

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le XXX
SEC(2009) yyy final

-

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

visant à autoriser la Commission à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'accords entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco et la République de Saint-Marin, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers et garantir la coopération administrative sous forme d'échange d'informations en matière fiscale

et

visant à autoriser la Commission à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, pour lutter contre la fraude et l'évasion dans le domaine de la fiscalité directe et garantir la coopération administrative sous forme d'échange d'informations en matière fiscale

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. ACCORDS ANTÉRIEURS DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Sur la base d'une autorisation d'ouverture de négociations accordée par le Conseil en octobre 2006, la Commission est sur le point de finaliser des négociations avec la Principauté de Liechtenstein en vue d'un accord relatif à la coopération dans la lutte contre la fraude fiscale, qui tient compte des conclusions du Conseil «Ecofin» du 10 février 2009 et des conclusions du G20 (voir ci-dessous). Les négociations comportent un volet concernant la coopération en matière fiscale, qui prévoit l'inclusion intégrale de la norme établie à l'article 26 du modèle de l'OCDE. Une proposition révisée, modifiant la proposition adoptée par la Commission le 10 décembre 2008¹, devrait donc être présentée dès que possible.

La Commission a par ailleurs déjà négocié avec la Confédération suisse un accord en vue de lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers². Cet accord a été signé par la Communauté et ses États membres le 26 octobre 2004. À ce jour, la procédure nationale de ratification est encore en cours dans deux États membres. En ce qui concerne la Communauté, le Conseil a autorisé la signature de l'accord le 18 décembre 2008³. Cet accord de lutte contre la fraude contient, en matière d'assistance administrative et juridique, des dispositions qui vont au-delà de celles contenues dans l'acquis Schengen, mais il ne concerne que la fiscalité indirecte (dont les douanes). En d'autres termes, l'accord ne couvre pas les impôts directs et ne tient pas compte de la fraude et de l'évasion fiscales afférentes à ceux-ci. Il est donc nécessaire d'y intégrer de nouvelles dispositions concernant la fraude et l'évasion fiscales ainsi que la coopération fiscale dans le domaine de la fiscalité directe.

2. ÉVOLUTION RÉCENTE DANS LE DOMAINE DE LA FISCALITÉ

La fraude et l'évasion fiscales compromettent la capacité des États membres à calculer et percevoir correctement les taxes et impôts qui leur sont dus, ce qui se traduit par des pertes budgétaires et, partant, par une imposition injustement plus élevée des contribuables respectueux des règles. La fraude et l'évasion fiscales sont souvent facilitées par l'absence de coopération effective entre les administrations fiscales des pays concernés. Ce phénomène est particulièrement problématique en ce qui concerne les pays avec lesquels l'Union européenne entretient des relations très étroites, qui permettent à ceux-ci d'avoir accès à un certain nombre de programmes communautaires dans divers domaines et de profiter des avantages du marché intérieur de l'Union européenne et des politiques européennes qui prévoient l'ouverture des frontières et la libre circulation des capitaux. Ces relations ont

¹ COM(2008) 839 final. Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Principauté de Liechtenstein, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers.

² Décision du Conseil du 18 décembre 2008 relative à la conclusion de l'accord de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers. – JO L 46 du 17.2.2009, p. 6.

³ JO L 46 du 17.2.2009, p. 6.

débouché sur une intégration économique assez poussée, ce qui requiert une coopération administrative efficace en matière fiscale, conforme aux normes internationales. Il est donc nécessaire de négocier des accords visant à lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des parties, mais aussi à garantir une coopération administrative sous forme d'échange d'informations en vue du calcul et de la perception des impôts directs et indirects.

Ces accords reprendraient en outre les résultats du G20, à la suite duquel l'OCDE a publié, le 11 mars 2009, une liste provisoire de juridictions non coopératives. Le 10 mars 2009, la Principauté d'Andorre avait déjà annoncé officiellement qu'elle acceptait d'appliquer la norme internationale de l'OCDE établie à l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE concernant le revenu et la fortune (2005) en matière d'échange d'informations dans le domaine fiscal, y compris en ce qui concerne les informations détenues par les banques et autres institutions financières. Le 12 mars 2009, la Principauté de Liechtenstein a publié une déclaration officielle allant dans le même sens. Le 13 mars 2009, la Principauté de Monaco et la Confédération suisse ont suivi le mouvement, en publiant elles aussi des communiqués de presse officiels. Enfin, le 24 mars 2009, la République de Saint-Marin a adopté la même position que les quatre pays susmentionnés.

