



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles,
COM(2009) xxx

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'utilisation des dispositions d'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certaines cotisations, à certains droits, à certaines taxes et autres mesures durant la période 2005-2008

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'utilisation des dispositions d'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certaines cotisations, à certains droits, à certaines taxes et autres mesures durant la période 2005-2008

1. INTRODUCTION

Les États membres de l'Union s'accordent une assistance mutuelle pour le recouvrement des créances relatives à certaines cotisations, à certains droits, à certaines taxes et autres mesures. À l'origine, la législation concernée était contenue dans la directive 76/308/CEE du Conseil du 15 mars 1976¹. Cette directive a été remplacée par la directive 2008/55/CE du 26 mai 2008². En vertu de cette législation, la Commission est tenue de produire un rapport régulier sur l'utilisation des dispositions concernant l'assistance mutuelle. Le premier rapport (document COM(2006)43), publié le 8 février 2006, donnait un aperçu de l'assistance mutuelle au recouvrement fournie en 2003 et 2004. Le présent rapport concerne l'assistance en matière de recouvrement dispensée durant la période 2005-2008, et présente par ailleurs les initiatives actuelles de la Commission dans ce domaine.

2. ANALYSE DE L'UTILISATION DES MESURES D'ASSISTANCE MUTUELLE DURANT LA PERIODE 2005-2007

2.1. Remarque introductive

Dans son rapport précédent, la Commission indiquait que les statistiques de plusieurs États membres contenaient certaines incohérences. De manière générale, les statistiques relatives aux nombres de demandes transmises durant la période 2005-2007 font apparaître une diminution importante de ces incohérences, même si le nombre de demandes s'est accru très sensiblement.

Cela tend à démontrer que les États membres ont apporté plus de soin à l'établissement de statistiques correctes. On peut penser que l'adoption, le 5 décembre 2005, d'instructions précises concernant les obligations de notification statistique a indubitablement amélioré l'exactitude des statistiques. Par ailleurs, les questions des États membres en la matière ont été soigneusement examinées au sein du Comité de recouvrement, ce qui a aussi permis aux autorités nationales de réduire les points de vue potentiellement divergents susceptibles de générer des incohérences dans les statistiques fournies.

2.2. Augmentation des demandes d'assistance mutuelle fondées sur les mécanismes communautaires

Les statistiques fournies par les États membres révèlent un nombre accru de demandes d'assistance sur base de la directive CE (première colonne dans le graphique ci-dessous).

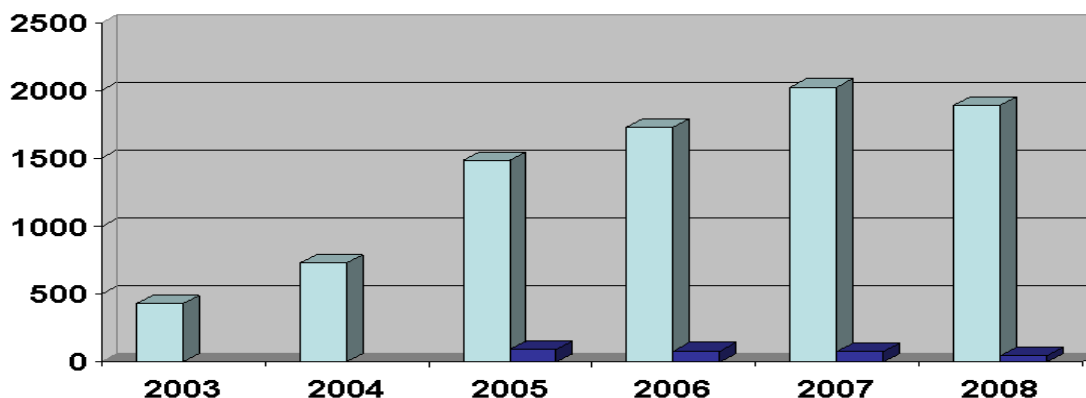
Il apparaît également que le cadre législatif européen est beaucoup plus largement utilisé entre les États membres de l'Union que toute autre forme d'accords ou d'arrangements d'assistance mutuelle en matière de recouvrement. L'utilisation des autres arrangements d'assistance mutuelle entre les États membres (deuxième colonne du graphique ci-dessous) a diminué

¹ JO L 73 du 19.3.1976, p. 18.

