

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coopération administrative dans le domaine des droits d'accises» et la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 77/799/CEE du Conseil concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs, de certains droits d'accises et des taxes sur les primes d'assurance et la directive 92/12/CEE du Conseil relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises»

(COM(2003) 797 final – 2003/0309 (COD), 2003/0310 (COD))

(2004/C 112/19)

Le 13 janvier 2004, la Commission européenne a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les propositions susmentionnées.

Lors de 407ème session plénière des 31 mars et 1er avril 2004 (séance du 31 mars 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 105 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction

insuffisante entre les diverses administrations, ainsi qu'entre celles-ci et la Commission.

1.1 En 1992⁽¹⁾, le champ d'application de la directive 77/799/CEE a été étendu aux accises, afin de garantir l'application des législations nationales et de permettre de lutter efficacement contre la fraude. Cette extension trouve son origine dans les proportions alarmantes prises par les fraudes et dans leurs conséquences, à savoir des pertes substantielles de recettes pour les États membres et l'atteinte au principe d'égalité de traitement des opérateurs économiques et au bon fonctionnement du marché intérieur.

1.2.3 Afin précisément d'assurer un échange d'informations plus rapide et plus efficace, la recommandation principale du groupe ad hoc concernait la mise en oeuvre d'un système d'informatisation du suivi des mouvements⁽²⁾ et de contrôle de tous les produits soumis à accises (et donc pas seulement le tabac et l'alcool), en tant que clé de voûte du renforcement des mécanismes d'assistance mutuelle et de coopération administrative dans ce secteur.

1.2 Le système actuel n'est pas adapté à l'évolution des échanges

1.2.1 Le système juridique actuel s'est toutefois révélé trop rigide et inadapté par rapport aux besoins du marché intérieur dans le secteur des accises, surtout au regard de l'internationalisation accrue des échanges et de la mobilité croissante des personnes et des marchandises par-delà les frontières nationales.

1.2.4 Le caractère excessivement centralisé et rigide de la coopération a eu pour effet de limiter les contacts entre les bureaux locaux et les bureaux nationaux de lutte contre la fraude et a en définitive nui à la rapidité et à la précision des interventions ainsi qu'à une plus grande souplesse des contrôles.

1.2.2 En 1997 déjà, en raison de l'accroissement continu des fraudes constaté dans le domaine de la circulation des produits soumis à accises, la Commission européenne avait créé un groupe ad hoc chargé d'analyser la situation en matière de tabac et d'alcools et de proposer des solutions. Dans son rapport final,⁽²⁾ ce groupe faisait état d'une coordination

1.2.5 Les contrôles se sont également avérés peu efficaces en raison de l'absence de règles précises régissant certains aspects de cette coopération, tels que le recours à des échanges spontanés, la présence de fonctionnaires étrangers lors des contrôles, la possibilité d'organiser des contrôles multilatéraux ou l'usage pouvant être fait des informations communiquées par un autre État membre.

⁽¹⁾ JO L 76 du 23.3.1992.

⁽²⁾ Rapport entériné par le Conseil ECOFIN du 19 mai 1998.

⁽³⁾ Cf. avis du CESE sur le programme IDABC (Services de gouvernement électronique), CESE 1610/2003 du 15.12.2003.

1.3 Nécessité de mises à jour

1.3.1 Le contexte social, économique et politique a radicalement changé par rapport aux conditions qui prévalaient lorsqu'ont été proposées l'élaboration, l'adoption et l'extension de la directive en matière d'accises. De manière analogue, les dimensions du marché intérieur et le volume des échanges entre les États membres se sont modifiés. La croissance exponentielle des opérations intracommunautaires et une meilleure connaissance des différents systèmes fiscaux nationaux ont eu pour corollaire une augmentation des fraudes reposant sur l'exploitation des carences de la législation communautaire, des différences marquées entre les systèmes fiscaux des États membres et d'une manière générale des lacunes des systèmes de contrôle en vigueur⁽¹⁾. La nécessité de moderniser, renforcer, simplifier et rendre plus efficace l'instrument de la coopération administrative et de l'échange d'informations entre États membres dans le domaine des accises s'impose avec évidence dans ce contexte.

