

Bruxelles, le 18.12.2017
COM(2017) 778 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur le fonctionnement des dispositions 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

{SWD(2017) 461 final}

1. INTRODUCTION

- a. Tout le monde est censé payer sa part de l'impôt. Si l'impôt reste impayé, les autorités fiscales prennent des mesures pour obtenir son recouvrement. La compétence de ces autorités se limite toutefois à leur territoire national. Elles ne peuvent, en effet, pas prendre de mesures de recouvrement dans d'autres pays bien que des débiteurs fiscaux puissent s'être établis dans un autre pays ou disposer de biens dans d'autres pays. L'Union européenne (UE) a donc adopté une législation qui permet à ses États membres de se prêter mutuellement assistance pour le recouvrement de l'impôt qui leur est dû et pour les créances européennes, telles qu'elles sont définies à l'article 2 de la directive.

L'exemple ci-dessous illustre le fonctionnement de cette assistance au recouvrement: une personne ne paie pas ses dettes fiscales dans l'État membre A. Elle déménage vers l'État membre B et possède également des biens dans l'État membre C. Dans ce cas, les autorités fiscales de l'État membre A peuvent demander aux autorités fiscales des États membres B et C de les aider à recouvrer les taxes dues à l'État membre A.

L'assistance mutuelle au recouvrement contribue ainsi à garantir l'équité et la non-discrimination en matière de taxation: elle permet de faire en sorte que chacun paie sa part de l'impôt et d'éviter la fraude et les pertes budgétaires pour les États membres et pour l'UE.

- b. 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 mesures¹ (ci-après la «directive»). Cette directive prévoit les formes suivantes d'assistance au recouvrement:
- l'échange d'informations vraisemblablement pertinentes pour le recouvrement des créances fiscales (échange d'informations sur demande, échange d'informations sans demande préalable concernant les remboursements de taxes, présence dans les bureaux administratifs et participation aux enquêtes administratives dans d'autres États membres),
 - l'assistance aux fins de la notification de documents se rapportant aux créances fiscales ou à leur recouvrement,
 - les demandes de recouvrement de créances fiscales,
 - les demandes de mesures conservatoires afin de garantir le recouvrement lorsqu'une créance ou l'instrument permettant l'exécution dans l'État membre requérant est contesté ou lorsque la créance ne fait pas encore l'objet d'un instrument permettant la mise en œuvre dans l'État membre requérant.

¹ JO L 84 du 31.3.2010, p. 1.

La directive organise l'assistance au recouvrement pour des créances afférentes à l'ensemble des taxes, droits et impôts prélevés par ou au nom des États membres ou de leurs subdivisions territoriales ou administratives ou au nom de l'Union.

- c. Les États membres disposaient jusqu'au 31 décembre 2011 pour transposer cette directive et ces nouvelles dispositions devaient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2012 (article 28 de la directive).
- d. Conformément à l'article 27, paragraphe 3, de la directive, tous les cinq ans, la Commission fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement des dispositions établies par la directive. Le présent rapport est le premier à être présenté au titre de cette nouvelle directive².
- e. Le présent rapport est accompagné d'un rapport de synthèse qui décrit les consultations préparatoires que la Commission a tenues avec les parties prenantes. La consultation des autorités fiscales des États membres s'est déroulée dans le cadre des activités du groupe d'experts Recouvrement, chargé de contrôler la mise en œuvre du cadre de l'UE en matière d'assistance au recouvrement, ainsi qu'à l'aide d'un questionnaire adressé aux autorités fiscales traitant de l'assistance au recouvrement. La Commission a également organisé une consultation publique sur cette question. Les rapports de ces consultations sont publiés sur le site web de la Commission.

Un document de travail des services de la Commission, annexé au présent rapport, contient une évaluation plus détaillée de l'utilisation de cette directive.

2. APERÇU GLOBAL DU RECOURS À L'ASSISTANCE MUTUELLE AU COURS DE LA PÉRIODE 2011³-2015

- a. Le recours à tous les types traditionnels d'assistance au recouvrement (demandes d'informations, demandes de notification, demandes de prise de mesures conservatoires et/ou de recouvrement) a continué de croître au cours de la période 2011-2016:

² Les précédents rapports sur l'assistance mutuelle au recouvrement de l'impôt traitaient de l'assistance offerte au titre de la législation antérieure: les premières mesures d'assistance mutuelle au recouvrement ont été arrêtées dans la directive 76/308/CEE du Conseil du 15 mars 1976. Cette directive et ses actes modificatifs ont été codifiés par la directive 2008/55/CE du Conseil du 26 mai 2008.

