



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.2.2012
COM(2012) 58 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

**sur l'utilisation des dispositions concernant l'assistance mutuelle en matière de
recouvrement des créances relatives à certaines cotisations, à certains droits, à certaines
taxes et autres mesures durant la période 2009-2010**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'utilisation des dispositions concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certaines cotisations, à certains droits, à certaines taxes et autres mesures durant la période 2009-2010

1. INTRODUCTION

Les États membres de l'Union se prêtent mutuellement assistance pour le recouvrement des créances relatives à certaines cotisations, à certains droits, à certaines taxes et autres mesures, conformément à la directive 2008/55/CE du 26 mai 2008¹. En vertu de cette directive, la Commission est tenue de produire un rapport régulier sur l'utilisation des dispositions concernant l'assistance mutuelle. Le présent rapport porte sur l'assistance en matière de recouvrement octroyée au cours de la période 2009-2010²; il présente par ailleurs les modifications et initiatives actuelles dans ce domaine.

2. ANALYSE DU RECOURS AUX MESURES D'ASSISTANCE MUTUELLE DURANT LA PERIODE 2009-2010

La collecte et le recouvrement efficaces de l'impôt sont la pierre angulaire de tout système fiscal efficient et équitable. En particulier à l'heure où tous les États membres doivent faire face à des problèmes budgétaires, les autorités doivent s'efforcer d'améliorer la collecte et le recouvrement de l'impôt. À cet égard, l'assistance mutuelle au recouvrement entre les autorités fiscales de différents États membres constitue un outil essentiel, qui permet de contribuer à la protection des intérêts financiers des États membres et de l'Union européenne dans son ensemble, ce que confirme l'utilisation sans cesse plus importante du cadre législatif de l'UE pour l'assistance en matière de recouvrement de l'impôt.

2.1. Augmentation du nombre de demandes d'assistance mutuelle au sein de l'UE

Les statistiques fournies par les États membres montrent une augmentation du nombre de demandes d'assistance au titre de la législation de l'UE (première colonne dans le graphique ci-dessous).

Il apparaît également que le cadre législatif de l'Union est beaucoup plus largement utilisé entre les États membres de l'Union que toute autre forme d'accords ou de mécanismes d'assistance mutuelle en matière de recouvrement. L'utilisation d'autres mécanismes en matière d'assistance mutuelle entre les États membres (deuxième colonne dans le graphique ci-dessous) montre une tendance à la baisse au cours de la période 2005-2010. (Les données

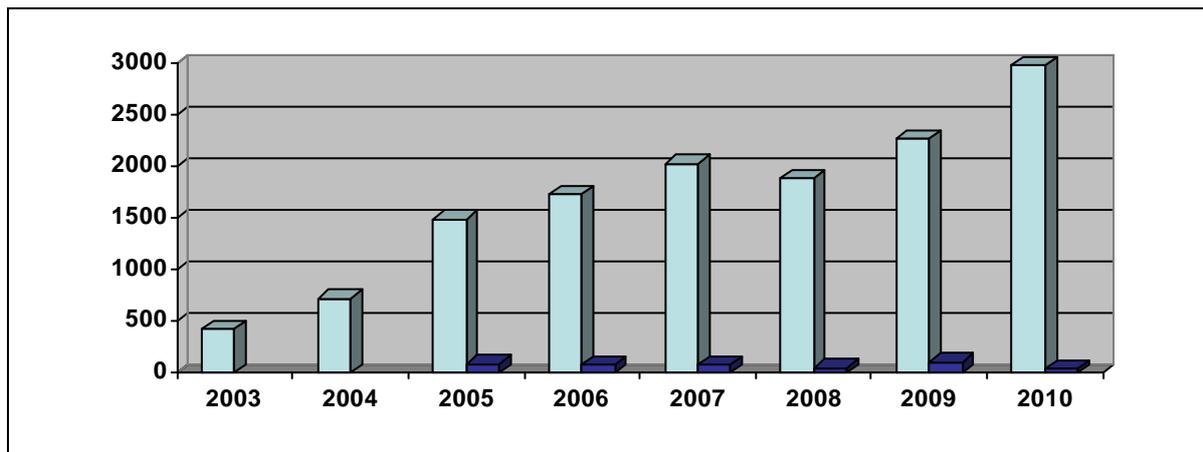
¹ JO L 150 du 10.6.2008, p. 28.

