

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.12.2010
COM(2010) 769 final

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

Lever les obstacles fiscaux transfrontaliers pour les citoyens de l'Union européenne

SEC(2010) 1576 final

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

Lever les obstacles fiscaux transfrontaliers pour les citoyens de l'Union européenne

1. INTRODUCTION

Depuis 1992, les ressortissants des États membres de l'Union européenne (UE) sont non seulement citoyens de leur État membre d'origine, mais aussi citoyens de l'Union. Le droit de l'Union européenne confère aux 500 millions de citoyens de l'Union le droit de se rendre dans tout pays de l'UE pour y vivre, y étudier, y travailler ou y passer leur retraite, ainsi que le droit d'effectuer des achats ou d'investir dans ces pays.

Dans sa stratégie «Europe 2020»¹ pour une croissance intelligente, durable et inclusive dans l'UE, la Commission européenne a conclu que pour relancer l'économie de l'Union européenne, il fallait notamment donner aux citoyens les moyens de participer pleinement au marché unique et créer la confiance nécessaire à cet effet.

Toutefois, dans les faits, les citoyens de l'Union sont confrontés à de nombreux obstacles lorsqu'ils veulent effectuer des activités transfrontalières au sein du marché unique. Les citoyens doivent pouvoir exercer pleinement leur droit d'agir dans l'UE par-delà les frontières en tant que citoyens, consommateurs, étudiants, travailleurs, patients ou retraités. L'acte pour le marché unique² et le rapport sur la citoyenneté de l'Union³ ont recensé des mesures à prendre dans toute une série de domaines pour que les droits des citoyens de l'Union soient totalement effectifs. La fiscalité figure au nombre de ces domaines.

Dans la présente communication, la Commission répertorie les problèmes fiscaux transfrontaliers les plus pressants auxquels les citoyens de l'Union sont confrontés et expose des solutions envisageables. Selon le cas, ces solutions pourraient prendre la forme d'une modification des règles fiscales des États membres en vue de supprimer les discriminations, de l'introduction de règles communes à l'échelle de l'Union ou du renforcement de la coopération entre les administrations fiscales de l'UE dans de nouveaux domaines, ou encore de campagnes d'information et de sensibilisation. Il ne faut pas que les règles fiscales dissuadent les particuliers de profiter du marché intérieur.

2. DIFFICULTES FISCALES TRANSFRONTALIERES ACTUELLEMENT RENCONTREES PAR LES CITOYENS DE L'UNION

Les citoyens de l'Union soulèvent fréquemment des questions au sujet de problèmes fiscaux transfrontaliers via les différents points de contacts proposés par la Commission sur le portail «L'Europe est à vous»⁴. Ainsi, il ressort des rapports annuels du service d'orientation pour les

¹ http://europa.eu/press_room/pdf/complet_fr_barroso_-_europe_2020_-_fr_version.pdf.

² COM(2010) 608.

³ COM(2010) 603.

⁴ http://ec.europa.eu/youreurope/citizens/index_fr.htm.

citoyens (SOC), du service Solvit et du centre de contact Europe Direct que ces services reçoivent de nombreuses demandes et plaintes des citoyens de l'UE concernant la fiscalité, **celles-ci représentant au moins 3 à 4 % du volume total des plaintes et demandes**. Les services compétents de la Commission⁵, les centres européens des consommateurs, le Réseau Entreprise Europe et les services de l'emploi européens (EURES) dans les régions transfrontalières reçoivent également un grand nombre de plaintes et questions de toute sorte en matière de fiscalité. De plus, la Commission a reçu ou vu de nombreux rapports établis par des associations transfrontalières sur les problèmes fiscaux transfrontaliers. Étant donné que les citoyens de l'Union sont de plus en plus actifs par-delà les frontières, il est probable que le nombre de ces plaintes et demandes s'accroisse à l'avenir.