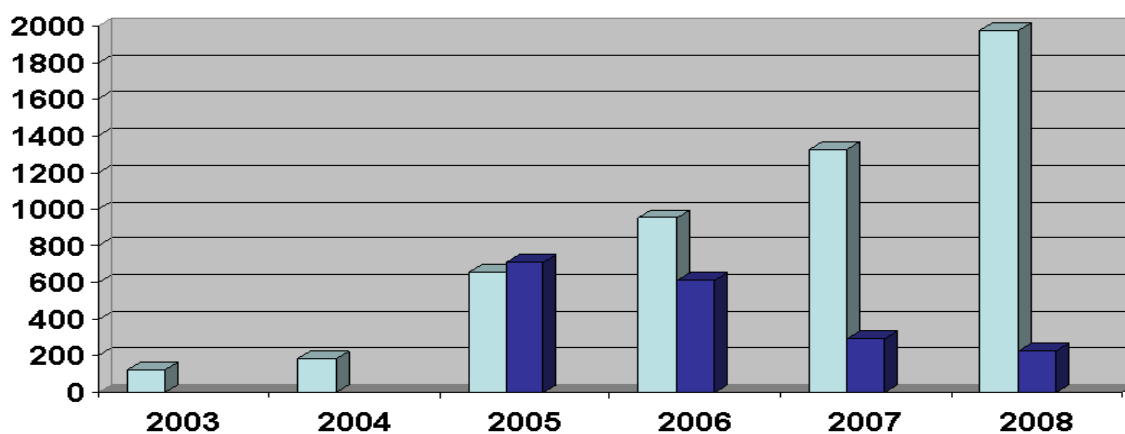
² JO L 150 du 10.6.2008, p. 28.

durant la période 2005-2008 (des données concernant l'utilisation d'autres arrangements d'assistance mutuelle ne sont disponibles que pour la période allant de 2005 à 2008)³.

2.2.1. Évolution des demandes de renseignements

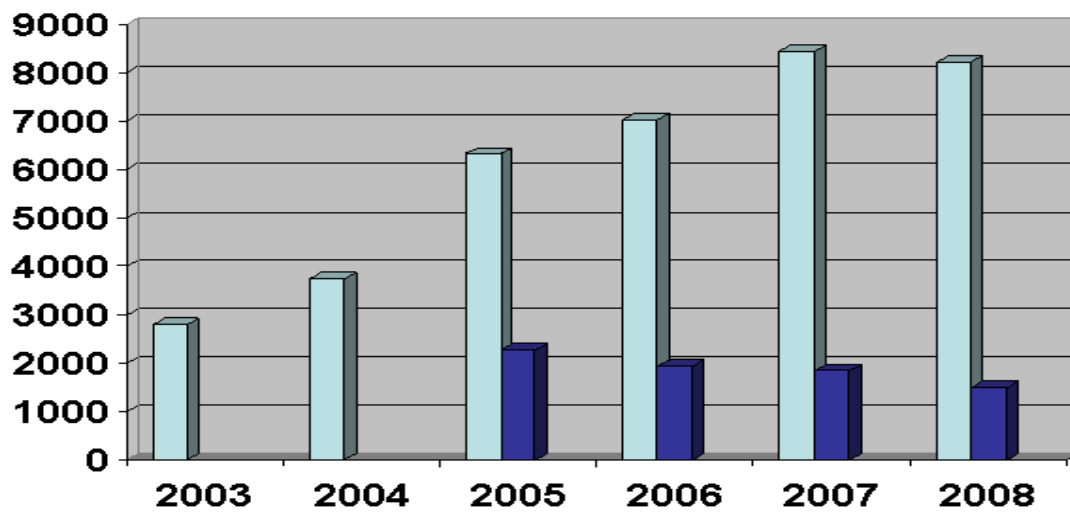


2.2.2. Évolution des demandes de notification



³ Informations provenant des statistiques communiquées par les États membres requis.

