

De nouvelles mesures proposées pour accroître l'efficacité de la coopération entre les autorités fiscales

Cette rubrique, paraissant tous les mois, couvre les sujets d'actualité et l'évolution du droit communautaire, et cela chaque fois que la nouveauté en question est susceptible d'avoir des répercussions sur la place financière de Luxembourg et son encadrement législatif et réglementaire.



La Commission européenne a adopté le 18 août 2009 une proposition de refonte du règlement communautaire concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe à la valeur ajoutée ainsi qu'un rapport sur le fonctionnement de la coopération administrative^[1]. L'assistance mutuelle entre Etats membres dans le domaine fiscal existe depuis longtemps. En matière de TVA, la coopération administrative est actuellement régie par un règlement du Conseil qui date de 2003^[2]. Le débat sur la fraude fiscale a lui été relancé au niveau de l'Union européenne en 2006 par l'adoption d'une communication de la Commission sur une stratégie européenne de lutte contre la fraude fiscale^[3]. Le Conseil a rapidement indiqué que la priorité devait être accordée à la fraude à la TVA. En effet, la fraude à TVA ("classique" ou "carrrousel"^[4]) coûte chaque année des millions d'euros aux Etats membres de l'Union européenne^[5] de sorte que les efforts se concentrent maintenant entièrement sur cette question.

Le Conseil a souligné à plusieurs reprises la nécessité d'une approche commune dans la lutte contre la fraude fiscale et en particulier contre la fraude à la TVA, pour compléter et supporter les efforts nationaux. La fraude s'organise souvent de façon transfrontalière et c'est pourquoi, pour la contrer efficacement, les Etats doivent nécessairement coopérer entre eux. La proposition de refonte du règlement européen du Conseil (CE) n° 1793/2003 vise donc à donner aux Etats membres les moyens de lutter plus efficacement contre la fraude à la TVA transfrontalière. La Commission constate dans son rapport que les Etats membres n'utilisent pas suffisamment les possibilités offertes par le règlement communautaire et que le niveau de coopération interétatique n'est pas en proportion avec la dimension du commerce intracommunautaire. L'organe exécutif de l'Union estime que les Etats membres devraient entre autres mettre en place des ressources plus importantes ainsi que des formations plus soutenues à l'attention des agents de l'administration fiscale de façon à développer la coopération en matière de lutte contre la fraude à la TVA. Pour ce faire, la Commission souhaite renforcer le cadre juridique de la coopération administrative. Rappelons de prime abord qu'au Luxembourg, l'autorité administrative compétente en vertu du règlement demeure l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines. Les mesures de refonte du règlement proposées par la Commission sont variées. Néanmoins, ces mesures s'organisent autour de trois grands axes.

Eurofisc: une nouvelle structure interétatique de coopération serait créée

L'élément le plus important de la proposition est sans doute la création d'Eurofisc en tant que nouvelle struc-

ture interétatique opérationnelle de coopération multilatérale^[6]. La réunion du Conseil Ecofin du 7 octobre 2008 avait déjà adopté les principes généraux qui régiront le système Eurofisc. La proposition porte la création d'une structure ayant pour mission de faire face aux schémas nouveaux ou massifs de fraude. Cette structure permettrait un échange multilatéral, rapide et ciblé d'informations, avec ou sans demande préalable, afin de permettre une réactivité suffisante et coordonnée des Etats membres pour lutter contre la survenance de nouveaux types de fraude et pourrait se fonder sur une analyse de risques organisée en commun.

Ce réseau, composé de fonctionnaires des administrations fiscales nationales, aurait un objectif double. D'abord, d'améliorer la coopération afin de détecter les fraudeurs à un premier stade. Ensuite, de permettre l'établissement d'un mécanisme d'analyse stratégique et des risques au niveau de l'UE. La structure bénéficierait d'un support technique, administratif et opérationnel de la Commission et il est à noter que celle-ci exprime la possibilité de confier ultérieurement des tâches complémentaires à Eurofisc.