Une part importante des plaintes concerne la complexité des règles fiscales étrangères et les difficultés à obtenir des informations au sujet de ces règles ainsi qu'au sujet des droits et obligations qui en découlent. Si ces difficultés sont souvent liées à des obstacles linguistiques, un manque de coopération entre les administrations fiscales des différents pays est parfois déploré. Parmi les autres griefs couramment formulés figurent les contradictions entre les informations fournies par les différents services des autorités fiscales des États membres et l'incidence des taxes locales sur les résidents étrangers.

En outre:

- Les citoyens de l'Union qui déménagent à l'étranger pour y travailler de manière permanente ou temporaire ou qui franchissent tous les jours la frontière pour se rendre au travail se plaignent souvent de difficultés à obtenir des déductions, des avantages et des abattements fiscaux de la part des autorités fiscales étrangères. Ils déplorent également souvent des taux d'imposition progressifs plus élevés pour les non-résidents et une imposition plus lourde des revenus étrangers. Les problèmes de double imposition sont aussi fréquemment cités, lesquels découlent des conflits en matière de résidence fiscale, des limitations du montant du crédit d'impôt prévu par les conventions préventives de double imposition et même, dans certains cas, de l'absence de telles conventions.
- Les citoyens de l'UE qui acquièrent des biens immobiliers dans des pays autres que leur pays de résidence se plaignent de l'absence d'exonérations fiscales pour les biens immobiliers étrangers, de l'impossibilité pour les non-résidents de déduire ou de compenser les pertes immobilières ou de l'application de droits d'enregistrement plus élevés pour les non-résidents.
- Les citoyens de l'Union qui investissent dans des valeurs mobilières étrangères déplorent les difficultés à obtenir une exonération des retenues à la source.
- Les citoyens de l'UE qui effectuent des paiements à des fonds de pension étrangers se plaignent en particulier de la non-déductibilité de ces contributions, de la double imposition des pensions et des obstacles fiscaux entravant le transfert du capital de retraite d'un pays vers un autre.

⁵ SEC(2010) 1576.

- De nombreux citoyens de l'UE ayant hérité de biens situés dans un autre État membre ont notamment déploré l'absence de dispositions destinées à éviter la double imposition des successions et l'application de droits de succession plus élevés pour les non-résidents.
- Les consommateurs se plaignent avant tout des doubles taxes d'immatriculation et/ou de circulation qu'ils doivent acquitter lorsqu'ils achètent une voiture dans un État membre autre que celui de leur résidence normale ou lorsqu'ils transfèrent une voiture dans un État membre autre que celui où elle est immatriculée. Nombre d'entre eux ont du mal à comprendre comment les règles de l'UE en matière de libre circulation s'appliquent à la fiscalité et pensent, à tort, que les règles relatives à la fiscalité automobile sont ou devraient être harmonisées au sein de l'Union. Ils déplorent également l'existence d'obstacles fiscaux aux achats en ligne à l'étranger et de difficultés liées aux achats transfrontaliers. En outre, ils s'interrogent sur les différences concernant les droits d'accise frappant l'alcool et le tabac et se plaignent de difficultés pour importer ces biens.
- Les associations représentant les artistes et les musiciens ainsi que d'autres prestataires de services indépendants se plaignent de retards dans l'obtention du remboursement des taxes payées sur leurs honoraires, de l'absence de point de contact unique dans les administrations fiscales, des délais stricts et difficiles à respecter imposés par les autorités fiscales, du manque de coordination des délais pour la perception de la taxe et la demande d'allègement fiscal et des problèmes liés à l'utilisation de formulaires fiscaux compliqués qui diffèrent d'un pays à l'autre.
- Les entreprises évoquent fréquemment les obstacles fiscaux empêchant le recrutement de travailleurs d'un autre pays et, en particulier, la manière dont interagissent les différents systèmes fiscaux.

Dans la présente communication, la Commission entend tout d'abord expliquer comment elle peut aider les citoyens de l'Union à trouver des solutions aux problèmes de discrimination fiscale dont ils sont victimes.