1.3.2 Étant donné la particularité des contrôles en matière d'accises, il y a lieu de supprimer du champ d'application de la directive 77/799/CEE et de la directive 92/12/CEE les dispositions spécifiques en la matière et, après les avoir consolidées et simplifiées, de les réunir dans un nouveau texte, de manière analogue à ce qui a déjà été fait pour les contrôles en matière de TVA⁽²⁾.

2. Propositions de la Commission

2.1 Afin de développer la coopération administrative dans le secteur des accises, la Commission propose un cadre juridique plus précis sous la forme d'un règlement, à savoir un acte juridique directement applicable dans chaque État membre et comportant des dispositions claires et contraignantes. En particulier, pour améliorer la lutte contre les fraudes, des procédures plus efficaces et rapides sont prévues en ce qui concerne les échanges entre les administrations des États membres et entre celles-ci et la Commission.

2.2 Le chapitre I du nouveau règlement se concentre sur les dispositions générales et sur les procédures. Le CESE est entièrement d'accord avec le genre de procédures proposées par la Commission, car elles opéreront une déconcentration de la coopération et permettront de limiter les multiples entraves bureaucratiques et réglementaires qui trop souvent font obstacle à la lutte contre la fraude.

2.2.1 Ces changements devraient avoir pour effet de permettre une accélération des échanges, d'améliorer la motiva-

tion des fonctionnaires et d'assurer une exploitation plus efficace des ressources techniques, notamment en ce qui concerne le gouvernement électronique. Le CESE prend également acte des freins qui s'opposent actuellement à la coopération recherchée lorsque celle-ci interfère avec des procédures pénales. Ces limites entravent voire parfois empêchent l'identification et la répression des auteurs de fraudes opérant sur le territoire de l'administration requérante. Le CESE espère que ces obstacles pourront être levés et suggère de travailler dans l'optique d'une coordination des procédures pénales nationales, de préférence grâce à l'institution au niveau européen d'un organisme de police anti-fraude, doté de pouvoirs plus importants que celui actuellement en place.

2.3 Le chapitre II (subdivisé en cinq sections) régit la coopération sur demande et redéfinit les droits et les obligations des États membres. Il instaure un cadre juridique unique et plus contraignant que le dispositif précédent.

2.3.1 S'agissant de la section 1, qui présente la démarche à suivre pour une demande d'informations, le CESE souligne la trop grande marge discrétionnaire qui est encore laissée à l'autorité requise lorsqu'il s'agit de donner suite à la demande d'informations.

2.3.2 La section 2 établit les délais impartis à l'autorité pour donner suite à la demande, tandis que la section 3 régit la présence de personnel de l'administration fiscale d'autres États membres dans les bureaux administratifs et lors d'enquêtes administratives. Ce personnel est habilité à intervenir dans certaines limites, et uniquement après accord entre les deux autorités nationales.

2.3.3 S'agissant de la section 3, il convient là encore de souligner que la législation en vigueur dans l'État de l'autorité requise, notamment en matière pénale, risque dans les faits de bloquer la coopération, même si par ailleurs des financements spécifiques ont pour objet d'encourager cette dernière⁽³⁾.

2.3.4 La section 4 porte sur la mise en oeuvre de contrôles simultanés et énonce de manière détaillée les droits et les obligations des parties concernées et les procédures à suivre.

2.3.5 Le CESE n'approuve pas là non plus le trop grand pouvoir discrétionnaire dont dispose l'autorité requise pour la réalisation de contrôles simultanés.

2.3.6 La section 5 régit la procédure de demande de notification administrative.

⁽¹⁾ Cf. l'avis du CESE sur la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 77/799/CEE concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs et indirects.

⁽²⁾ 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 et abrogeant le règlement (CEE) n° 218/92 (JO L 264 du 15.10.2003, p. 1).

⁽³⁾ Décision n° 2235/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2002 portant adoption d'un programme communautaire visant à améliorer le fonctionnement des systèmes fiscaux dans le marché intérieur (programme Fiscalis 2003-2007), JO L 341 du 17.12.2002, p. 1.

2.3.7 Le CESE est d'accord avec le contenu de la section 5 et en particulier avec l'obligation d'utiliser exclusivement le formulaire unique pour mettre en oeuvre la procédure de notification.

