

Bruxelles, le 26.10.2017
COM(2017) 621 final

2017/0272 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège en ce qui concerne la coopération administrative, la lutte contre la fraude et le recouvrement de créances dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Le règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil¹ et la directive 2010/24/UE du Conseil² prévoient le cadre juridique permettant aux États membres de coopérer afin de prévenir et combattre la fraude et de procéder au recouvrement de créances dans le domaine de la TVA.

Toutefois, l'expérience acquise dans les États membres a montré que les fraudeurs exploitent souvent les lacunes existantes dans le contrôle des opérations faisant intervenir des entreprises situées dans des pays tiers.

La coopération avec les pays tiers est donc essentielle à la lutte contre la fraude à la TVA. En particulier, la Norvège, qui fait partie de l'Espace économique européen et est dotée d'un système de TVA similaire à celui appliqué dans l'Union, a toujours coopéré de façon fructueuse avec les États membres de l'Union en matière de TVA.

En 2009, la Norvège a joué un rôle essentiel en renseignant les États membres à propos de la fraude à l'opérateur défaillant dans le domaine des crédits carbone. Entre 2009 et 2012, les autorités fiscales norvégiennes ont communiqué aux autorités des États membres des informations sur des opérations frauduleuses représentant un montant total de 2,703 millions d'EUR. Les fonctionnaires norvégiens ont également participé à des contrôles multilatéraux avec certains États membres dans le secteur de l'énergie et ont été invités en tant qu'observateurs au sein de l'observatoire de la TVA (domaine d'activité d'Eurofisc n° 4³). La Norvège a également transmis des renseignements à plusieurs États membres concernant les opérations d'opérateurs défaillants qui exploitaient d'autres plateformes de paiement norvégiennes.

Tous ces éléments prouvent les avantages que les États membres retirent d'une coopération avec la Norvège. Toutefois, avec le cadre juridique actuel, la coopération administrative avec la Norvège reste occasionnelle et n'est possible que sur la base d'accords bilatéraux entre la Norvège et des États membres particuliers, de la convention nordique ou des quelques invitations adressées à la Norvège pour qu'elle participe aux réunions de l'observatoire de la TVA en tant qu'observateur.

L'accord bilatéral entre l'Union et la Norvège établira une base juridique solide pour une bonne coopération entre la Norvège et tous les États membres. Cette coopération sera structurée de la même façon que la coopération actuelle entre les États membres de l'Union et bénéficiera des mêmes instruments tels que les plateformes électroniques et les formulaires électroniques.

¹ Règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 268 du 12.10.2010, p. 1).

² Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures (JO L 84 du 31.3.2010, p. 1).

³ Eurofisc est un réseau permettant l'échange multilatéral et rapide d'informations ciblées entre les États membres de l'Union. Il est divisé en catégories thématiques appelées domaines d'activité. Ce réseau est régi par le chapitre X du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Dans le plan d'action sur la TVA [COM(2016) 148 final du 7 avril 2016], la Commission a annoncé qu'une meilleure coopération avec les pays tiers en matière de TVA devrait permettre d'étendre le système de coopération administrative de l'Union aux pays tiers, en particulier pour assurer une imposition effective du commerce électronique.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

La présente proposition au Conseil est présentée conformément à l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en liaison avec son article 218, paragraphe 6, point b), et son article 218, paragraphe 8, deuxième alinéa.

L'article 3, paragraphe 2, du TFUE prévoit que, outre les domaines de compétence exclusive de l'Union énumérés au paragraphe 1 de ce même article, l'Union «dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée».

En vertu de l'arrêt «AETR» de la Cour de justice, un accord relève de la compétence exclusive de l'Union lorsque l'objet de l'accord relève du champ d'application de règles communes internes ou d'un domaine déjà couvert en grande partie par de telles règles, ou lorsque des règles ont été adoptées dans des domaines ne relevant pas d'une politique commune et, notamment dans des domaines où il existe des dispositions d'harmonisation.

L'objet de l'accord envisagé, à savoir la coopération administrative, la lutte contre la fraude et le recouvrement de créances dans le domaine de la TVA, relève du champ d'application de règles communes internes, notamment du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée et de la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures. En conséquence, l'Union dispose d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord avec la Norvège en ce qui concerne la coopération administrative, la lutte contre la fraude et le recouvrement de créances dans le domaine de la TVA.

Ainsi, par sa décision du 9 décembre 2014, le Conseil a, à l'article 1^{er}, autorisé la Commission à ouvrir des négociations avec la Norvège au nom de l'Union.