Compte tenu des conclusions du G20 du 2 avril 2009 (qui a donné lieu à une liste mise à jour des juridictions qui doivent accomplir rapidement des progrès dans ce domaine), l'inclusion des normes du modèle de l'OCDE est une étape logique. Ces normes ne doivent pas uniquement concerner les cas de fraude ou d'évasion fiscales, mais couvrir l'échange d'informations à toutes fins fiscales, comme le prévoit l'article 26 du modèle de l'OCDE.

Eu égard à ces déclarations officielles, aux réactions des États membres en faveur d'accords au niveau de l'Union européenne exprimées au sein du Conseil (groupe AELE) et aux résultats du G20 du 2 avril 2009, il est à la fois logique et nécessaire d'autoriser la Commission européenne à ouvrir des négociations avec ces quatre pays en vue de la conclusion d'accords portant non seulement sur la lutte contre la fraude en vue de la protection des intérêts financiers des États membres de l'Union européenne, mais aussi sur la coopération à la demande dans le domaine de l'évasion fiscale et aux fins de la détermination correcte des impôts et taxes. Pour garantir une coopération effective, il faut veiller à ce que les parties disposent du pouvoir d'obtenir et de fournir à la demande des informations détenues par les banques et d'autres institutions financières, dont les trusts et les fondations, dans le cadre de l'assistance administrative.

La Principauté de Liechtenstein a par ailleurs accepté l'assistance administrative et juridique mutuelle en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts au titre de l'accord entre la Communauté européenne et la Principauté de Liechtenstein prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts⁴. Andorre, Monaco, Saint-Marin et la Suisse ont également conclu des accords à cet effet avec l'Union européenne et ses États membres.

⁴ JO L 379 du 24.12.2004, p. 84.

Ces accords n'excluent pas la possibilité pour les États membres de revoir leurs propres conventions fiscales bilatérales. Toutefois, il se trouve que certaines des juridictions concernées (principalement la Principauté de Monaco, mais aussi celle d'Andorre) ont émis le souhait de mener des négociations avec l'Union européenne plutôt qu'au niveau bilatéral avec les États membres et que cette démarche renforce l'action de l'Union européenne dans son ensemble sur la scène internationale. Un accord à l'échelon de l'Union contribuera en outre à garantir une égalité de traitement pour tous les pays concernés et, en particulier, pour les activités financières de ces juridictions.

Dans ce contexte, la Commission a présenté, le 2 février, une proposition de directive du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal⁵, qui contient notamment une disposition interdisant à un État membre requis de refuser de fournir des informations concernant un contribuable non-résident de l'État membre requérant au seul motif que ces informations sont détenues par une banque ou par une autre institution financière. Dans ses conclusions du 9 juin, le Conseil «Ecofin» a confirmé que la disposition en question serait mise en conformité totale avec la norme de l'OCDE, ce qui permettra de garantir que la coopération future entre les administrations fiscales de l'Union européenne s'effectue dans le respect des normes internationales.

3. PORTÉE DE LA NÉGOCIATION

Comme cela a été le cas pour l'accord conclu entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Principauté de Liechtenstein, d'autre part, il convient d'étendre la portée des négociations qui seront menées avec la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco, la République de Saint-Marin et la Confédération suisse pour que celles-ci couvrent non seulement la lutte contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des parties, mais aussi la coopération administrative sous forme d'échange d'informations en vue du calcul et de la perception des impôts directs et indirects.

Il y a lieu de garantir, en ce qui concerne la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco, la République de Saint-Marin et la Confédération suisse, l'application de la norme relative à l'assistance administrative et juridique mutuelle, qui doit être mise en œuvre dans l'accord conclu avec le Liechtenstein, notamment pour ce qui est des dispositions destinées à garantir la coopération fiscale aux fins de la détermination correcte des impôts (directs et indirects) et de la nécessité pour les parties de disposer du pouvoir d'obtenir et de fournir à la demande des informations détenues par les banques et d'autres institutions financières, dont les trusts et les fondations, dans le cadre de l'assistance administrative.

Il est possible qu'il faille adapter certaines des dispositions figurant dans l'accord avec le Liechtenstein utilisé comme modèle, sur la base des spécificités des pays concernés et compte tenu de l'évolution de la législation européenne, notamment en matière de coopération administrative⁶.

⁵ Proposition de directive du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal. COM(2009) 29 final du 2.2.2009.

⁶ COM(2009)29 du 2.2.2009.