² 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 deuxième rapport [document COM(2009) 451], publié le 4 septembre 2009, donnait un aperçu de l'assistance mutuelle au recouvrement fournie au cours de la période 2005-2008.

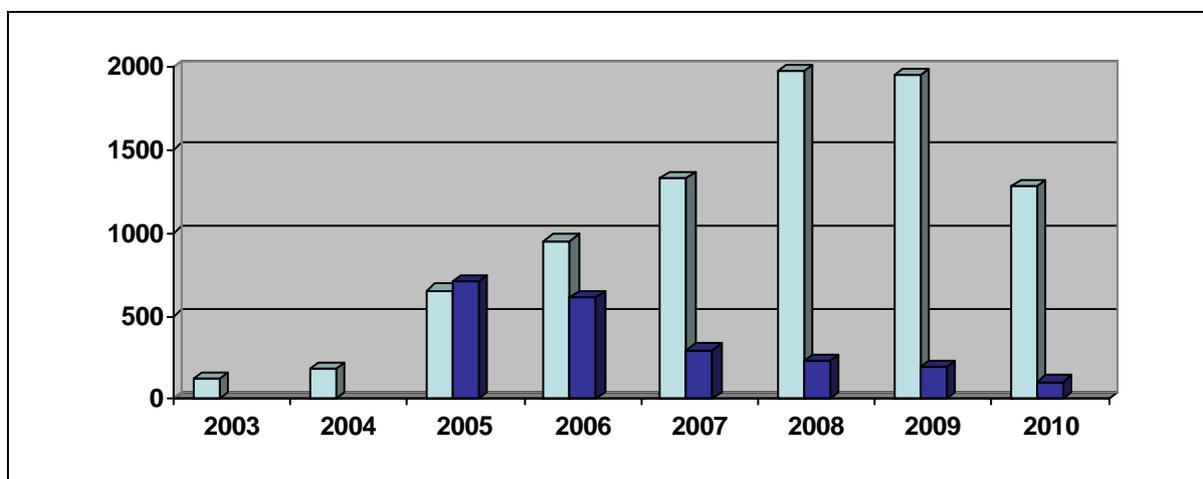
sur l'utilisation d'autres mécanismes en matière d'assistance mutuelle ne sont disponibles que pour la période allant de 2005 à 2010)³.

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

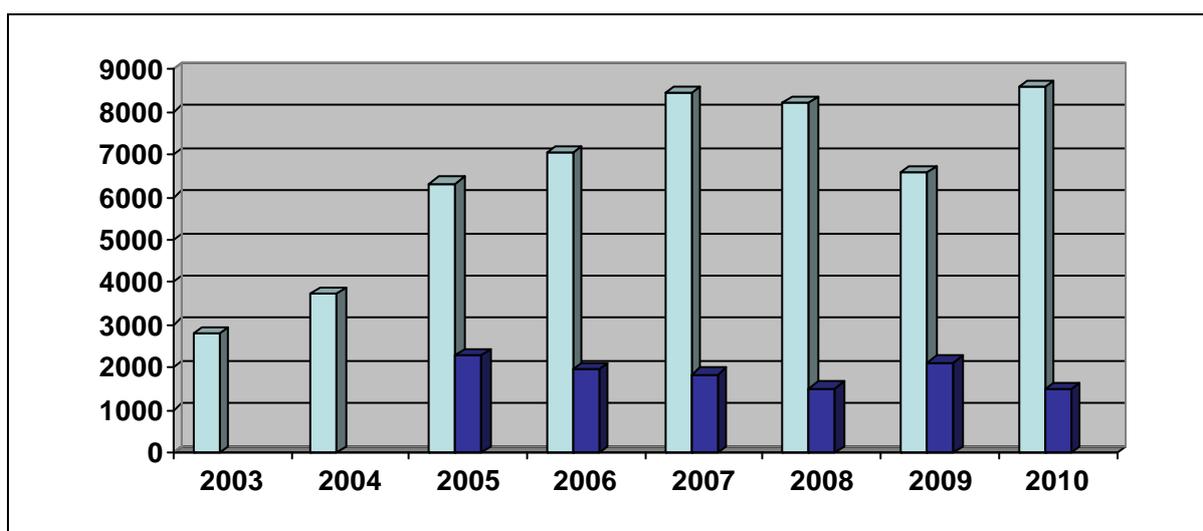
2.1.1. Évolution du nombre de demandes de renseignements