Ces précédents rapports ont été présentés le 4.9.2009 [rapport COM(2009)451 sur l'utilisation des dispositions d'assistance mutuelle en matière de recouvrement durant la période 2005-2008] et le 15.2.2012 [rapport COM(2012)58 sur l'utilisation des dispositions concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement durant la période 2009-2010].

³ La directive 2010/24/UE devait être mise en œuvre pour le 1^{er} janvier 2012 au plus tard. La Commission estime toutefois utile d'inclure également dans la comparaison la situation en 2011, année au cours de laquelle la précédente directive 2008/55/CE était toujours d'application.

Tableau 1: nombre total de demandes reçues par tous les États membres au cours de la période 2011-2016:

	Demandes d'informations	Demandes de notification	Demandes de mesures conservatoires ⁴	Demandes de recouvrement
2011	3 218	1 284		9 566
2012	6 081	1 323		7 661
2013	8 250	2 066	102	10 391
2014	9 988	2 195	80	14 123
2015	10 733	2 168	123	14 769
2016	13 630	2 205	76	16 403

Le nombre total de communications annuelles (nouvelles demandes et suivi de demandes existantes) entre les autorités requérantes et les autorités requises dans tous les États membres est également en augmentation.

Tableau 2: nombre total de communications concernant les demandes d'assistance au recouvrement au cours de la période 2012-2016:

2012	2013	2014	2015	2016
125 163	98 493 ⁵	138 628	139 402	166 457

- b. Les États membres n'utilisent cependant pas encore la possibilité dont disposent les fonctionnaires chargés du recouvrement fiscal d'un État membre de se rendre dans un autre État membre et d'assister aux enquêtes administratives – voire d'y participer en interrogeant des particuliers et en examinant des dossiers – et d'assister les fonctionnaires de l'État membre requis dans le cadre des procédures judiciaires engagées dans cet État⁶. À cet égard, les résultats concordent avec la tendance (sous-utilisation) observée en ce qui concerne les dispositions correspondantes établies dans les autres actes législatifs de l'UE concernant la coopération administrative entre les autorités fiscales⁷.

⁴ Il n'existe aucune statistique concernant le nombre de demandes de mesures conservatoires avant 2013.

⁵ Rien n'explique clairement la baisse temporaire enregistrée en 2013. Plusieurs États membres avaient toutefois pris du retard dans la mise en œuvre de la directive 2010/24, ce qui peut avoir eu une influence sur la communication de nouvelles demandes et le suivi d'anciennes requêtes.

⁶ Au cours de la période 2015-2016, seul un cas de fonctionnaire s'étant rendu dans un autre État membre a été notifié.

⁷ Règlement (UE) n° 904/2010 concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée; règlement (UE) n° 389/2012 concernant la coopération administrative dans le domaine des droits d'accise; directive 2011/16 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

- c. La grande majorité des États membres estiment que la coopération au titre de la directive actuelle a amélioré la collecte ou le recouvrement de leurs créances fiscales. Les informations statistiques disponibles confirment un nouvel accroissement des montants recouvrés en vertu de la législation de l'UE, après une régression initiale en 2012. La baisse constatée en 2012 peut s'expliquer, du moins dans une certaine mesure, par la mise en œuvre tardive de la directive 2010/24/UE dans de nombreux États membres et la charge de travail liée à la nécessité, pour les autorités compétentes de se familiariser avec la nouvelle législation, les nouvelles procédures, les nouveaux formulaires de demande et les instruments uniformes. Les montants recouvrés en 2013-2014 sont du même ordre que ceux recouvrés en 2009-2010. Les résultats ont continué d'augmenter en 2015 (et sont meilleurs que le meilleur résultat obtenu jusqu'alors, enregistré en 2011).