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

visant à autoriser la Commission à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'accords entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco et la République de Saint-Marin, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers et garantir la coopération administrative sous forme d'échange d'informations en matière fiscale

et

visant à autoriser la Commission à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, pour lutter contre la fraude et l'évasion dans le domaine de la fiscalité directe et garantir la coopération administrative sous forme d'échange d'informations en matière fiscale

COMPTE TENU DE CE QUI PRÉCÈDE, LA COMMISSION RECOMMANDE:

que le Conseil autorise la Commission à négocier des accords entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco et la République de Saint-Marin, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers et garantir la coopération administrative sous forme d'échange d'informations en matière fiscale;

que le Conseil autorise la Commission à négocier un accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, pour lutter contre la fraude et l'évasion dans le domaine de la fiscalité directe et garantir la coopération administrative sous forme d'échange d'informations en matière fiscale;

que la Commission mène ces négociations au nom de la Communauté européenne et de ses États membres en concertation avec un comité spécial désigné par le Conseil, conformément aux directives de négociation figurant à l'annexe.

ANNEXE

Directives de négociation

1. Les négociations ont pour objectif l'amélioration de la coopération administrative et judiciaire entre la Communauté et ses États membres, d'une part, et la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco et la République de Saint-Marin, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers et garantir l'échange d'informations en vue du calcul et de la perception des impôts directs et indirects. Compte tenu de l'accord antifraude déjà signé, les négociations avec la Confédération suisse doivent porter sur ce dernier aspect (fiscal). Les accords envisagés doivent élargir les possibilités de coopération dans le domaine de la lutte contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des parties, y compris en matière douanière, ainsi que dans le domaine de la coopération administrative sous forme d'échange d'informations en vue du calcul et de la perception des impôts directs et indirects. Cette coopération doit tenir compte de l'état du droit communautaire dans ce domaine ainsi que de la portée de la politique de la Communauté vis-à-vis d'Andorre, de Monaco, de Saint-Marin et de la Suisse, ainsi que de ses relations commerciales avec ces pays. Compte tenu de l'étendue de la fraude, qui, bien souvent, ne se limite pas à un pays et est commise par des réseaux criminels organisés, il convient que les accords prévoient une coopération en matière d'enquêtes ainsi que l'échange d'informations y afférentes, afin de garantir une protection efficace des intérêts financiers des parties contre les activités illégales.
2. Les accords de coopération envisagés doivent couvrir toute fraude et autre forme d'activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers publics, y compris en ce qui concerne les ressources, et en particulier les droits de douane, les impôts, les dépenses et les subventions; ils doivent également permettre une coopération administrative efficace sous forme d'échange d'informations en vue du calcul et de la perception des impôts directs et indirects. En ce qui concerne plus particulièrement de l'assistance juridique mutuelle, les accords doivent prévoir des formes de coopération judiciaire entre les États membres et Andorre, Monaco et Saint-Marin dans le domaine de la fiscalité et des douanes. Pour ce qui est plus spécifiquement de l'assistance administrative, les dispositions des accords doivent être conformes au futur acquis communautaire qui, comme l'a confirmé le Conseil «Ecofin» de juin 2009, respectera intégralement la norme établie à l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE concernant le revenu et la fortune (telle que modifiée en 2005); elles doivent en outre garantir que les administrations disposent de pouvoirs suffisants pour rendre cette coopération effective.
3. Les accords ont pour finalité la mise en place d'un cadre complet permettant une assistance administrative et juridique mutuelle efficace dans le domaine de la protection des intérêts financiers publics. À cet égard, il faut qu'ils garantissent que toutes les parties aient un accès sans restriction aux informations demandées, tout particulièrement en ce qui concerne l'assistance administrative, y compris la coopération fiscale aux fins de la détermination correcte des impôts et taxes.

L'assistance administrative et juridique mutuelle doit couvrir tous les moyens permettant de garantir l'application pleine et entière du droit communautaire en vigueur, notamment en ce qui concerne la prévention de la fraude et de l'évasion

fiscales. L'assistance doit également porter sur l'ensemble des mesures qui sont nécessaires pour contrer toute activité contraire à la législation communautaire et permettre la conduite d'enquêtes sur ce type d'activités.

4. La mise en œuvre des accords doit être assurée par des consultations entre les parties, qui devront avoir lieu au moins tous les trois ans ou à la demande de l'une des parties.
5. Les accords doivent être conclus pour une durée indéterminée.
6. Les accords doivent prévoir la possibilité pour les États membres de conclure avec Andorre, Monaco, Saint-Marin et la Suisse des conventions bilatérales qui vont au-delà des accords envisagés, du point de vue du champ d'application ou des modalités.