2.1.2. Évolution du nombre de demandes de notification



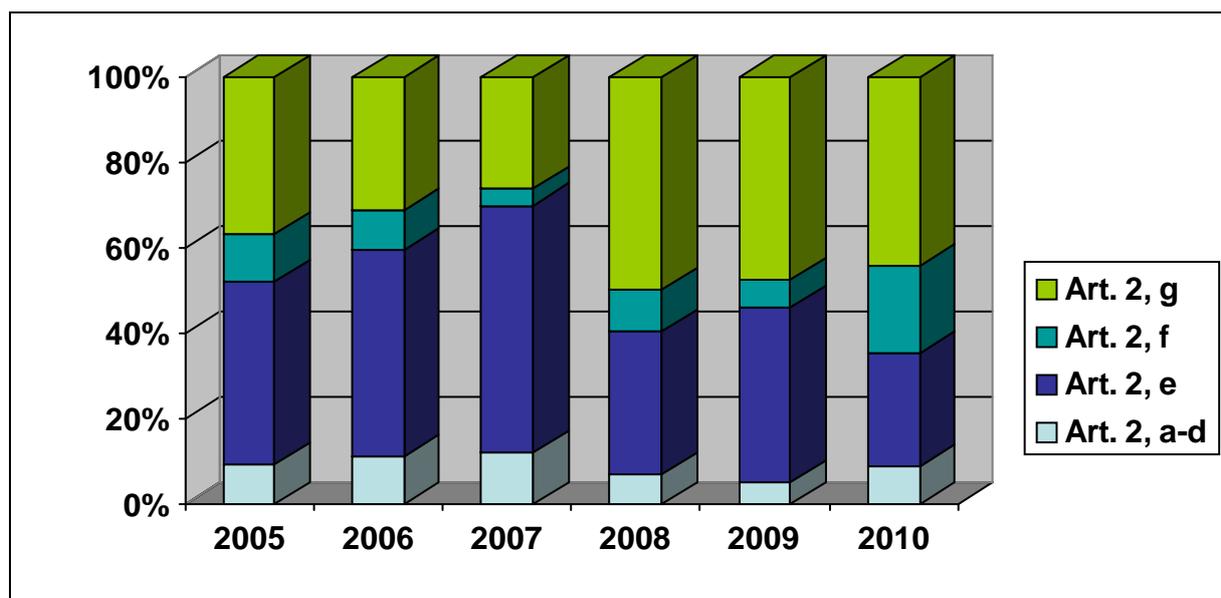
2.1.3. Évolution du nombre de demandes de recouvrement



2.1.4. 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 les droits de douane [et autres montants visés à l'article 2, points a) à d), de la directive 2008/55/CE] ne représentent qu'une faible part de l'ensemble des demandes (5 % en 2009 et 9 % en 2010);
- ■ les demandes concernant des créances relatives à la TVA [visées à l'article 2, point e), de la directive 2008/55/CE] ne représentent plus la part la plus importante des demandes de recouvrement, bien que leur poids reste considérable (41 % en 2009 et 26 % en 2010);
- ■ les demandes concernant les droits d'accise [visées à l'article 2, point f), de la directive 2008/55/CE] représentent une part assez variable de l'ensemble des demandes (7 % en 2009 et 21 % en 2010);
- ■ les demandes concernant les impôts sur le revenu et sur la fortune [visés à l'article 2, point g), de la directive 2008/55/CE] représentent la majeure partie de l'ensemble des demandes (47 % en 2009 et 44 % en 2010).