Le contenu de l'accord correspond aux directives de négociation du Conseil fixées dans l'addendum à la décision du Conseil du 9 décembre 2014 autorisant la Commission à ouvrir des négociations, au nom de l'Union, en vue d'un accord entre l'Union européenne et la Norvège en ce qui concerne la coopération administrative, la lutte contre la fraude et le recouvrement de créances dans le domaine de la TVA.

Les instruments de coopération inclus dans l'accord sont les mêmes que ceux utilisés dans le cadre de l'Union, à l'exception de l'accès aux bases de données. Ledit accès a été exclu du texte de l'accord car il n'a pas été considéré comme répondant au critère de proportionnalité par rapport à l'objectif. En effet, le système d'échange d'informations en matière de TVA

(VIES)⁴ permet aux États membres d'accéder aux informations relatives aux opérations intra-Union, lesquelles ne sont pas pertinentes dans le contexte de la coopération avec la Norvège.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

• Consultations des parties intéressées

L'accord couvre la coopération administrative dans le domaine de la TVA entre les administrations fiscales des États membres de l'Union et la Norvège. Le texte a été négocié avec les autorités norvégiennes au cours de 2015 et 2016.

Durant tout le processus, le groupe «Questions fiscales» du Conseil a été tenu informé de l'avancement des négociations et consulté pour ce qui est des résultats de celles-ci.

4. AUTRES ÉLÉMENTS

Explication détaillée des dispositions spécifiques de la proposition

Titre I - Dispositions générales

L'objectif est d'établir un cadre pour la coopération administrative aux fins de la lutte contre la fraude à la TVA et de l'assistance en matière de recouvrement de créances de TVA (article 1^{er}).

Les définitions (article 3) sont conformes à la législation pertinente de l'Union. En conséquence, l'accord comprend la définition de «autorité requérante», à la fois dans le cadre de la coopération administrative et de la lutte contre la fraude en application du titre II [conformément à la définition du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil] et dans le cadre de l'assistance au recouvrement en application du titre III [conformément à la définition de la directive 2010/24/UE]. Les mêmes définitions sont également reprises dans les formulaires électroniques utilisés par les États membres au titre du cadre d'assistance administrative de l'Union. Reprendre les mêmes définitions permettra donc d'utiliser les mêmes formulaires électroniques pour la coopération avec la Norvège sans devoir apporter de modifications substantielles à leur présentation.

L'organisation (article 4) reprend également la structure établie par le règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil et la directive 2010/24/UE du Conseil. Il est à noter à cet égard que le présent accord ne prévoit pas la possibilité de désigner des «bureaux de liaison» responsables de certains types de taxes, comme le prévoit l'article 4, paragraphe 3, de la directive 2010/24/UE, puisque l'accord ne s'applique qu'à la TVA.

Les parties veillent à ce que les systèmes de communication nécessaires à l'échange des informations soient opérationnels. Un accord sur le niveau de service devrait donc être conclu (article 5) afin de garantir la qualité technique et la quantité des services nécessaires au fonctionnement des systèmes de communication et d'échange d'informations. L'accord sur le niveau de service ne concernera pas le système VIES, qui n'est pas inclus dans l'accord parmi les instruments de coopération avec la Norvège.

Les parties doivent veiller à la confidentialité et à la protection des données personnelles ainsi que le prévoit la législation pertinente de l'Union (directive 95/46/CE). L'article 6 prévoit les conditions applicables à la divulgation des données uniquement aux autorités

⁴ Le système VIES est le système d'échange d'informations en matière de TVA. Les informations disponibles dans le système VIES et l'utilisation de ce système sont régies au chapitre V du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil.

nationales concernées par l'application de la législation en matière de TVA et à l'utilisation de ces données; à l'utilisation à d'autres fins uniquement à condition que la législation des États l'autorise et après autorisation de l'État fournissant les informations; à la réutilisation des données échangées; à la transmission des informations à un troisième État; à la transmission des informations reçues d'un pays tiers.

Titre II - Coopération administrative et lutte contre la fraude

Le titre II prévoit les mêmes instruments de coopération (échange d'informations et enquêtes administratives, échange spontané d'informations, retour d'information, échange automatique d'informations, notification administrative, présence dans les bureaux administratifs et participation aux enquêtes administratives, contrôles simultanés, et Eurofisc) tels qu'ils sont prévus par le règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil, à l'exception de l'accès aux bases de données par l'intermédiaire du système VIES. Les délais pour transmettre les informations sont également les mêmes que dans le cadre juridique de l'Union.