Tableau 3: aperçu des montants recouvrés (2011-2016)

	Recouvrés à la demande d'autres États membres (avant déduction des coûts propres)	Recouvrés dans le cadre de demandes adressées à d'autres États membres
	<i>en €</i>	<i>en €</i>
2011	54 031 822	62 475 879
2012	30 641 451	32 076 738
2013	35 580 763	41 115 223
2014	42 839 876	46 395 481
2015	81 402 061	65 711 419
2016	76 500 163	67 019 250

- d. Bien entendu, l'augmentation du nombre de demandes d'assistance et des montants recouvrés ne donne pas en soi une indication correcte quant au fonctionnement du cadre d'assistance au recouvrement de l'UE.

Les consultations des autorités fiscales des États membres révèlent que l'assistance au recouvrement fonctionne bien dans les situations simples (par exemple, travailleurs frontaliers), dans lesquelles l'assistance au recouvrement offre une solution à l'absence de compétence transfrontière des autorités fiscales. Dans d'autres situations cependant, en particulier lorsque le non-recouvrement résulte de l'intention frauduleuse du débiteur, l'assistance au recouvrement est jugée plus difficile, tout comme le recouvrement dans l'État membre requérant lui-même.

Les statistiques confirment ce point de vue des États membres. Bien que ces statistiques ne fournissent qu'une indication approximative du taux de recouvrement⁸, elles montrent

⁸ Les statistiques actuellement recueillies ne permettent pas de tirer de conclusions précises sur le taux de recouvrement (voir le document de travail des services de la Commission, point 4.2.3.).

clairement que les montants réellement recouvrés sont nettement inférieurs aux montants pour lesquels une assistance au recouvrement est requise⁹.

3. INCIDENCE DE LA DIRECTIVE 2010/24/UE SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSISTANCE MUTUELLE: UNE APPRÉCIATION POSITIVE

- a. Les participants à la consultation publique ont souligné l'importance d'une assistance au recouvrement qui fonctionne bien. Ils estiment que l'existence et l'utilisation de procédures d'assistance claires et efficaces profitent à toutes les parties associées à ces procédures.
- b. En ce qui concerne la charge financière et administrative, il convient de souligner que la nature de la directive, qui constitue la base juridique et met à disposition les outils techniques dont les États membres ont besoin pour s'aider mutuellement à recouvrer des créances, sans fixer les règles de recouvrement nationales, permet difficilement de quantifier la charge liée à l'assistance au recouvrement. Cette charge est largement influencée par les coûts et le travail requis par les procédures nationales de recouvrement. Chaque cas de recouvrement est en outre différent et dépend des circonstances particulières entourant la créance. L'évaluation n'a dès lors permis que de recueillir (certains) éléments factuels sur les coûts et charges dans les limites de l'application de la directive et reflète uniquement l'expérience individuelle des fonctionnaires chargés du recouvrement. Ces informations sont dûment analysées dans le document de travail des services de la Commission joint au présent rapport. Il n'est toutefois pas possible de les extrapoler de manière à établir un relevé des coûts réglementaires associés à la directive à l'échelle de l'UE.

À cet égard, il convient de souligner l'absence d'informations quantitatives fiables concernant la charge administrative. Les services de la Commission n'ont pas accès aux dossiers individuels (en vertu de l'article 23 de la directive), et les autorités fiscales nationales sont réticentes à fournir des informations statistiques quantitatives plus détaillées que ce que requiert l'article 27, paragraphe 1, de la directive.

- c. L'un des principaux objectifs poursuivis par la directive 2010/24/UE du Conseil était «de rendre l'assistance plus efficace et de la faciliter en pratique»¹⁰. Les États membres confirment quasi-unanimentement que cet objectif est atteint. Tous les États membres, sauf un, ont confirmé que par comparaison avec la situation existant sous le précédent cadre juridique, la directive 2010/24/EU leur a permis de fournir et de recevoir plus facilement une assistance mutuelle au recouvrement. Tous les participants à la consultation publique

⁹ Voir le document de travail des services de la Commission, point 6.1.1.2.

¹⁰ Préambule de la directive 2010/24/UE du Conseil, considérant 4.

ont également reconnu que le cadre actuel de l'UE a permis aux États membres de s'entraider plus facilement aux fins du recouvrement des impôts et taxes.