2.4 Le chapitre III définit les règles à appliquer pour les échanges d'informations sans demande préalable.

2.4.1 La proposition de la Commission instaure un cadre flexible et efficace en vue de développer les échanges entre les autorités nationales. Mais elle se borne à indiquer dans quels cas ces échanges doivent avoir lieu et renvoie à la procédure de réglementation ⁽¹⁾ en ce qui concerne d'autres aspects importants.

2.5 Le chapitre IV régit les modalités de conservation et d'échange des informations stockées relatives aux transactions intracommunautaires.

2.5.1 Le CESE approuve la création et/ou la mise à jour de systèmes informatiques de coopération. L'utilisation des technologies modernes d'information et de communication est une avancée déterminante pour la réalisation de contrôles renforcés et plus efficaces.

2.6 Le chapitre V régit les relations entre les autorités nationales et la Commission. Cette dernière ne joue aucun rôle opérationnel, mais exerce seulement une fonction de coordination et de stimulation en sa qualité de garante du bon fonctionnement de la coopération administrative.

2.6.1 Le CESE reconnaît l'importance fondamentale et le caractère exhaustif des instruments prévus par le règlement, qui contraignent les autorités nationales à fournir des informations précises à la Commission.

2.7 Le chapitre VI concerne les relations avec les pays tiers et prévoit une base juridique pour la communication à un État membre d'informations en provenance d'un pays tiers sur la base d'un accord bilatéral.

2.7.1 Le CESE reconnaît la nécessité d'étendre les échanges d'informations aux pays tiers.

2.8 Le chapitre VII définit les conditions régissant l'échange d'informations.

2.8.1 Il est à souligner que certaines des limites mentionnées au chapitre VII découlent de pratiques ou de législations nationales qui malheureusement nuisent à l'efficacité du système, au point que, dans certains cas, les États membres renoncent à

⁽¹⁾ Articles 5, 7 et 8 de la décision du Conseil, du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (1999/468/CE).

faire usage des dispositions relatives à l'assistance mutuelle en cas de soupçons de fraude.

2.9 Le chapitre VIII est consacré aux dispositions finales, qui précisent que pour mettre en oeuvre le règlement à l'examen, il y a lieu d'appliquer la procédure de réglementation déjà mentionnée.

2.9.1 Ce chapitre n'appelle aucune observation particulière. Le délai de cinq ans prévu pour la présentation d'un rapport sur les conditions d'application du règlement apparaît en tout cas plus adéquat que l'échéance de deux ans prévue auparavant.

2.10 *Proposition de modification des directives 77/799/CEE et 92/12/CEE*

2.10.1 Les passages relatifs aux accises, mis à jour et couverts par la proposition de règlement, sont complètement éliminés du champ d'application de la directive 77/799/CEE. Cela vaut également pour les articles relatifs aux accises de la directive 92/12/CEE, qui sont à présent repris, après modification, dans le cadre de la proposition de règlement.

3. Conclusions

3.1 Le CESE accueille favorablement les nouvelles règles de coopération entre les États membres proposées par la Commission et marque son accord avec la nécessité de mettre à jour et de renforcer le système d'échange d'informations entre les États membres en vue de lutter contre les fraudes en matière d'accises. Il prend acte du fait que le développement du marché intérieur, tant en termes de dimensions que d'activités, ainsi que la multiplication du nombre de redevables opérant dans plusieurs États membres, requièrent des efforts de coopération accrue entre les administrations nationales.

3.1.1 Cette question est tout à fait d'actualité, sachant que le CESE a soutenu à différentes reprises la nécessité d'intensifier et d'améliorer la coopération entre les États membres compte tenu de leur incapacité à utiliser les mécanismes de coopération existants ⁽²⁾ en matière de prévention des fraudes.

3.2 Tout en reconnaissant les spécificités de chaque secteur, le CESE souligne qu'un système efficace de contrôles et l'assistance mutuelle instaurée entre les autorités compétentes des États membres nécessitent une coordination plus constante et plus étroite entre les systèmes de contrôle en vigueur en matière d'impôts directs, d'impôts indirects et d'accises.

⁽²⁾ Avis CESE: JO C 80 du 03.04.2002, p. 76.