En ce qui concerne l'échange d'informations sur demande, l'article 7, paragraphe 4, se réfère aux cas où des livraisons de biens et des prestations de services sont imposables dans l'État de l'autorité requérante mais où l'assujetti est établi dans l'État de l'autorité requise. Dans ces cas-là, la seule manière pour l'autorité requérante d'établir la TVA est de solliciter l'assistance de l'autorité requise. En conséquence, l'article prévoit un ensemble minimal de données que l'autorité requise doit envoyer à l'autorité requérante. Les catégories couvertes par cette disposition et énumérées à l'annexe 1 de l'accord sont les importations d'une valeur négligeable, les services rattachés à un bien immobilier, les services de télécommunication, de radiodiffusion et de télévision et les services fournis par voie électronique

En ce qui concerne l'échange automatique d'informations (article 11), les parties au comité mixte (article 41) établiront les catégories d'informations à échanger.

La participation de la Norvège à Eurofisc (article 15) ne permettra pas aux fonctionnaires de liaison Eurofisc désignés par l'autorité compétente d'un État d'avoir accès aux bases de données de l'autre État. En outre, le fonctionnaire de liaison Eurofisc de la Norvège ne peut être ni président, ni coordinateur dans les domaines d'activité et n'a pas de droit de vote.

Conformément à l'article 17, une administration fiscale peut refuser d'effectuer des enquêtes administratives lorsque la demande entraîne une charge administrative disproportionnée pour l'autorité requise et lorsque l'autorité requérante n'a pas épuisé les sources nationales d'informations. En outre, le secret bancaire ne peut être un motif de refus d'assistance administrative.

Le comité mixte adoptera les formulaires d'échange d'informations. Les formulaires électroniques actuellement utilisés par les États membres au titre du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil et de la directive 2010/24/UE du Conseil peuvent également être utilisés aux fins du présent accord, sous réserve de modifications linguistiques mineures. En effet, la version actuelle des formulaires électroniques fait référence aux «États membres» et aux opérations «intracommunautaires».

Titre III - Recouvrement

Le titre III prévoit des instruments d'assistance au recouvrement similaires à ceux de la directive 2010/24/UE: échange d'informations (y compris présence dans les bureaux administratifs et participation aux enquêtes administratives dans l'État requis), assistance pour la notification de documents et mesures de recouvrement et mesures conservatoires.

Les conditions et modalités régissant ces types d'assistance au recouvrement sont également conformes aux conditions et modalités établies par la directive 2010/24/UE.

Le champ d'application du présent accord est toutefois limité aux créances relatives à la TVA, aux sanctions, amendes, redevances et majorations administratives liées aux créances et aux intérêts et frais relatifs aux créances [conformément à l'article 2, paragraphe 1, point b), de l'accord]. Contrairement à la directive 2010/24/UE, son champ d'application ne couvre pas les autres taxes, impôts et droits. Une telle limitation du champ d'application est conforme au mandat de négociation donné par le Conseil.

Néanmoins, en vue de faciliter l'assistance au recouvrement pour les autres taxes et impôts et de réduire la charge administrative, l'article 40, paragraphe 4, prévoit que les réseaux de communication électroniques et les formulaires types adoptés aux fins de la mise en œuvre du présent accord (correspondant aux formulaires types actuellement utilisés pour l'assistance au recouvrement entre les États membres de l'Union) peuvent aussi être utilisés pour l'assistance au recouvrement d'autres créances, si une telle assistance au recouvrement peut être effectuée dans le cadre d'autres instruments juridiquement contraignants bilatéraux et multilatéraux en matière de coopération administrative entre les États. Cette possibilité - qui n'est pas une obligation - d'utiliser le réseau de communication et les formulaires types pour d'autres taxes peut être utile en pratique, étant donné que le non-paiement de taxes n'est habituellement pas limité aux créances de TVA. En conséquence, l'accord permet d'utiliser un formulaire de demande pour l'assistance au recouvrement en ce qui concerne les créances de TVA (sur la base du présent accord) et en ce qui concerne d'autres taxes et impôts (sur la base d'autres accords). Il incombera à chaque État membre, en consultation avec la Norvège, de décider si et comment ils veulent faire usage de la faculté offerte à l'article 40, paragraphe 4.