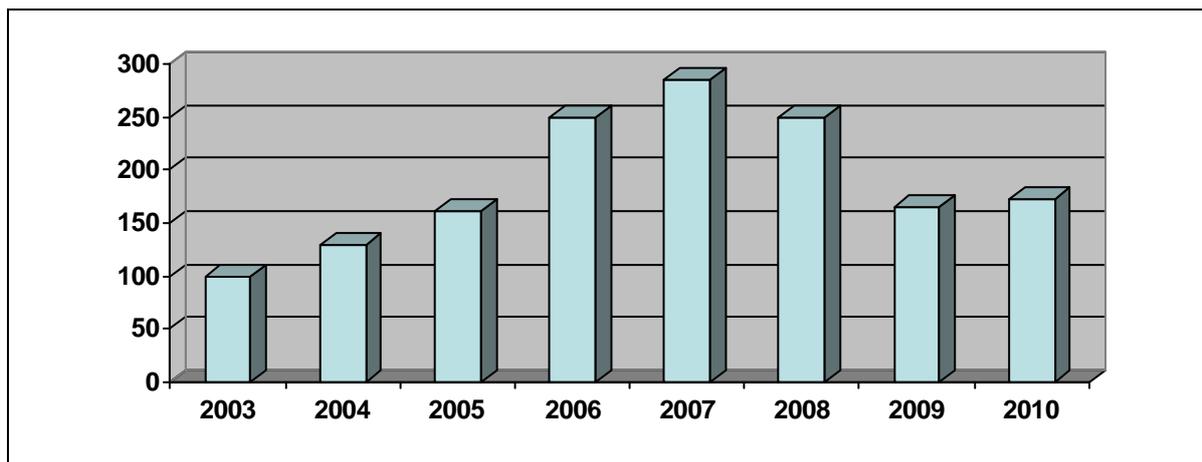
⁴ Statistiques basées sur la moyenne des demandes reçues et envoyées. Pour 2005, ces statistiques se fondent sur les données communiquées par 17 États membres; pour 2006, sur les données communiquées par 20 États membres; pour 2007, sur les données communiquées par 24 États membres; pour 2008, sur les données communiquées par 25 États membres; pour 2009 et 2010, sur les données communiquées par 26 États membres.

Les demandes relatives aux taxes sur les primes d'assurance [visées à l'article 2, point h), de la directive 2008/55/CE] représentent une part si faible des demandes qu'elles ne figurent pas dans ce tableau.

2.2. Augmentation des montants recouverts

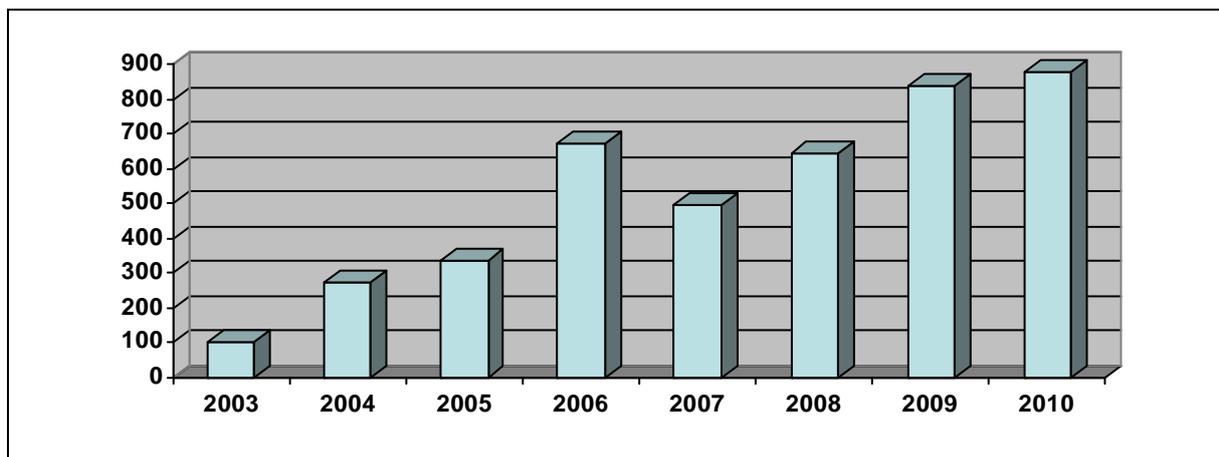
2.2.1. Évolution globale des montants pour lesquels une assistance au recouvrement a été demandée

Les montants pour lesquels une assistance au recouvrement a été demandée en 2009 et 2010 ont considérablement baissé par rapport aux années précédentes (2003 = 100). Cette évolution suit la diminution passagère du nombre de demandes de recouvrement observée en 2009, mais ne coïncide pas avec l'augmentation du nombre de demandes de recouvrement enregistrée en 2010.