Le recours aux services de résolution des problèmes proposés par la Commission et l'application des règles des traités de l'UE permettent de résoudre un grand nombre des problèmes de discrimination fiscale auxquels les citoyens sont confrontés lorsqu'ils mènent des activités transfrontalières. Toutefois, d'autres problèmes, comme la double imposition du fait de la coexistence de deux régimes fiscaux incompatibles entre eux, ne peuvent être résolus de cette façon. Même lorsque les dispositions fiscales des États membres ne sont pas réellement contraires aux règles des traités, la Commission estime qu'il est inopportun, dans un marché unique, que les particuliers soient découragés d'entreprendre une activité transfrontalière, ou pénalisés lorsqu'ils le font, en raison de problèmes tels que la double imposition, l'incompatibilité entre les différents systèmes fiscaux et le manque d'accès aux informations sur les règles fiscales des États membres. S'il n'est ni nécessaire ni possible d'harmoniser tous les aspects des règles fiscales des États membres, il faut trouver des solutions qui tiennent compte des intérêts légitimes des citoyens dans le domaine de la libre circulation, telle qu'établie par les traités. À cet égard, il n'est pas exclu que la résolution des différents problèmes fiscaux requière des degrés divers de coordination et de coopération entre les États membres.

C'est pourquoi, pour la Commission, il importe également que des mesures soient prises au niveau de l'Union européenne pour rendre les systèmes fiscaux des États membres davantage

compatibles entre eux. Dans la présente communication, la Commission expose ses projets en la matière et appelle également le Conseil et le Parlement, ainsi que toutes les parties intéressées, à jouer chacun un rôle actif dans la résolution de ces problèmes dans le cadre d'une stratégie partagée au bénéfice des citoyens de l'Union.

3. METTRE FIN AUX DISCRIMINATIONS GENEREES PAR LA LEGISLATION FISCALE DES ÉTATS MEMBRES

Pour la Commission, il est très important de supprimer les règles fiscales discriminatoires des États membres pour faciliter la tâche des citoyens qui souhaitent exercer leur liberté de mener des activités transfrontalières. Les États membres ne peuvent pas opérer de discrimination sur la base de la nationalité ou imposer des restrictions injustifiées à l'exercice des quatre libertés fondamentales garanties par les traités de l'Union européenne. Un État membre ne peut traiter une situation transfrontalière différemment d'une situation nationale, sauf si cela se justifie par une différence dans la situation du contribuable.

Avec le temps, alors que les citoyens de l'Union effectuent davantage d'activités transfrontalières, il est apparu que de nombreux aspects de la législation fiscale des États membres sont incompatibles avec les règles des traités. Nombre des problèmes recensés ont déjà été abordés et résolus. Ils concernent principalement les règles qui s'appliquent aux revenus transfrontaliers, aux propriétés étrangères, aux pensions, aux dividendes, aux importations de voitures et aux importations d'alcool et de tabac. Un aperçu détaillé de ces cas figure dans le document de travail des services de la Commission accompagnant la présente communication⁶. Ce document contient des informations sur les services de résolution des problèmes proposés aux citoyens de l'Union par la Commission et donne des exemples des types de règles fiscales des États membres qui ont été jugées incompatibles avec les traités de l'Union européenne.

La Commission encourage les citoyens à attirer son attention sur les problèmes liés aux dispositions de la législation fiscale des États membres qu'ils considèrent potentiellement incompatibles avec le droit de l'Union. Tout citoyen peut s'adresser aux points de contacts du portail «L'Europe est à vous», décrits au chapitre 2. De plus, tout citoyen a également le droit de déposer une plainte auprès de la Commission européenne au sujet de n'importe quelle pratique d'un État membre qu'il juge incompatible avec le droit de l'Union.

Pour sa part, la Commission entend accroître ses efforts pour

- assurer davantage de transparence et d'information pour les citoyens quant à l'issue des plaintes concernant la législation fiscale des États membres et aux résultats des procédures d'infraction ouvertes dans le domaine de la fiscalité;
- surveiller la législation fiscale des États membres et demander systématiquement à ces derniers de remédier aux incompatibilités avec le droit de l'Union dans un délai donné;
- suivre la mise en œuvre, par les États membres, des arrêts de la Cour de justice dans le domaine fiscal et veiller à ce que ces arrêts soient également appliqués dans les États membres qui n'étaient visés par ceux-ci;

⁶ SEC(2010) 1576.