- d. La plupart des participants à la consultation des États membres et à la consultation publique ont également estimé que l'existence des règles de l'UE en matière d'assistance au recouvrement augmente la conformité fiscale bien qu'une estimation précise de cet effet soit difficile à obtenir.
- e. L'utilisation des formulaires de demande électroniques et des instruments uniformes [instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État membre requis (UIPE) et formulaire de notification uniformisé (UNF)] a amélioré l'efficacité et l'efficience de l'assistance au recouvrement.

Les formulaires de demande électroniques, qui permettent une traduction automatique, ont établi une norme de communication commune entre les autorités fiscales. Certaines autorités fiscales ont formulé des observations, par exemple concernant la longueur du formulaire de demande de recouvrement, mais ces formulaires ont été développés en coopération avec les États membres, dont le souhait était d'inclure les nombreuses options et situations possibles.

Presque tous les États membres confirment que l'utilisation de l'instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État membre requis (UIPE) facilite la préparation des demandes d'assistance. Le traitement des demandes d'assistance émanant d'autres États membres s'en voit également simplifié¹¹. L'UIPE offre principalement l'avantage de supprimer les coûts de traduction, d'éviter les questions de reconnaissance et de permettre la transmission électronique. La plupart des États membres ont également un avis positif concernant l'utilisation du formulaire de notification uniformisé (UNF) qui accompagne les documents pour lesquels une assistance à la notification est requise.

Bien que le nombre accru des demandes conduise à une charge de travail plus élevée, force est de constater que l'utilisation des instruments uniformisés atténue cet effet.

Les participants (représentant le point de vue du contribuable ou du débiteur) à la consultation publique ont également émis des avis positifs concernant l'utilité de ces instruments uniformisés (UIPE et UNF)¹². Ils ont estimé que ces documents contiennent bon nombre d'informations concernant les créances et les bureaux responsables.

- f. L'extension du champ d'application matériel a accru la charge de travail des autorités fiscales concernées. Bien que leur montant total reste relativement faible (par comparaison avec les montants des principales catégories de taxes, à savoir la TVA et l'impôt sur le revenu), les autres taxes, droits et impôts visés peuvent concerner un grand nombre de demandes. Quoiqu'il en soit, la majorité des États membres a confirmé que l'extension du champ d'application de la directive est utile puisqu'elle contribue aussi à garantir la conformité fiscale.

¹¹ Cette conclusion a également été confirmée dans une analyse réalisée par la Cour des comptes belge en octobre 2014 (voir le point 6.2.2.1.f. du document de travail des services de la Commission).

¹² Il convient toutefois de souligner que le nombre de répondants disposant d'une expérience personnelle de ces instruments uniformes était très limité.

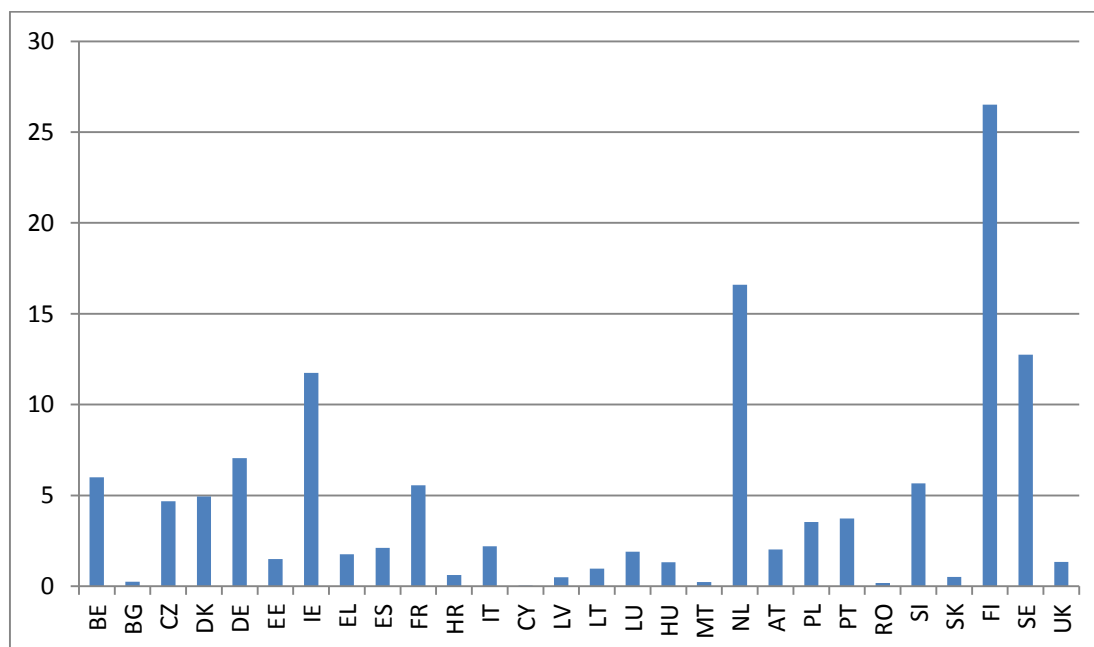
4. PRINCIPALES PRÉOCCUPATIONS ET POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATIONS FUTURES