2.2.2. Évolution globale des montants recouverts

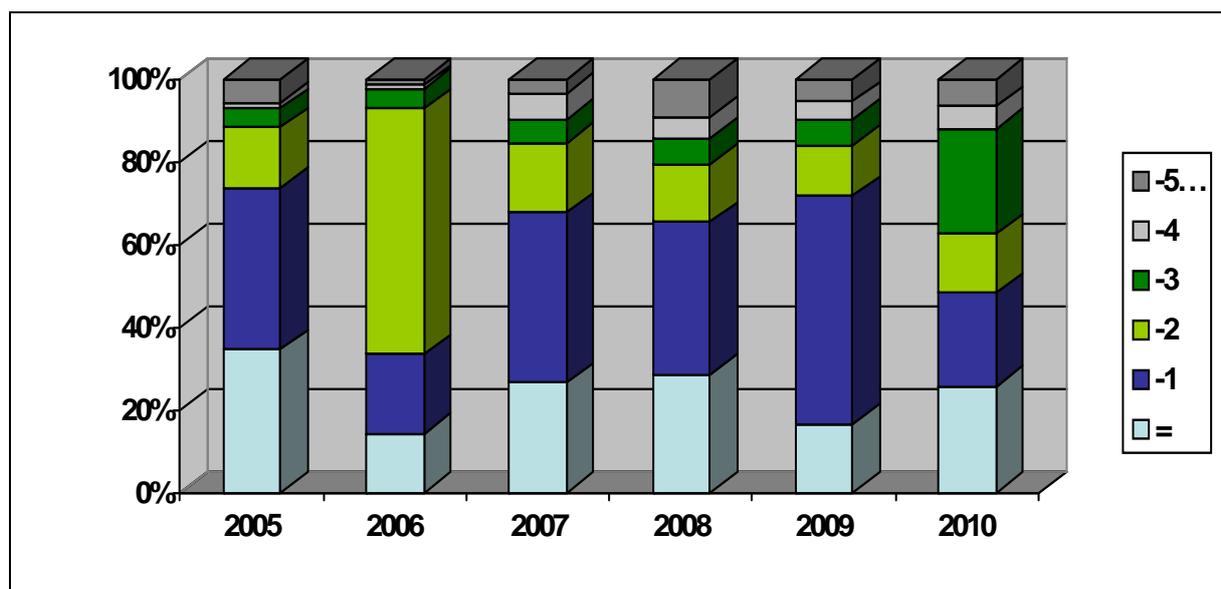
L'évolution des montants effectivement recouverts affiche une tendance à la hausse. Par rapport aux sommes recouvrées en 2003 (indice 100), les montants recouverts sont passés à plus de 840 en 2009 et à près de 880 en 2010⁵.



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

2.2.3. Répartition 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. Ainsi, 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 à quelles années se rapportent les demandes concernées par les montants effectivement recouverts au cours de la période 2005-2010. Il ressort de ces statistiques qu'environ 90 % des montants recouverts ces années-là se rapportent à des demandes effectuées durant la même année (signalées par «=» dans le graphique ci-dessous) ou au cours des trois années civiles précédentes (signalées par «-1», «-2» et «-3» dans le même graphique).



2.2.4. Taux global de recouvrement

Les statistiques montrent que, au cours de la période 2009-2010, les montants recouverts ont continué à augmenter considérablement, tandis que les montants pour lesquels l'assistance au recouvrement est demandée ont diminué. On ne peut toutefois en conclure que le taux de recouvrement global ait fortement augmenté par rapport à la situation décrite dans le rapport précédent (dans lequel il était fait état d'un taux de recouvrement global escompté d'environ 5 % pour les demandes entre les États membres de l'UE). Il ne faut en effet pas perdre de vue que les mesures de recouvrement prises au titre de demandes reçues au cours d'une année donnée ne produisent pas tous leurs effets au cours de la même année (voir le point 2.2.3.). Les montants plus élevés recouverts en 2009 et en 2010 se rapportent dans une large mesure à des demandes envoyées au cours de la période 2006-2008, pendant laquelle l'assistance au recouvrement a été demandée pour des montants assez élevés également.

En tout état de cause, la diminution des montants pour lesquels une assistance au recouvrement a été demandée au cours de la période 2009-2010 pourrait, dans les années à venir, se traduire par une augmentation des taux de recouvrement pour ces demandes. On peut s'attendre à ce que ce taux soit en définitive plus élevé que le taux de recouvrement de 6 %

obtenu jusqu'à présent pour les demandes reçues en 2004⁶. Néanmoins, il reste important d'améliorer davantage le taux de recouvrement global.