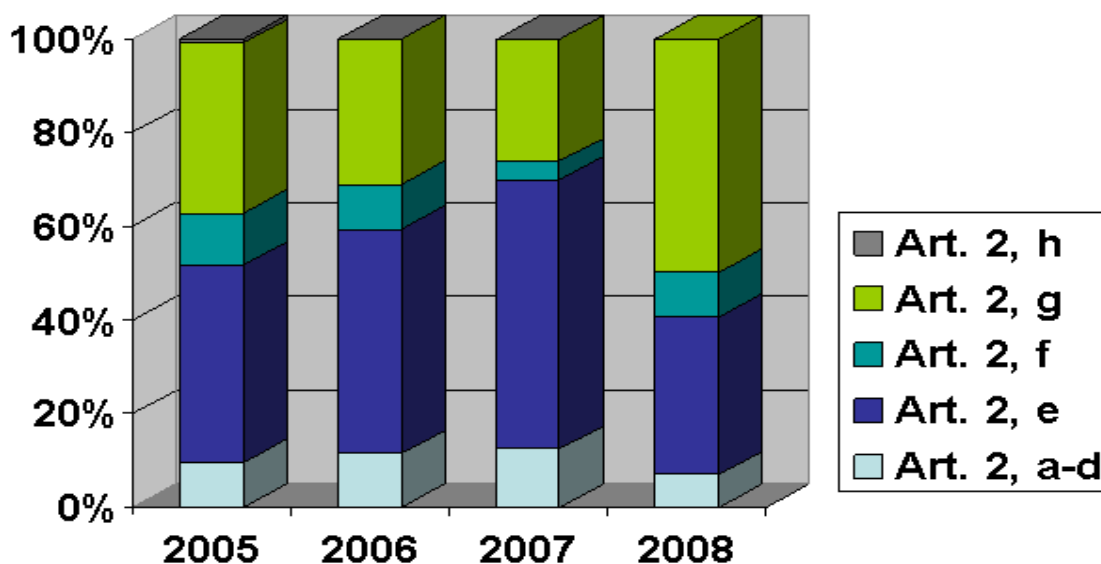
2.2.3. Évolution des demandes de recouvrement



2.2.4. Nature des créances pour lesquelles l'assistance au recouvrement a été demandée

La nature des créances, en pourcentage du montant total de toutes les créances, est illustrée par le graphique suivant⁴:

- ■ les demandes concernant des créances relatives à la TVA (visées à l'art. 2(e) de la directive 2008/55/CE) représentent une proportion importante des demandes de recouvrement: leur part relative est passée de 43 % en 2005 à 57 % en 2007; en 2008, elle s'est réduite à 34 %.
- ■ les demandes relatives aux impôts sur le revenu et sur la fortune (visées à l'art. 2(g) de la directive) représentent elles aussi une proportion importante des demandes. Leur part relative est passée de 37 % en 2005 à 26 % de toutes les demandes en 2007; en 2008, 50 % de toutes les demandes avaient trait à des créances de cette catégorie.
- □ les demandes relatives à des restitutions, interventions et autres mesures faisant partie du système de financement du Fonds européen agricole de garantie et du Fonds européen agricole pour le développement rural, aux cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, et aux droits à l'importation et à l'exportation (visées à l'art. 2(a)-(d) de la directive) représentent environ 10 % de toutes les demandes.
- ■ les demandes concernant les droits d'accise (visées à l'art. 2(f) de la directive) représentent également près de 10 % de toutes les demandes (sauf en 2007, quand leur part relative s'est réduite à 4 %).
- ■ les demandes relatives aux taxes sur les primes d'assurance (visées à l'art. 2(h) de la directive) ne représentent qu'une faible proportion de toutes les demandes. En 2008, on n'enregistrait même aucune demande concernant ce type de taxes.