- veiller à ce que les services de conseil aux citoyens de l'Union disposent des informations, des formations et de la documentation nécessaires pour pouvoir traiter les plaintes des citoyens concernant les obstacles fiscaux transfrontaliers.

4. ACTIONS DE L'UE PREVUES DANS DES DOMAINES SPECIFIQUES

La Commission prévoit certaines actions pour remédier aux principaux problèmes fiscaux en suspens auxquels les citoyens de l'Union sont confrontés dans les situations transfrontalières.

1. Double imposition des revenus et du capital

La Commission estime avant tout qu'il faut régler définitivement le problème de la double imposition dans l'UE, par des mesures allant au-delà de ce que prévoient les conventions bilatérales en matière de prévention de la double imposition. La Commission examine actuellement les problèmes auxquels tant les particuliers que les entreprises sont confrontés lorsque leurs revenus, leurs bénéfices et leurs plus-values sont imposés dans plusieurs États membres. Elle analysera ces problèmes de double imposition en détail dans une communication qu'elle entend adopter en 2011, en vue de proposer en 2012 des solutions fondées sur une analyse d'impact, telles qu'un mécanisme obligatoire de résolution des différends, comme l'a suggéré le récent rapport Monti⁷, pour palier les lacunes des conventions bilatérales en matière de double imposition des revenus et du capital.

2. Droits de succession

Les problèmes transfrontaliers liés aux droits de succession sont une source de préoccupation croissante pour les citoyens de l'Union. Avant 2003, la Cour de justice de l'Union européenne n'avait jamais examiné les règles des États membres en la matière, mais depuis lors, les tribunaux nationaux lui ont soumis huit cas. De plus, la Commission a reçu de nombreuses plaintes et demandes concernant des problèmes tant de discrimination que de double imposition dans ce domaine. Les problèmes de double imposition surviennent car les législations des États membres qui appliquent des droits de succession diffèrent considérablement, parfois sur la notion même d'assujetti. De plus, les conventions fiscales bilatérales entre États membres qui traitent de la double imposition des successions sont très rares et les mécanismes unilatéraux d'exonération se révèlent incomplets. La Commission examine actuellement ces problèmes transfrontaliers et mène une vaste consultation en la matière. Elle analyse des solutions qui consisteraient par exemple à élaborer des lignes directrices concernant la suppression des éléments discriminants et à demander aux États membres de donner une portée plus large à leurs mécanismes unilatéraux d'exonération en cas de double imposition. La Commission a l'intention de présenter, à la mi-2011, des propositions destinées à remédier aux problèmes transfrontaliers liés aux droits de succession, sur la base de l'analyse d'impact actuellement en cours.

3. Imposition des dividendes payés par-delà les frontières

Dans les situations transfrontalières, le système de retenues à la source sur les dividendes entraîne un partage du droit d'imposer les revenus entre l'État d'origine des revenus et l'État de résidence de l'investisseur. Toutefois, le fait que les dividendes soient soumis à l'impôt

⁷ http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_fr.pdf.

dans deux États membres engendre fréquemment des problèmes considérables: il peut être difficile d'obtenir un remboursement d'impôt, il peut y avoir plusieurs niveaux d'imposition et l'imposition des dividendes payés aux investisseurs étrangers peut être plus élevée que celle qui frappe les dividendes payés aux investisseurs locaux. Cette situation est à l'origine d'une augmentation du nombre de plaintes des citoyens pour discrimination et du nombre d'affaires portées devant la Cour de justice.

La Commission analyse actuellement la question et, sur la base d'une analyse d'impact, elle entend présenter en 2012 une initiative destinée à résoudre les problèmes qui se posent lorsque deux États membres jouissent d'un droit d'imposition sur les dividendes payés aux investisseurs privés. En attendant le résultat de cette analyse plus poussée de l'imposition des dividendes dans l'UE, la Commission travaille également avec les États membres pour faire en sorte que tout abattement concernant la retenue à la source prélevée sur les revenus des valeurs mobilières (dont les dividendes) auquel les investisseurs peuvent prétendre en vertu des conventions fiscales soit octroyé aussi simplement et rapidement que possible, idéalement lors du paiement des revenus en question (voir recommandation 2009/784/CE du 19 octobre 2009).