3.3 Le CESE réaffirme ⁽¹⁾ que les divergences existant entre les États membres en matière de procédures administratives portent atteinte à l'efficacité des contrôles, en prolongent la durée et représentent un obstacle majeur au bon fonctionnement du marché intérieur.

3.3.1 Il convient dans cette optique de donner la priorité absolue à toute mesure visant à introduire davantage de règles communes pour l'ensemble des citoyens communautaires.

3.3.2 À ce propos, le rapport de la Cour des comptes européenne de 1998 ⁽²⁾ indiquait que la lutte contre la fraude se caractérisait par l'absence de stratégie précise. Ce rapport soulignait même la contradiction inhérente au fait qu'il existe un marché unique pour la fraude mais pas pour l'application de la loi. Pour la seule TVA, la Cour évaluait ⁽³⁾ la fraude à 70 milliards d'euros, soit 21 % du total des recettes des États membres.

3.4 Encore une fois, les bénéfices qui devraient résulter d'un meilleur fonctionnement du marché intérieur et en l'occurrence des procédures permettant d'identifier et de combattre les fraudes et l'évasion fiscale sont limités par la volonté de préserver les intérêts nationaux. Comme l'a déjà rappelé le CESE ⁽⁴⁾, la coopération administrative et la prévention des fraudes doivent aller de pair avec la modernisation et la simplification des régimes fiscaux, et ce a fortiori dans une Union élargie, dans laquelle l'harmonisation acquiert une importance encore accrue. En effet, il ne fait aucun doute qu'un grand nombre des fraudes sont directement liées aux différences parfois notables qui existent entre les taux d'accises appliqués par les différents États membres.

3.5 Il conviendrait d'assortir les instruments juridiques supranationaux - tels que la société européenne - d'instruments fiscaux adaptés et de procédures de contrôle et d'échange d'informations correspondantes. En d'autres termes, l'on pourrait envisager un système d'échange et de contrôle «européen» indépendant des procédures nationales actuelles et à mettre en oeuvre graduellement.

3.6 Le CESE saisit cette occasion pour dénoncer les limites liées à l'application du principe de l'unanimité qui régit actuellement la plupart des décisions communautaires en matière de législation fiscale et réaffirme la nécessité de renoncer à ce principe au profit de celui de la majorité, même qualifiée, lorsqu'il s'agit de taxes influant sur le fonctionnement du marché intérieur et à l'origine de distorsions de concurrence.

3.7 Il est curieux que l'on invoque fréquemment en termes généraux les principes constitutionnels de l'équité fiscale, par référence aux distorsions potentielles du marché intérieur européen, pour ensuite accepter dans les faits des différences et des privilèges qui ont un impact sur les autres États membres et qui sont le fruit des législations et des procédures nationales.

3.8 Compte tenu des procédures nationales en vigueur et de la volonté politique de ne pas les modifier radicalement, le CESE accepte les modifications proposées en tant que point de convergence et nouvelle avancée, bien qu'insuffisante, vers une modernisation de la coopération entre les États membres. C'est ainsi qu'il accueille favorablement la mise sur un pied d'égalité de la valeur juridique des informations échangées sur support informatique et de celles échangées sur papier. Il invite par ailleurs les autorités compétentes des États membres à réagir en temps utile aux demandes de coopération en provenance des autres administrations et à ne pas discriminer de telles pratiques au profit d'enquêtes purement nationales. Il rappelle à cet égard que la technologie appliquée en matière d'instruments de contrôle et d'échange doit être adaptée aux formes les plus avancées de fraude et d'évasion fiscale, qui font elles-mêmes appel aux technologies les plus modernes.

3.9 Le CESE se demande s'il ne conviendrait pas d'attribuer à la Commission européenne des pouvoirs opérationnels et d'investigation accrus, par exemple à travers l'OLAF, qui pourrait se voir investi de compétences supranationales plus larges en matière de contrôle, d'enquête et d'intervention.

Bruxelles, le 31 mars 2004.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Avis du CESE sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE ...» - JO C 19 du 21.1.1998, p. 56.

⁽²⁾ JO C 349 du 17.11.1998, p. 15.

⁽³⁾ Ibidem.

⁽⁴⁾ Avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 218/92 ... - JO C 116 du 20.4.2001, p. 59».