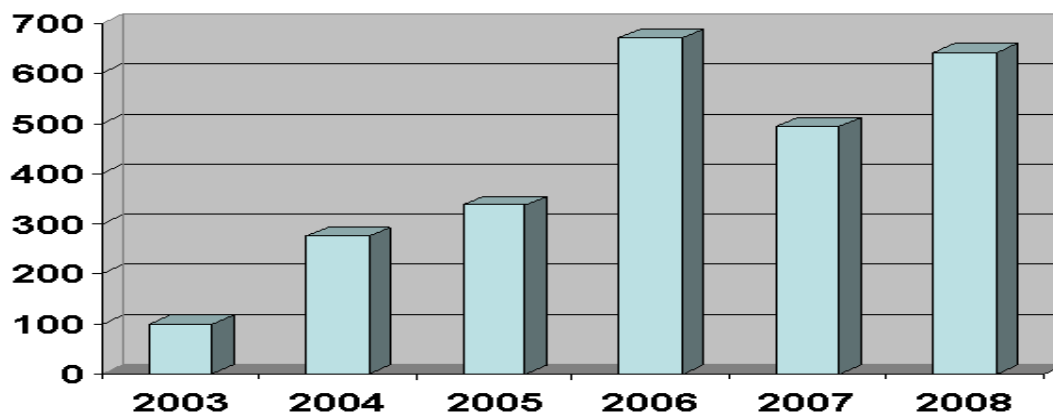


⁴ Statistiques basées sur le nombre moyen de demandes reçues et envoyées. Pour 2005, ces statistiques se fondent sur les données communiquées par 17 États membres; pour 2006, sur les données communiquées par 20 États membres; pour 2007, sur les données communiquées par 24 États membres; et pour 2008, sur les données communiquées par 25 États membres.

2.3. Augmentation des montants recouverts

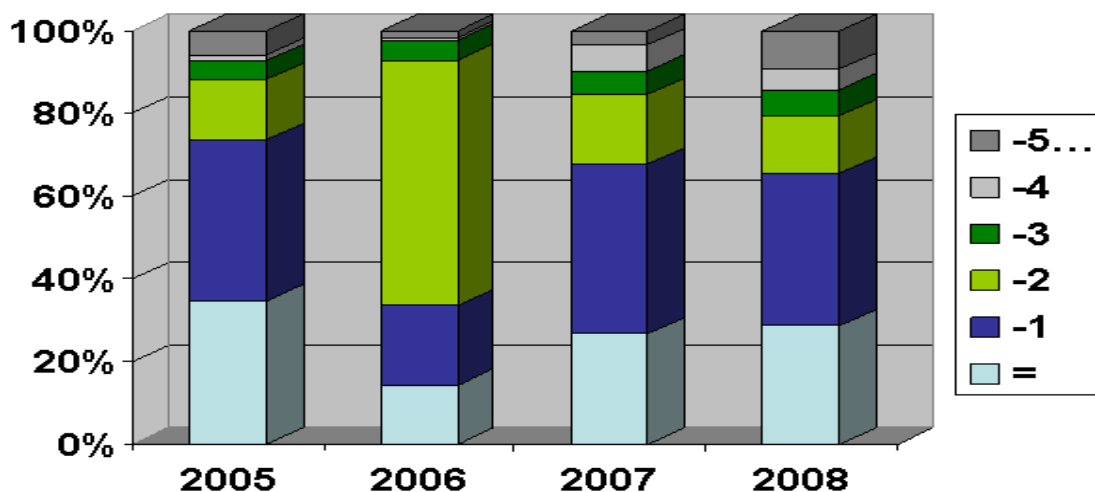
2.3.1. Evolution globale des montants recouverts

L'évolution des montants effectivement recouverts affiche également une tendance à la hausse. Par rapport aux sommes recouvrées en 2003 (100 %), les montants recouverts sont passés à plus de 600 % en 2006 et 2008⁵.