4. Taxe d'immatriculation des véhicules et taxe de circulation

Lorsqu'ils achètent une voiture dans un État membre autre que celui de leur résidence normale ou lorsqu'ils transfèrent un véhicule dans un État membre autre que celui dans lequel ce véhicule est immatriculé, les citoyens de l'UE sont souvent confrontés à des formalités administratives excessives et peuvent être amenés à payer deux fois la taxe d'immatriculation et/ou de circulation.

En 2005, la Commission a proposé une directive⁸ concernant les taxes sur les voitures particulières, qui avait pour objectif une suppression progressive des taxes d'immatriculation et l'introduction d'un système de remboursement pour la période de transition. Jusqu'ici, les États membres ne sont pas parvenus à l'accord unanime requis pour l'adoption de cette proposition. La Commission réévalue actuellement la situation en vue de remédier au problème du double paiement de la taxe d'immatriculation des véhicules et formulera de nouvelles propositions en 2011⁹.

5. Commerce électronique

Les consommateurs de l'Union européenne estiment qu'il est actuellement difficile d'acheter des biens et des services en ligne à l'étranger. Un consommateur sur trois a déjà effectué un achat sur internet, mais seuls 7 % des consommateurs ont réalisé un tel achat à l'étranger, alors que 33 % d'entre eux seraient tentés de le faire.

⁸ COM(2005) 261 final.

⁹ L'obligation d'immatriculer deux fois les véhicules est une question distincte du double paiement de la taxe d'immatriculation. En ce qui concerne cette obligation, comme annoncé dans le rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union [COM(2010) 603], la Commission proposera un instrument législatif en 2011 en vue de simplifier les formalités et conditions liées à l'immatriculation de véhicules précédemment immatriculés dans un autre État membre, afin de supprimer les obstacles au transfert transfrontalier de ces véhicules.

Une étude a montré que 60 % des consommateurs qui essaient d'effectuer des achats en ligne à l'étranger échouent car la transaction ou l'expédition est refusée par le vendeur¹⁰. Dans la moitié des cas testés, la transaction, qui aurait pu faire économiser jusqu'à 10 % au consommateur, n'a pu être finalisée. Si divers facteurs concourent à dissuader les entreprises de vendre à l'étranger, les problèmes liés à la TVA sont apparus comme le plus important d'entre eux. Les différences entre les réglementations fiscales nationales ont été citées par 62 % des revendeurs comme un obstacle pratique significatif aux échanges transfrontaliers. Les vendeurs en ligne hésitent à vendre à l'étranger car, s'ils le font, ils risquent de devoir se plier à des obligations fiscales et déclaratives dans les pays où ils sont actifs.

La situation actuelle a pu en partie être améliorée grâce à l'adoption d'un système de guichet unique pour les opérateurs fournissant aux consommateurs des services de télécommunications, de radiodiffusion et de télévision, ainsi que des services électroniques, et les travaux en vue de la mise en œuvre de ce système ont déjà commencé. La Commission continue à préconiser l'extension de l'utilisation du guichet unique¹¹. Dans ce contexte, la Commission a publié, le 1^{er} décembre, un livre vert permettant à toutes les parties prenantes de faire entendre leur voix dans le débat sur l'avenir de la TVA, y compris en ce qui concerne les guichets uniques. La Commission encourage ces parties prenantes à contribuer activement à cette consultation qui aidera la Commission à préparer les actions futures dans ce domaine.

