils de pays, etc.

### 5.3. Renforcement des obligations déclaratives

Le renforcement général des obligations déclaratives pourrait être envisagé, quitte à prévoir un allègement de celles-ci pour les entreprises qui obtiendraient une autorisation en s'engageant dans un partenariat avec l'administration fiscale comme cela se fait en matière douanière ; l'objectif étant de maintenir ces obligations déclaratives détaillées pour les seuls assujettis à risque. En même temps, ou *a contrario*, on pourrait utilement penser à intensifier les obligations pour les entreprises qui ont été identifiées comme problématiques dans l'analyse de risque.

## 6. AMENDER LE SYSTÈME COMMUN DE LA TVA ET DES ACCISES

En matière de TVA, la Commission estime qu'il convient d'analyser les points faibles du système actuel à la lumière des possibilités de fraude qu'ils créent. Il s'agit notamment de la taxation des ventes à distance, des règles de taxation des moyens de transport neufs et d'occasion ou même des règles de taxation des échanges intracommunautaires en général.

Sans vouloir écarter d'autres solutions, la Commission rappelle que le régime définitif de TVA auquel ont souscrit les instances communautaires serait susceptible d'apporter des réponses à ces faiblesses ainsi qu'à certains types de fraude.

Par ailleurs, on pourrait envisager la possibilité de renforcer le principe de responsabilité solidaire pour l'acquittement de la taxe. Ce principe a fait l'objet de vives discussions entre les administrations fiscales et les opérateurs économiques. Cette réflexion doit se faire dans le cadre fixé par la Cour de justice dans son arrêt du 11 mai 2006[10] qui pose, de manière générale, la question de la proportionnalité et de la sécurité juridique des mesures destinées à lutter contre la fraude.

Par ailleurs, certains États membres sont néanmoins d'avis qu'il convient d'amender le système TVA pour pouvoir réduire les pertes de recettes de TVA dues à la fraude. Ils plaident pour étendre l'utilisation du mécanisme de l'auto-liquidation aux opérations internes d'un État membre, mettant ainsi en cause le principe du paiement fractionné qui a été considéré jusqu'à présent comme un élément clé d'un système de TVA. Ce thème a déjà été discuté dans divers forums. Il a notamment fait l'objet d'un groupe technique de la Commission avec les États membres.

Comme elle soutient l'objectif de maîtriser la fraude, la Commission examine la nécessité d'une telle démarche avec à ce stade un esprit ouvert. Toutefois, la condition préalable à tout changement du système actuel de TVA est qu'il doit cadrer avec les paramètres suivants:

– réduire considérablement les possibilités de fraude et exclure des nouveaux risques importants de fraude;

– n'engendrer aucune charge administrative disproportionnée pour les entreprises et les administrations fiscales;

– assurer la neutralité de la taxe;

---

[10] Affaire C-384/04, Commissioners of Customs & Excise, Attorney General contre Federation of Technological Industries e.a.

– assurer un traitement non discriminatoire dans un État membre des opérateurs nationaux et des opérateurs qui n'y sont pas établis.

La Commission reconnaît que l'application du mécanisme de l'auto-liquidation a prouvé son efficacité dans des secteurs spécifiques, comme la construction. En théorie, une application plus générale pourrait réduire certaines fraudes mais comporte d'autres inconvénients, notamment le risque de nouveaux types de fraude.

Par ailleurs, les États membres qui plaident pour une application plus large du mécanisme de l'auto-liquidation sont d'avis qu'un tel système doit être accompagné d'obligations déclaratives supplémentaires par rapport au système actuel pour éviter de nouveaux risques de fraude.

Un tel changement soulève un nombre de questions importantes qui requièrent une discussion de fond avec toutes les parties intéressées, et en premier lieu avec les opérateurs qui seraient confrontés avec ce système. Ces interrogations portent essentiellement sur:

– le niveau de sécurité juridique pour les opérateurs appliquant le système de l'auto-liquidation de bonne foi (le traitement TVA de l'opération étant dépendant du statut du client);

– les avantages et les coûts de sa mise en œuvre.

Si l'on devait examiner une application optionnelle de ce mécanisme d'auto-liquidation, il conviendrait d'assurer le respect de conditions strictes dans le cadre communautaire, notamment en termes de bon fonctionnement du marché intérieur, et de la politique de simplification (réglementations divergentes, notamment en matière de facturation et d'obligations complémentaires).

Dans le cadre d'une réflexion sur des changements possibles au système de TVA pour combattre la fraude fiscale, il convient de considérer également la taxation des livraisons intracommunautaires soit à un taux unique suffisamment élevé pour écarter toute tentation de monter une fraude carrousel, soit au taux de l'État membre de destination.

En matière d'accises, il est évident que la structure actuelle de taxation des tabacs empêche le bon fonctionnement du marché intérieur, notamment en raison d'un cloisonnement des marchés (fixation des prix) qui engendre des détournements de trafic. Il conviendrait dès lors d'éliminer ces distorsions.

## 7. CONCLUSION

La présente communication ne contient pas « la » solution unique et globale aux problèmes. Son objectif est d'exposer une panoplie d'actions réalistes et pragmatiques possibles à court terme mais il est essentiel que ceci soit fait d'une façon cohérente et coordonnée afin de mieux répondre à la dimension communautaire, voire internationale, des marchés économiques.

En outre, il est important de rappeler que cette communication s'inscrit dans le cadre plus large de la réalisation des objectifs de Lisbonne. La simplification de l'environnement fiscal est un élément clé de cette politique, et les mesures envisagées pour lutter plus efficacement contre la fraude fiscale ne peuvent pas aller à l'encontre de cet objectif.

En matière de TVA en particulier, le débat s'est déjà engagé sur des changements importants de certains mécanismes du système commun.

La Commission demeure ouverte au débat, mais les discussions initiales avec les États membres et les opérateurs montrent qu'un changement du système de TVA soulève un certain nombre de questions importantes qui requièrent une analyse de fond, notamment au regard des effets pour toutes les parties concernées.

La Commission est d'avis, à ce stade, que la fraude pourrait être mieux maîtrisée par une action conjuguée de la Commission et des États membres et par une organisation efficace et moderne du contrôle accompagnée d'une coopération forte et rapide entre les États membres et, le cas échéant, l'OLAF sur la base d'instruments juridiques appropriés.

Compte tenu de la gravité de la situation, la Commission invite les instances concernées, notamment le Conseil, le Parlement européen et le Comité économique et social européen à tenir ce débat dans les meilleurs délais possibles en vue de déboucher sur des indications claires, elle-même étant prête à lancer très rapidement un programme d'actions ciblées.