2.3.2. Distribution des montants recouverts pour le compte d'autres États membres, en fonction des années auxquelles se rapportent les demandes concernées

Il faut un certain temps avant que des mesures de recouvrement soient prises et qu'elles produisent leurs effets. À titre d'exemple, les sommes recouvrées en 2008 par un État membre requis ne concernent qu'en partie des demandes reçues en 2008; ces montants ont également trait à des demandes reçues au cours des années antérieures. Le graphique suivant montre de quelles années datent les demandes concernées par les montants effectivement recouverts durant les années 2005-2008. Il ressort de ces statistiques que (plus de) 80 % des montants recouverts ces années-là se rapportent à des demandes faites durant la même année (signalées par "=" dans le graphique ci-dessous) ou au cours des deux années civiles précédentes (signalées par "-1" et "-2" dans le graphique ci-dessous).



⁵ Statistiques des États membres requis précisant les sommes recouvrées à la demande d'autres États membres.

2.4. Manque d'efficacité

Les statistiques concernant l'assistance mutuelle au recouvrement pour la période 2005-2008 montrent que les sommes recouvrées se sont considérablement accrues. On notera toutefois que le nombre de demandes et les montants pour lesquels l'assistance au recouvrement est sollicitée sont eux aussi en progression. Il subsiste, par conséquent, un écart important entre les montants pour lesquels l'assistance est demandée et les sommes réellement recouvrées au moyen de l'assistance mutuelle.

Comme cela a déjà été indiqué au point 2.3.2., les mesures de recouvrement prises en exécution d'une demande reçue telle ou telle année ne conduisent pas à un recouvrement immédiat au cours de cette même année. Or, comme on ne dispose pas, pour les années précédant 2005, de statistiques relatives à cet effet différé des mesures de recouvrement, il n'est pas possible de se faire une idée précise du pourcentage des sommes effectivement recouvrées par rapport aux montants pour lesquels l'assistance au recouvrement a été sollicitée au cours d'une année déterminée. Les informations partielles actuellement disponibles permettent toutefois de considérer que le taux global de recouvrement afférent aux demandes de recouvrement entre États membres est actuellement de l'ordre de 5 %.⁶

Eu égard à la multiplication des demandes et à l'augmentation des montants pour lesquels l'assistance au recouvrement est sollicitée, des efforts particuliers s'avèrent nécessaires pour améliorer l'efficacité de cette assistance. Ces efforts doivent être consentis au niveau national et au niveau communautaire:

- Les États membres doivent renforcer les instruments de recouvrement dont ils disposent dans leur législation nationale; et
- la Communauté européenne doit renforcer et faciliter l'assistance mutuelle en matière de recouvrement entre les États membres.

3. NOUVELLES INITIATIVES COMMUNAUTAIRES POUR RENFORCER L'ASSISTANCE MUTUELLE EN MATIÈRE DE RECOUVREMENT

3.1. Nouvelle directive du Conseil

La directive initiale concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certaines cotisations, à certains droits, à certaines taxes et autres mesures – directive 76/308/CEE – a été modifiée à plusieurs reprises. Dans un souci de clarté et de rationalité, ladite directive a fait l'objet d'une codification. La nouvelle directive 2008/55/CE du Conseil a été adoptée le 26 mai 2008 et est entrée en vigueur le 30 juin 2008.

3.2. Nouveau règlement de la Commission facilitant l'échange des demandes d'assistance

Le 28 novembre 2008, la Commission a adopté le règlement (CE) n° 1179/2008, lequel a remplacé la directive 2002/94/CE de la Commission à dater du 1^{er} janvier 2009. Cette nouvelle législation, qui fixe des règles détaillées pour la mise en œuvre de la directive du Conseil, facilite l'assistance mutuelle dans la pratique, et plus particulièrement la

⁶ On retiendra toutefois que le montant total des sommes mentionnées dans les demandes de recouvrement ne correspond pas nécessairement aux sommes réellement dues; à titre d'exemple, une même créance peut faire l'objet de plusieurs demandes transmises à des États membres différents; de même, des demandes peuvent être retirées ultérieurement dans la mesure où les créances visées ont été apurées volontairement ou contestées avec succès. À l'heure actuelle, les statistiques disponibles ne permettent pas de tenir compte de ces diverses situations.

communication entre les autorités compétentes des différents États membres – ce qui s'avérerait indispensable, compte tenu de l'augmentation continue des demandes.