5. PISTES EN VUE D' ACTIONS FUTURES

La Commission propose également d'établir un dialogue avec les administrations fiscales des États membres et les parties prenantes au sujet d'autres solutions appropriées pour remédier aux obstacles fiscaux transfrontaliers rencontrés par les citoyens de l'Union. Parmi les suggestions déjà émises figurent:

- la mise en place, dans les administrations fiscales, de guichets uniques auxquels les travailleurs mobiles et les investisseurs pourraient s'adresser non seulement pour obtenir des informations fiscales utiles et fiables, mais aussi pour payer directement les taxes et recevoir tous les certificats nécessaires aux autorités fiscales de leur État membre d'origine;
- des mesures facilitant le respect de la réglementation fiscale en contexte transfrontalier grâce à une meilleure harmonisation des formulaires utilisés pour les demandes et les déclarations fiscales, à la traduction de l'information dans des langues officielles de l'UE et au recours accru à l'informatique;
- des mesures encourageant les États membres à adopter, pour les travailleurs frontaliers et les travailleurs mobiles, des règles spéciales tenant compte de l'interaction des systèmes fiscaux et sociaux des différents États membres;

¹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le commerce électronique transfrontalier entre entreprises et consommateurs dans l'Union européenne, COM(2009) 557 final du 22.10.2009, et document de travail des services de la Commission: «*Report on cross-border e-commerce in the EU*», SEC(2009) 283.

¹¹ En 2004, la Commission a proposé un système de guichet unique [COM(2004) 728] qui permettrait aux opérateurs de s'acquitter de certaines obligations déclaratives dans l'État membre où ils sont établis. Toutefois, la proposition n'a pas encore été adoptée.

- des mesures destinées à promouvoir une meilleure interaction entre les différents systèmes d'imposition des pensions, de manière à encourager la mobilité des travailleurs.

6. CONCLUSION

L'élimination des obstacles fiscaux peut jouer un rôle important pour renforcer la capacité des citoyens de l'Union à travailler, prendre leur retraite, investir et acheter des biens et services dans d'autres États membres, et pour accroître leur confiance à cet égard. Pour sa part, la Commission propose:

- de traiter activement les plaintes et d'assurer davantage de transparence et d'information pour les citoyens quant à l'issue des plaintes concernant la législation fiscale des États membres et aux résultats des procédures d'infraction ouvertes dans le domaine de la fiscalité. À cet effet, elle publiera notamment chaque année sur le portail Europa des informations facilement accessibles aux citoyens;
- de faciliter l'accès au service de conseil aux citoyens Europe Direct et au service d'orientation pour les citoyens (SOC) et veiller à ce que ces services puissent mieux répondre aux questions de fiscalité et à ce que le citoyen puisse recevoir une aide et des conseils plus directs. Les informations contenues sur le site «L'Europe est à vous» seront présentées de manière conviviale;
- de présenter en 2011 une analyse détaillée des problèmes de double imposition et de travailler à une solution définitive pour 2012, sur la base des résultats d'une analyse d'impact;
- de présenter en 2011 des solutions aux problèmes transfrontaliers en matière de droits de succession, sur la base des résultats d'une analyse d'impact;
- de présenter en 2012 des solutions aux problèmes liés aux taxes frappant les paiements transfrontaliers de dividendes, sur la base des résultats d'une analyse d'impact;
- de présenter des solutions concernant les problèmes transfrontaliers rencontrés par les citoyens dans les domaines de la fiscalité automobile et de l'achat en ligne de biens et services;
- de lancer en 2011 un débat avec les États membres, au sein d'un groupe d'experts fiscaux, sur les manières de rendre plus aisé le respect des règles fiscales dans les situations transfrontalières.

Pour pouvoir s'attaquer avec succès aux problèmes fiscaux transfrontaliers rencontrés par les citoyens de l'Union, comme la double imposition, la complexité des procédures fiscales et l'absence d'informations claires pour les contribuables étrangers, la Commission a besoin du soutien du Conseil, du Parlement européen, des États membres et des autres parties prenantes. Elle appelle donc toutes les parties intéressées à jouer un rôle actif dans la suppression des obstacles fiscaux exposés dans le présent document, afin que les citoyens soient réellement les bénéficiaires du marché unique. La Commission présentera un rapport sur les progrès accomplis dans la suppression des obstacles fiscaux, en particulier en ce qui concerne la

double imposition des voitures, dans le rapport sur la citoyenneté de l'Union pour 2013, année européenne consacrée aux citoyens.