L'encadrement de l'échange d'informations serait renforcé

La Commission insiste, par diverses mesures, pour renforcer la qualité, la rapidité et la pertinence des informations échangées et du système de coopération en général. L'exécutif de Bruxelles propose l'établissement d'un cadre permettant de garantir la qualité des informations contenues dans les bases de données en prévoyant des règles communes quant aux informations à collecter et aux vérifications à effectuer lors de l'inscription d'un numéro d'identification à la TVA dans la base de données.

La Commission définit par ailleurs de manière précise les informations qui doivent être collectées par les Etats membres et mises à disposition des autres Etats membres par le biais d'un système de bases de données électroniques. Un système électronique où seraient stockées et transmises les données destinées au contrôle de la TVA semble indispensable au bon fonctionnement de la coopération administrative, devrait en faciliter les automatismes et la célérité, et en diminuer le coût. En outre, la proposition vise à améliorer l'échange d'information en définissant les cas dans lesquels les Etats membres ne peuvent pas refuser de répondre à une demande d'information ou d'enquête administrative, précise les cas dans lesquels les Etats membres doivent échanger spontanément certaines informations ainsi que les cas dans lesquels un retour d'informations doit être mis en place et les modalités de ce retour d'informations doivent être définies. La proposition vise aussi à préciser les cas dans lesquels les Etats membres peuvent et doivent procéder à des contrôles multilatéraux.

La responsabilité des Etats membres serait accrue

D'une manière générale, il est indiqué que la responsabilité des Etats membres en matière de coopération administrative en vue de la protection des recettes TVA de l'ensemble des Etats membres devrait être élargie. Les Etats membres devraient en fin de compte collectivement responsables de la perception des recettes de TVA sur chacun de leurs territoires. Par conséquent, les Etats membres devraient contrôler l'application correcte de

la taxe due sur leur propre territoire mais également de celle qui, liée à une activité sur leur propre territoire, est due dans un autre Etat membre^[7]. Ainsi, le nouvel article 1^{er} du règlement prévoit que les autorités agiraient "en vue d'assurer la protection des recettes TVA de l'ensemble des Etats membres".

Dans cette optique et à titre d'exemple, il serait prévu que l'autorité fiscale requise par une autorité fiscale d'un autre Etat membre de mener une enquête administrative ne pourrait refuser de mener une telle enquête, à moins de prouver qu'elle a déjà fourni des informations sur l'assujéti concerné datant de moins de deux ans^[8]. Un régime de responsabilité entre Etats membres devrait être prévu en outre lorsque les informations contenues dans les bases de données sont erronées ou ne sont pas mises à jour à temps. Les informations recueillies par les différentes autorités fiscales devraient en effet et en principe être placées sans délai dans le système de bases de données^[9]. Chaque Etat membre devrait être paré pour assurer la protection des recettes fiscales des autres Etats membres aussi efficacement qu'il le ferait pour les siennes^[10].

L'effort de coopération demandé aux administrations fiscales serait ainsi renforcé de sorte que celles-ci communiquent par ailleurs spontanément aux autorités fiscales des autres Etats membres les informations dont elles ont connaissance et qui peuvent être utiles à ces dernières^[11]. Il est à noter que la structure générale de l'organisation des services chargés de la coopération ainsi que les mécanismes généraux de renseignement par demande d'informations et enquêtes spécifiques resteraient inchangés. De même, les mesures opérationnelles de contrôle et d'application relèveraient encore des Etats membres.

Il est intéressant de remarquer que le nouveau considérant 32 de la proposition dispose explicitement que "les règles nationales applicables au secret bancaire ne doivent pas s'opposer à l'application du présent règlement" sans que le texte du règlement proprement dit ne contienne de disposition expresse à ce sujet. Il convient en résumé de constater cette volonté politique manifeste de la Commission de renforcer de manière concrète et rapide la coopération administrative en matière de lutte contre la fraude à la TVA. Toutefois, la

responsabilité globale du bon fonctionnement du système reposera toujours et essentiellement sur la bonne volonté des Etats membres et leurs diligences à mettre en place au niveau national des structures opérationnelles adéquates.