En vertu des nouvelles règles, la communication par voie électronique des demandes et des réponses s'applique en principe à tous les types de demandes d'assistance mutuelle. De nouveaux formulaires de demande standard contribuent également à accélérer la communication entre l'autorité requérante et l'autorité requise.

Une version électronique de ces formulaires de demande, permettant une traduction automatique, est actuellement en cours d'élaboration. Une phase de test portant sur l'utilisation de ces formulaires de demande électroniques a démarré le 1^{er} juin 2008. Elle implique les autorités de 6 États membres. On escompte que tous les États membres seront en mesure d'utiliser les nouveaux formulaires électroniques dans le courant de 2010.

3.3. Proposition en vue d'une nouvelle législation du Conseil

Le 2 février 2009, la Commission a présenté une proposition COM(2009)28 visant au remplacement de la directive 2008/55/CE du Conseil par de nouvelles dispositions ayant pour but de renforcer l'assistance mutuelle en matière de recouvrement.

Les principaux objectifs et éléments constitutifs de cette proposition sont les suivants:

- une extension de la portée de l'assistance mutuelle à des prélèvements qui ne sont pas encore couverts par la législation communautaire actuelle, étant donné que la compétitivité et la neutralité fiscale du marché intérieur ne sont pas seulement affectées par le non paiement des taxes entrant dans le champ d'application de la directive 2008/55/EC. Des distorsions du fonctionnement du marché intérieur ainsi qu'une mise en péril des intérêts financiers de la Communauté et des États membres peuvent en effet résulter aussi de la fraude concernant d'autres taxes;
- l'utilisation préférentielle de la législation communautaire pour toutes les demandes d'assistance mutuelle en matière de recouvrement entre les États membres de l'Union. Cela devrait éviter aux agents concernés les difficultés liées à l'application de plusieurs accords et arrangements, assortis de possibilités, de conditions, de modalités et de méthodes de communication différentes;
- le renforcement des possibilités quant aux modalités des demandes d'assistance mutuelle et à l'accélération du traitement des demandes d'assistance mutuelle. Étant entendu que les chances de recouvrement diminuent en fonction du temps écoulé après l'établissement des créances concernées, il s'agit là d'un aspect essentiel. Afin d'accroître les chances de recouvrement, la Commission propose notamment les mesures suivantes:
 - la possibilité de demander des mesures de recouvrement, même si tous les actes de recouvrement appropriés n'ont pas été diligentés dans l'État membre requérant;
 - l'échange spontané de certaines catégories d'informations;
 - la possibilité pour des agents de recouvrement d'être présents au sein des administrations et de participer à des enquêtes administratives dans un autre État membre;
 - la simplification des procédures de notification des documents moyennant l'introduction d'une méthode de notification uniforme, basée sur un formulaire standard;

- le développement d'instruments communautaires uniformes permettant la prise de mesures d'exécution ou conservatoires, évitant les problèmes liés aux traductions et à la reconnaissance des instruments étrangers.

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1. Conclusions

L'augmentation du nombre de demandes d'assistance démontre que les États membres ressentent la nécessité de collaborer étroitement dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale.

Bien que les montants recouverts aient augmenté durant la période 2005-2008, un renforcement supplémentaire de la législation existante dans ce domaine est nécessaire afin de faire face au nombre accru de demandes d'assistance mutuelle et d'améliorer l'efficacité de l'assistance au recouvrement.

4.2. Recommandations

Les États membres sont instamment invités à renforcer les instruments de recouvrement dont ils disposent dans leur législation nationale.

Le Conseil et le Parlement sont quant à eux invités à adopter rapidement la proposition que la Commission a présentée le 2 février 2009 aux fins de renforcer l'assistance mutuelle en matière de recouvrement.