3. RENFORCEMENT DE L'ASSISTANCE MUTUELLE EN MATIERE DE RECOUVREMENT

Dans son précédent rapport [document COM(2009) 451 du 4.9.2009], la Commission a souligné que des efforts particuliers étaient nécessaires pour accroître l'efficacité de l'assistance au recouvrement et pour renforcer:

- les possibilités de fournir une assistance en matière de recouvrement au titre de la législation de l'UE, et
- les instruments de recouvrement à la disposition des administrations fiscales dans le cadre de leur législation nationale.

3.1. Nouvelle législation de l'Union européenne

Le 16 mars 2010, le Conseil a adopté la directive 2010/24/UE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures⁷. Les États membres doivent appliquer cette nouvelle directive à partir du 1^{er} janvier 2012. Les modalités d'application de la Commission, qui ont reçu le soutien unanime du comité du recouvrement lors de sa réunion des 3 et 4 octobre 2011, seront adoptées avant la fin de l'année 2011.

Cette nouvelle directive est une étape importante vers l'amélioration de l'efficacité de l'assistance au recouvrement. Les principales améliorations concernent les points suivants:

- Introduction d'un instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État membre requis et d'un formulaire de notification uniformisé.

L'adoption de ces instruments uniformisés permet d'éviter les problèmes et les coûts actuels liés à la traduction et à la reconnaissance des titres exécutoires étrangers. L'adoption de la directive 2001/44/CE du Conseil en 2001 a constitué une première tentative de remédier à ces problèmes⁸. À l'époque, l'idée était déjà d'assurer un recouvrement plus efficient et plus efficace des créances, en prévoyant que l'instrument permettant l'exécution de la créance soit traité, par principe, comme un instrument de l'État membre requis. Cette approche était conforme aux objectifs en matière civile, commerciale et pénale découlant des orientations définies par le Conseil européen lors de sa réunion de Tampere les 15 et 16 octobre 1999, lequel a estimé que le renforcement de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des jugements faciliterait la coopération entre autorités et contribuerait à la sécurité

⁶ On retiendra également que le montant total des sommes mentionnées dans les demandes de recouvrement ne correspond pas nécessairement aux sommes réellement dues; par 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.

⁷ JO L 84 du 31.3.2010, p. 1.

⁸ Directive 2001/44/CE du Conseil du 15 juin 2001, JO L 175 du 28.6.2001, p. 17.

juridique dans l'Union européenne⁹. Il est cependant apparu à l'époque que ce principe ne pouvait pas encore être pleinement appliqué et la directive 2001/44/CE prévoyait toujours que, le cas échéant et conformément aux dispositions en vigueur dans l'État membre requis, l'instrument permettant l'adoption de mesures exécutoires pouvait encore être homologué comme, reconnu comme, complété par ou remplacé par un titre autorisant l'exécution sur le territoire de cet État membre. Conformément à la nouvelle directive, l'adoption d'un instrument uniformisé aux fins de la mise en œuvre de mesures d'exécution dans l'État membre requis ainsi que l'adoption d'un formulaire type uniformisé destiné à la notification des actes et décisions relatifs à la créance en question devraient permettre de résoudre les problèmes de reconnaissance et de traduction des actes émanant d'autres États membres. Cette mesure contribuera à accroître l'efficacité de l'assistance mutuelle en matière de recouvrement.

– Extension du champ d'application

L'extension du champ d'application à l'ensemble des taxes, impôts et droits perçus dans les États membres va considérablement simplifier le travail des autorités fiscales: le même ensemble de règles peut désormais être appliqué à toutes les demandes de recouvrement, ce qui permet d'éviter les difficultés liées à l'application de plusieurs accords et mécanismes, prévoyant chacun des possibilités, conditions, modalités et méthodes de communication différentes. Cette extension est également logique, car la compétitivité et la neutralité fiscale du marché intérieur ne sont pas seulement compromises par le non-paiement des taxes et impôts qui relèvent actuellement du champ d'application de la directive 2008/55/CE. Des distorsions du fonctionnement du marché intérieur ainsi qu'une mise en péril des intérêts financiers de l'Union et des États membres peuvent en effet résulter de la fraude concernant d'autres taxes également.