Le contribuable/assujéti fraudeur se voudra de plus en plus étroitement surveillé mais la pratique seule montrera si les bonnes volontés de la Commission sont suivies sur le terrain. Cette proposition reste à être adoptée par le Conseil statuant à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, avant de pouvoir entrer en vigueur^[12]. Le règlement serait suite à son adoption par le Conseil obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre^[13].

M^{re} Laurent Stuin - M^{re} Patrick Goergen
Etude Patrick Goergen, Avocats à la Cour

[1] Communication COM(2009)427 final Proposition de règlement du Conseil concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe à la valeur ajoutée (refonte)

[2] Communication COM(2009)428 Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen relatif à l'application du règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe à la valeur ajoutée

[3] Règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil du 7 octobre 2003 concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe à la valeur ajoutée, JO L 264 du 15 octobre 2003, p. 1

[4] Communication COM(2006)254 final sur la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale, JO C 184 du 6 août 2006

[5] La fraude "classique" peut consister en un simple non-paiement de la TVA alors que la fraude dite "carrrousel" est un système de fraude à la TVA sophistiqué qui consiste à créer dans différents Etats membres des sociétés qui réalisent entre elles des opérations fictives de vente et de reprise en se faisant à chaque fois rembourser les trop-perçus de TVA

[6] Voir http://ec.europa.eu/taxation_customs/ taxation/outcontrol/ anti-fraud/administrative_co-operation_regulation/index_fr.htm

[7] Voir les articles 34 à 39 de la proposition de règlement

[8] Voir le considérant n° 11 de la proposition de règlement

[9] Voir l'article 7 de la proposition de règlement

[10] Voir l'article 21 de la proposition de règlement

[11] Voir la citation du commissaire chargé de la fiscalité et de l'union douanière M. Lisslo Kovács in Press Release de la Commission datée du 18 août 2009, référence IP/09/1239

[12] Voir l'article 15 de la proposition de règlement

[13] Conformément à l'article 113 du Traité UE (ex-article 93 du Traité CE)

[14] Conformément à l'article 288 du Traité UE (ex-article 249 du Traité CE)

TABLEAU DE BORD	31/08/2009	30/06/2009	DIFF %		
AGEFI Luxembourg					- = le dollar augmente par rapport à l'euro (+) = l'ancienne devise augmente par rapport au \$
EUR 1=	1,4336	1,4029	2,19%	\$	
\$1=	28,14	28,75	-2,14%	LUF/BEF	Francs luxembourgeois/belges
\$1=	4,58	4,68	-2,14%	FRF	Francs français
\$1=	1,36	1,39	-2,14%	DEM	Deutsche Marks
\$1=	1,54	1,57	-2,14%	NLG	Gulden (florins)
Pétrole brut (coût de production): 1 litre=	0,32	0,30	5,13%	EUR	European spot Brent (prix en euro par litre)
Mazout (coût de production): 1 litre=	0,27	0,27	1,66%	EUR	Fuel Oil No2 New York (prix en euro par litre)
Diesel (coût de production): 1 litre=	0,27	0,28	-1,78%	EUR	Diesel Fuel 0,05 SNY harbor low sulfur (prix en euro par litre)
Essence sans plomb (coût de production): 1 litre=	0,29	0,31	-7,01%	EUR	Gasoline unleaded, premium NY, non-oxyg. (prix en euro par l)
Or: 1 Kg=EUR	21429	21416	0,06%	EUR	Fixing \$ de Londres après-midi
Argent: 1 Kg=EUR	326	319	2,07%	EUR	Fixing \$ de Londres
Ce tableau de bord, une exclusivité d'AGEFI Luxembourg, permet au lecteur:					
1 ^{er} de convertir le dollar dans son ancienne devise;					
2 ^{de} de connaître le coût de production de plusieurs produits pétroliers en euro, à comparer avec le prix au détail.					

Septembre 2009