4.1. Besoin de ressources suffisantes pour renforcer la solidarité entre les administrations fiscales

- a. Dans leur réponse au questionnaire d'évaluation, 18 États membres ont fait remarquer que le nombre de demandes de recouvrement reçues d'autres États membres représente pour eux une lourde charge et 17 États membres ont fait part de préoccupations liées au manque de ressources au niveau national. Ils expliquent qu'ils ne disposent pas des ressources humaines nécessaires pour garantir un suivi de toutes les demandes en temps opportun.
- b. Dix États membres ont également l'impression que pour certaines administrations fiscales, l'assistance transfrontière n'est pas une priorité.

On peut supposer que les résultats de l'assistance mutuelle au recouvrement sont, du moins dans une certaine mesure, influencés par le niveau insuffisant des efforts déployés par les États membres requis pour fournir l'assistance au recouvrement (et incidemment par les lacunes de leur propre système de recouvrement fiscal; voir le point 4.2).

Tableau 4: pourcentage des montants moyens recouvrés annuellement par rapport aux montants moyens annuels pour lesquels des demandes d'assistance au recouvrement ont été reçues, période 2013-2016, selon les indications de l'État membre requis:



- c. Afin de porter ses fruits, l'assistance mutuelle au recouvrement requiert essentiellement des ressources suffisantes et des efforts de coopération. Les États membres doivent consacrer des ressources suffisantes tant à la collecte interne qu'aux demandes d'assistance mutuelle en provenance des autres États membres.

Cet investissement, nécessaire dans chaque État membre, est une condition préliminaire essentielle au bon fonctionnement du marché intérieur, sans mesures de protection discriminatoires. Il contribue aussi à la prévention de la fraude et des pertes budgétaires.

L'investissement dans l'assistance mutuelle au recouvrement peut finalement être perçu comme une partie importante de la stratégie de conformité pour les administrations fiscales, étant donné qu'il permet lutter contre le sentiment d'impunité qu'ont les contribuables malhonnêtes.

Il relève bien entendu de la responsabilité des États membres requérants d'accroître la conformité fiscale et de maximiser les possibilités de collecte et de recouvrement fiscal au niveau interne, mais, le cas échéant, les États membres requérants doivent pouvoir compter sur la solidarité des États membres requis.

4.2. Renforcer la collecte et le recouvrement des taxes, droits et impôts au niveau national: une condition préalable à une meilleure assistance au recouvrement

- a. Lorsqu'elle exécute une demande de recouvrement ou une demande de mesures conservatoires, l'autorité requise mettra en œuvre les compétences et procédures définies par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives de l'État membre requis applicables aux créances relatives aux mêmes droits, impôts ou taxes ou à des droits, impôts ou taxes similaires (article 13, paragraphe 1, et article 17 de la directive 2010/24). Autrement dit, la réussite de l'assistance mutuelle au recouvrement est largement influencée par l'efficacité de chaque système national de recouvrement fiscal.

Comme l'ont confirmé plusieurs participants à la consultation publique et à la consultation des autorités fiscales, il serait utile que les États membres intensifient leurs efforts afin de fournir une assistance au recouvrement aux autres États membres et réduisent les contraintes et exigences internes injustifiées qui limitent leur capacité à exécuter des demandes d'assistance au recouvrement.

À cet égard, les mesures nationales de recouvrement fiscal ne se révèlent en effet pas toujours suffisantes ni efficaces. Dans leur réponse au questionnaire, plusieurs autorités fiscales indiquent que des règles nationales complexes ou des procédures ou exigences internes lourdes rendent leur travail difficile et entravent sérieusement les possibilités qu'ont les autorités fiscales de prendre des mesures conservatoires ou des mesures de recouvrement.