L'article 23 de l'accord couvre l'échange d'informations sans demande préalable. Sur la base de cette disposition, un État peut informer l'État d'établissement ou de résidence d'un remboursement de «taxes, impôts ou droits» à effectuer en faveur d'une personne établie ou résidant dans un autre État. Cette disposition est similaire à l'article 6 de la directive 2010/24/UE, qui concerne l'échange d'informations sans demande préalable sur les remboursements à effectuer de «taxes, impôts ou droits, autres que la taxe sur la valeur ajoutée».

Les instruments uniformisés (formulaire uniformisé de notification et instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État requis) introduits par la directive 2010/24/UE (articles 8 et 12) ont été intégrés dans le présent accord (articles 25 et 29). Ces formulaires types, déjà utilisés entre les États membres de l'Union, seront également utilisés aux fins de la notification et du recouvrement dans les relations avec la Norvège. La traduction automatique de ces formulaires sera étendue à la langue norvégienne.

Afin de permettre une mise en œuvre rapide et harmonieuse de l'assistance au recouvrement avec la Norvège, l'article 40, paragraphe 5, de l'accord prévoit que, aussi longtemps et pour autant qu'aucune modalité d'application n'est adoptée par le comité mixte pour la mise en œuvre du titre III, les autorités compétentes utilisent les règles, et notamment les formulaires types, déjà adoptées pour la mise en œuvre de la directive 2010/24/UE du Conseil

Titre IV - Mise en œuvre et application

L'article 41 institue un comité mixte composé de représentants des parties. Le comité mixte veille au bon fonctionnement et à la mise en œuvre appropriée de l'accord. Il décide à l'unanimité et adopte son règlement intérieur.

Aux fins du présent accord, la Norvège utilisera les formulaires électroniques et le réseau CCN/CSI⁵ qui constituent des composantes de l'Union des systèmes d'information européens visés au point A de l'annexe du règlement (UE) n° 1286/2013 (Fiscalis 2020)⁶. En fonction de la solution technique adoptée pour connecter la Norvège au réseau CCN/CSI, le comité mixte décidera de la contribution financière au budget général de l'Union européenne que la Norvège devra verser.

La Commission représentera l'Union européenne au sein du comité mixte et les États membres peuvent participer. Toutefois, l'adoption de décisions par le comité mixte requiert l'adoption préalable de la position de l'Union européenne conformément aux règles fixées à l'article 113 du TFUE (à l'unanimité). La Commission par la suite suivra et défendra ces décisions au sein du comité mixte.

Titre V - Dispositions finales

Le présent accord fera partie de l'acquis de l'Union et prévaudra sur les autres instruments contraignants bilatéraux ou multilatéraux relatifs à la coopération administrative dans le même domaine. Cela signifie que les dispositions du présent accord s'appliqueront en cas d'incompatibilités.

⁵ Le réseau commun de communications («CCN») et l'interface commune des systèmes («CSI»).

⁶ Règlement (UE) n° 1286/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant un programme d'action pour améliorer le fonctionnement des systèmes fiscaux dans l'Union européenne pour la période 2014-2020 (Fiscalis 2020) et abrogeant la décision n° 1482/2007/CE (JO L 347 du 20.12.2013, p. 25).

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège en ce qui concerne la coopération administrative, la lutte contre la fraude et le recouvrement de créances dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 113, en liaison avec son article 218, paragraphe 6, point b), et son article 218, paragraphe 8, deuxième alinéa,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'avis du Parlement européen⁷,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à la décision XXX/XXX/CE, l'accord entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège en ce qui concerne la coopération administrative, la lutte contre la fraude et le recouvrement de créances dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée a été signé le XX/XX/XXXX.
- (2) Le texte de l'accord résultant de négociations tient dûment compte des directives de négociation adoptées par le Conseil.
- (3) Le Contrôleur européen de la protection des données a été consulté conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil⁸.
- (4) Il convient d'approuver l'accord au nom de l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'accord entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège en ce qui concerne la coopération administrative, la lutte contre la fraude et le recouvrement de créances dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée est approuvé au nom de l'Union.

Le texte de l'accord est joint à la présente décision.

⁷ JO C [...] du [...], p. [...].

⁸ Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (JO L 8 du 12.1.2001, p. 1).

Article 2

Le président du Conseil procède, au nom de l'Union, à la notification prévue à l'article 44, paragraphe 2, de l'accord.

Article 3

La Commission, assistée des représentants des États membres, représente l'Union au sein du comité mixte institué au titre de l'article 41 de l'accord.

La présente décision entre en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président