– Renforcement des possibilités de demande d'assistance au recouvrement

En vertu des règles en vigueur, l'autorité requérante ne peut formuler de demande de recouvrement que si elle a mis en œuvre les procédures de recouvrement appropriées dont elle dispose dans son propre État membre, et que les mesures prises n'aboutiront pas au paiement intégral de la créance [article 7, paragraphe 2, point b), de la directive 2008/55/CE]. Avec la nouvelle directive, les possibilités de demande d'assistance au recouvrement ont été élargies. Bien que l'autorité requérante soit, en principe, toujours tenue d'appliquer les procédures de recouvrement appropriées disponibles dans son propre État membre avant de demander une assistance, une exception explicite est prévue pour les cas où «l'usage des procédures en vigueur dans l'État membre requérant donne lieu à des difficultés disproportionnées» [article 11, paragraphe 2, point b), de la directive 2010/24/UE]. À cet égard, il est important de noter que le Conseil a décidé d'utiliser la même formulation que celle de l'article 19 de convention conjointe du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. On peut en conclure que cette nouvelle disposition peut être comprise de la même manière, ce

⁹ Voir projet de programme des mesures du Conseil sur la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale (JO C 12 du 15.1.2001, p. 1) et programme de mesures du Conseil destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales (JO C 12 du 15.1.2001, p. 10).

qui suppose que l'assistance au recouvrement peut être demandée si le recouvrement peut s'obtenir plus facilement dans l'État requis¹⁰. La nouvelle directive permet ainsi d'envoyer des demandes de recouvrement à un stade précoce. L'expérience a en effet montré que les chances de recouvrer une créance s'amointrissent avec le temps. La possibilité de formuler des demandes à un stade précoce est particulièrement importante lorsque des débiteurs frauduleux cherchent à délocaliser leurs actifs pour échapper à leurs obligations de paiement.

L'utilisation de nouveaux modèles de formulaires de demande électroniques, intégrant les nouveaux instruments uniformisés et permettant la traduction automatique, facilitera davantage le traitement des demandes d'assistance.

3.2. Renforcement des systèmes de collecte et de recouvrement au sein des États membres

Le succès de l'assistance en matière de recouvrement dépend également de l'efficacité des actions de recouvrement nationales. Les États membres cherchent constamment à renforcer l'efficacité de leurs procédures de collecte et de recouvrement. L'amélioration de ces procédures relève essentiellement de la compétence des États membres. Toutefois, conformément à la recommandation du comité du recouvrement, la Commission mettra en place un groupe de projet pour aider les États membres à définir les meilleures pratiques dans ce domaine.

4. CONCLUSIONS ET INITIATIVES FUTURES

Les statistiques montrent que les dispositions relatives à l'assistance mutuelle en matière de recouvrement ont été utilisées de manière intensive au cours de la période 2009-2010. L'augmentation des montants recouverts prouve l'utilité de cette coopération entre les États membres.

L'application de la nouvelle législation de l'UE à partir du 1^{er} janvier 2012, devrait encore améliorer l'efficacité de l'assistance en matière de recouvrement. En outre, les États membres doivent examiner dans quelle mesure il est possible d'améliorer leurs dispositions législatives, procédures et instruments nationaux concernant la collecte et le recouvrement de l'impôt. À cette fin, la Commission mettra en place des groupes de projet Fiscalis chargés de formuler des recommandations sur les meilleures pratiques dans ce domaine. La Commission assistera également les États membres dans le développement de l'échange spontané et automatique d'informations aux fins du recouvrement. Sur la base de l'expérience acquise par les États membres dans l'application du nouveau cadre législatif, la Commission examinera également si d'autres initiatives de l'UE devraient être prises pour améliorer l'assistance mutuelle en matière de recouvrement, notamment en ce qui concerne les mesures de précaution et les situations d'insolvabilité.

¹⁰ Voir le rapport explicatif de la convention conjointe du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative en matière fiscale, point 204: «Par exemple, [...] en cas d'assistance en matière de recouvrement, il est possible que certains actifs ne puissent être saisis qu'à la suite de longues procédures dans l'État requérant alors qu'il existe dans l'État requis d'autres actifs plus faciles à saisir».