De même, l'échange d'informations entre les États membres et l'accès aux bases de données contenant des informations pertinentes à des fins de recouvrement fiscal devraient aussi être améliorés et facilités.

En outre, la règle exigeant l'utilisation des procédures nationales de recouvrement fiscal est souvent appliquée de manière telle que les mesures précédant le recouvrement réel (notification de la créance, nouveau délai de paiement) sont répétées dans l'État membre requis bien qu'elles aient déjà été prises dans l'État membre requérant, ce qui engendre un retard supplémentaire dans le processus de recouvrement et un risque supplémentaire que les contribuables fraudeurs dissimulent et déplacent leurs avoirs avant que démarre le recouvrement.

Une gestion saine du recouvrement fiscal implique par conséquent que les États membres facilitent l'exécution des demandes d'assistance sur leur territoire en adaptant et renforçant leur législation interne et en améliorant les pratiques de recouvrement fiscal. Parallèlement, les États membres doivent tenir compte de la nécessité de respecter les droits des débiteurs fiscaux, comme les participants à la consultation publique l'ont demandé.

- b. La conclusion ci-dessus concorde avec les conclusions présentées par la Commission dans sa communication du 7 avril 2016 concernant un plan d'action sur la TVA, dans laquelle la Commission a conclu à la nécessité de renforcer l'efficacité des administrations fiscales¹³.

Des discussions stratégiques avec les chefs des autorités chargées du recouvrement fiscal des États membres doivent être prévues de manière à soutenir les initiatives et les réformes en matière de recouvrement fiscal dans les États membres.

Il convient cependant de tenir compte du fait que l'organisation des autorités fiscales et les procédures de recouvrement fiscal sont spécifiques à chaque État membre. Les difficultés rencontrées dans les procédures et l'organisation du recouvrement ne sont dès lors pas forcément les mêmes dans tous les États membres de sorte qu'il n'est pas toujours possible de transposer simplement les exemples de meilleures pratiques d'un État membre à un autre.

À titre de priorité, la Commission invitera les États membres qui ont les taux d'assistance au recouvrement les plus faibles (à savoir un taux de recouvrement inférieur à 2 % ou proche de ce seuil: Chypre, Roumanie, Malte, Bulgarie, Lettonie, Slovaquie, Croatie, Lituanie, Hongrie, Royaume-Uni, Estonie, Grèce, Luxembourg, Autriche, Espagne et Italie¹⁴) à analyser les principaux problèmes rencontrés dans ces pays, avec la participation d'experts nationaux en recouvrement fiscal (représentants de l'administration

¹³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen concernant un plan d'action sur la TVA, COM(2016)148 final, point 3.2.

¹⁴ Voir le document de travail des services de la Commission (point 6.1.1.2, tableau 5c).

et autres experts éventuellement) de ces États membres. La Commission offrira son aide pour évaluer les mesures permettant d'améliorer leurs résultats en matière de recouvrement.

4.3. Amélioration du fonctionnement du cadre d'assistance au recouvrement de l'UE

- a. Il est généralement reconnu que le cadre de l'UE est le plus avancé dans le domaine de l'assistance au recouvrement fiscal. Il contient des outils pratiques de mise en œuvre tels que le formulaire de notification uniformisé (UNF) et l'instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État membre requis (UIPE); il a un large champ d'application matériel et des règles bien développées pour le traitement des demandes d'assistance. Plusieurs suggestions permettant d'améliorer encore le cadre juridique ont toutefois été formulées par les États membres et les participants à la consultation publique¹⁵.

Une attention particulière a été accordée au champ d'application, à l'échange d'informations et l'accès aux bases de données pertinentes, aux mesures conservatoires et aux conditions régissant l'assistance au recouvrement (conditions concernant les anciennes créances, utilisation de seuils).

- b. Les points de vue des États membres en ce qui concerne les possibilités de simplification et d'autres modifications de la législation actuelle apparaissent toutefois très différents, voire opposés.

Plusieurs suggestions de simplification ont déjà été analysées et discutées dans une certaine mesure avec les États membres au sein du groupe d'experts Recouvrement et du comité du recouvrement, par exemple:

- une extension du champ d'application permettrait d'éviter certains doutes en ce qui concerne les limites du champ d'application actuel et faciliterait la mise en place de règles et mesures uniformes pour davantage de créances (par exemple, créances en matière de sécurité sociale, autres créances publiques), mais risque de donner lieu à des problèmes importants (les règles concernant l'assistance au recouvrement de créances de sécurité sociale sont établies dans d'autres instruments juridiques adoptés sur une base juridique différente; l'extension du champ d'application à d'autres créances ne peut se faire qu'à l'unanimité);
- certaines règles de la directive actuelle peuvent être considérées comme plutôt complexes (par exemple, règles de l'article 18, paragraphe 2, de la directive, concernant la condition se rapportant à l'ancienneté des créances, règles de l'article 19, paragraphe 2, de la directive concernant la suspension, l'interruption ou la

¹⁵ Un aperçu de ces suggestions figure dans le document des services de la Commission (point 6.3.2.).

- prolongation des délais de prescription). Il semble toutefois difficile de s'entendre à l'unanimité sur la façon dont ces dispositions doivent être modifiées;
- la suggestion de faciliter l'échange d'informations concernant les données relatives aux voitures en autorisant l'utilisation du réseau EUCARIS (European CAR and driving license Information System), permettant un traitement automatisé des demandes, a été rejetée par un nombre important d'États membres;
 - le comité de recouvrement a récemment accepté d'adopter certaines simplifications du règlement d'exécution n° 1189/2011 de la Commission concernant notamment la référence au taux de change (article 18, paragraphe 2, de ce règlement) afin de permettre un calcul automatisé du taux de change dans les futurs formulaires de demande électroniques et l'utilisation d'un formulaire spécifique permettant d'expliquer les raisons et les conditions des demandes de mesures conservatoires afin de faciliter l'exécution de ces demandes dans l'État membre requis.
- c. Les participants à la consultation publique ont exprimé des points de vue conflictuels sur certaines suggestions spécifiques de modification. Bien qu'il soit généralement admis que l'UE devrait adopter une approche stricte envers les États membres ou autres pays qui ne coopèrent pas et qu'il existe un besoin de renforcer les mesures conservatoires et de veiller à ce que des réponses soient fournies en temps opportun aux demandes d'assistance, plusieurs participants à la consultation ont également souligné la nécessité de respecter les droits de la défense du débiteur fiscal et de limiter la charge administrative pour l'État membre requis. Sur la base des considérations ci-dessus, les participants à la consultation publique ont eu des avis mitigés sur la question de savoir si une assistance au recouvrement doit être offerte pour les créances contestées ou les créances inférieures au seuil actuel.
- b. En ce qui concerne les précédentes sections, la priorité doit être accordée à l'amélioration de l'exécution des demandes d'assistance au recouvrement au niveau national, dans le cadre juridique actuel de l'assistance au recouvrement. Il semble qu'il soit possible, au niveau national, d'en faire plus pour tirer pleinement profit des possibilités offertes par la législation actuelle de l'UE.
- c. Le problème de la disparition des débiteurs et des actifs n'est pas exclusivement interne à l'UE. Comme il ne fait aucun doute que les fraudeurs fiscaux échappent aisément aux actions de recouvrement fiscal au sein de l'UE s'ils peuvent se déplacer librement vers des pays tiers et y disloquer leurs avoirs, la Commission a récemment négocié un premier accord international entre l'UE et la Norvège en matière de coopération administrative dans le domaine de la TVA. Cet accord comprend une assistance mutuelle au recouvrement pour les créances de TVA. Les règles régissant cette assistance au recouvrement correspondent aux dispositions de la directive de l'UE, bien que le champ d'application de cet accord se limite aux créances de TVA, et les formulaires électroniques de l'UE seront utilisés dans les relations avec la Norvège. Les formulaires électroniques de recouvrement ont en effet été conçus de manière à pouvoir être utilisés dans les relations avec les pays tiers. Ce cadre commun facilitera le travail des autorités compétentes.

4.4. Nécessité d'améliorer la communication et de proposer davantage d'orientations

- a. Les services de la Commission ont déjà entrepris plusieurs actions en vue de mieux faire connaître la législation de l'UE concernant l'assistance mutuelle au recouvrement fiscal et d'expliquer les règles complexes de cette législation:
- les autorités fiscales nationales ont la possibilité de poser leurs questions lors des réunions du groupe d'experts Recouvrement ou par l'intermédiaire des points de contact nationaux, et elles sont invitées à participer aux ateliers ou groupes de projet Fiscalis 2020¹⁶;
 - la législation est expliquée au public par l'intermédiaire d'une page web spécifique du site web de la Commission contenant une section intitulée «Foire aux questions sur le recouvrement de l'impôt»¹⁷;
 - une *newsletter* (bulletin d'information) concernant les évolutions à l'échelle nationale, à l'échelle de l'UE et au niveau international dans le domaine de la collecte et du recouvrement de l'impôt, y compris l'assistance au recouvrement, est également publiée sur le site web de la Commission.¹⁸
- b. Cependant, les réponses à la consultation des autorités fiscales, ainsi que la consultation publique montrent clairement que les autorités fiscales, les contribuables et les fiscalistes souhaitent obtenir plus d'orientations sur l'interprétation et l'application des règles de l'UE dans ce domaine.

L'extension du champ d'application à l'ensemble des taxes, droits et impôts et le fait que d'autres bureaux (décentralisés) devraient aussi être au courant des possibilités d'assistance au recouvrement (pour envoyer des demandes) ou de leurs obligations en la matière s'ils doivent prendre des mesures de recouvrement ou de conservation (pour les demandes entrantes) nécessiterait la fourniture aux autorités nationales d'un plus grand nombre d'informations et/ou de formations.

Ces orientations supplémentaires peuvent également être utiles à d'autres fiscalistes qui traitent de cas d'assistance au recouvrement (par exemple, les juges dans les États membres devant autoriser les mesures conservatoires ou les mesures de recouvrement spécifiques ou traitant des contestations de telles mesures), et un plus grand nombre d'informations pourrait aussi être partagées avec le public¹⁹.

¹⁶ Fiscalis 2020 est un programme de coopération de l'UE qui donne aux administrations fiscales nationales les moyens de générer et d'échanger des informations et du savoir-faire. Voir: http://ec.europa.eu/taxation_customs/fiscalis-programme/fiscalis-2020-programme_fr

¹⁷ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/tax-recovery_fr

¹⁸ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/tax-recovery_fr

¹⁹ La consultation publique ouverte a révélé que la plupart des participants ignorent les actions de communication déjà entreprises par les services de la Commission.

- c. Les États membres ont un rôle important à jouer dans cette communication. La Commission continuera à soutenir les États membres dans cet effort. Une première mesure consistera à publier des notes explicatives sur l'interprétation de la législation de l'UE en matière d'assistance au recouvrement.²⁰

5. CONCLUSIONS

- a. La législation et le cadre de l'UE en matière d'assistance au recouvrement fiscal ont facilité l'assistance au recouvrement fiscal entre les États membres de l'UE.
- b. Afin de garantir l'efficacité et l'efficacité de l'assistance mutuelle au recouvrement, les États membres doivent renforcer leur système interne de recouvrement fiscal et déployer des ressources suffisantes pour traiter les demandes d'assistance au recouvrement. À cet égard, il convient d'examiner si et comment il est possible de recueillir des informations quantitatives détaillées et précises concernant la charge et les coûts administratifs, ainsi que la correspondance entre la charge de travail liée aux demandes entrantes d'assistance et les ressources administratives déployées dans l'État membre requis.
- c. L'amélioration de différents aspects (juridiques et techniques) du fonctionnement du système peut toujours être envisagée par les États membres et d'autres parties prenantes, notamment les contribuables.
- d. Une meilleure communication pour expliquer et promouvoir cette législation contribuerait à améliorer la conformité fiscale et le respect des droits des contribuables.
- e. Le recouvrement de l'impôt est et reste difficile dans le cas de la fraude fiscale organisée par des personnes physiques ou morales: les personnes physiques commettant des actes de fraude ou mettant sur pied des structures fiscales frauduleuses disparaissent et disloquent leurs avoirs; les personnes morales organisent leur insolvabilité et déplacent également leurs actifs. Dans le contexte du développement international de l'échange d'informations, l'assistance au recouvrement entre l'UE et les pays tiers va devenir une question primordiale.

²⁰ Le 22 février 2017, le groupe d'experts Recouvrement a accepté de publier prochainement ces notes explicatives.