**Suite donnée à la résolution non législative du Parlement européen sur le scandale des «CumEx Files»: la criminalité financière et les lacunes du cadre juridique actuel**

**1.** **Résolution présentée, conformément à l’article 123, paragraphes 2 et 4, du règlement intérieur du Parlement européen**

**2.** **Numéros de référence:** 2018/2900 (RSP) / B8-0551/2018 / P8\_TA-PROV(2018)0475

**3.** **Date d’adoption de la résolution:** 29 novembre 2018

**4.** **Commission parlementaire compétente:** commission des affaires économiques et monétaires (ECON)

**5.** **Analyse/évaluation succincte de la résolution et des demandes qu’elle contient:**

La résolution contient 28 recommandations, adressées pour la plupart aux États membres et à leurs autorités compétentes en matière de fiscalité, de surveillance des marchés financiers et de lutte contre le blanchiment de capitaux. La Commission ne traite que des recommandations qui relèvent de son champ de compétences.

La résolution demande que l’Autorité européenne des marchés financiers et l’Autorité bancaire européenne mènent une enquête sur les montages à l’origine de la fraude dite des «CumEx files». L’objectif d’une telle enquête serait d’évaluer les menaces que ces montages font peser sur les marchés financiers, de déterminer quels acteurs interviennent dans ces montages, d’évaluer s’il y a eu violation du droit de l’Union ou d’un droit national et d’examiner les mesures prises par les autorités nationales de surveillance financière. La résolution exhorte les autorités nationales à ouvrir des enquêtes pénales contre les auteurs de ces infractions et ceux qui les ont permises, c’est-à-dire non seulement des conseillers fiscaux, mais également des juristes, des comptables et des banques.

La résolution recommande de modifier la directive sur la coopération administrative dans le domaine de la fiscalité directe[[1]](#footnote-1), afin d’étendre le champ d’application de l’échange automatique obligatoire d’informations. Elle invite également la Commission à réviser la directive mères-filiales[[2]](#footnote-2) afin de combattre les pratiques d’arbitrage de dividendes et d’examiner la nécessité d’un cadre européen en matière de fiscalité des revenus du capital.

Reconnaissant que la crise de 2008 et les réductions des dépenses publiques qui en ont résulté ont affecté les autorités fiscales, la résolution demande que davantage d’investissements nationaux soient consacrés à la modernisation et au renforcement des autorités fiscales et que des ressources humaines adéquates soient prévues pour améliorer la surveillance et assurer un meilleur partage des informations.

Enfin, la résolution invite la Commission à élaborer une proposition relative à une police financière européenne, ainsi qu’un cadre européen pour les enquêtes fiscales transfrontières, et à réfléchir à une proposition visant à instituer une cellule de renseignement financier de l’Union et un mécanisme de signalement précoce.

**6.** **Réponse à ces demandes et aperçu des mesures que la Commission a prises ou envisage de prendre:**

**Recommandation nº 4: regrette que le commissaire responsable de la fiscalité ne reconnaisse pas la nécessité d’étendre le système actuel d’échange d’informations entre les autorités fiscales nationales**

Comme l’a déclaré le commissaire Moscovici lors de son audition du 28 novembre 2018 devant la commission spéciale sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l’évasion fiscale (TAX3) et précédemment, lors du débat du 23 octobre 2018 en plénière, la Commission estime que, dans le cadre de l’évaluation en cours de la directive sur la coopération administrative (DCA), il convient d’examiner s’il est nécessaire d’élargir le champ de l’échange automatique obligatoire des informations. Après l’entrée en vigueur des dispositions concernées[[3]](#footnote-3), le champ d’application actuel de l’échange automatique d’informations sera étendu, à partir de la mi-2020, aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

La directive 2011/16/UE sur la coopération administrative (DCA) établit les procédures nécessaires et définit la structure d’une plate-forme sécurisée pour la coopération entre les administrations fiscales de l’Union européenne. Le champ d’application de la directive englobe les impôts de toute nature à l’exception de la TVA, des droits de douane, des accises et des cotisations sociales obligatoires, car ceux-ci sont déjà couverts par d’autres législations de l’Union sur la coopération administrative. La directive prévoit l’échange de certains renseignements fiscaux sous trois formes principales: spontanée, sur demande et automatique. La directive sur la coopération administrative a été modifiée à cinq reprises pour étendre l’échange automatique d’informations aux comptes financiers (DCA2), aux décisions fiscales (DCA3), aux rapports pays par pays (DCA4), ainsi que pour garantir l’accès des autorités fiscales aux informations concernant le blanchiment de capitaux (DCA5) et plus récemment pour étendre l’échange automatique d’informations aux montages fiscaux potentiellement dommageables vendus par des intermédiaires (DCA6).

**Recommandation nº 9: souligne que ces nouvelles révélations semblent révéler de possibles lacunes dans les législations fiscales nationales et dans les systèmes en vigueur d’échange d’informations et de coopération entre les autorités des États membres; invite les États membres à mettre réellement en œuvre l’échange automatique et obligatoire d’informations dans le domaine fiscal**

Les États membres doivent mettre effectivement en œuvre l’échange obligatoire d’informations sur la base de la législation de l’Union applicable, en particulier de la directive 2011/16/UE telle que modifiée. Toutefois, il est reconnu que son application peut présenter des lacunes. Conformément à l’article 23 de la directive 2011/16/UE, la Commission, conjointement avec les États membres, a le devoir d’examiner et d’évaluer le fonctionnement de l’échange d’informations en pratique[[4]](#footnote-4): en d’autres termes, il convient d’évaluer s’il est efficient, efficace, pertinent, cohérent et s’il offre une valeur ajoutée européenne. Pour répondre à ces questions, les services de la Commission procèdent actuellement à une évaluation de la coopération administrative au titre de la directive 2011/16/EU, telle que modifiée. Selon le plan actuel, le rapport d’évaluation devrait être publié au cours du premier semestre 2019.

**Recommandation nº 10: plaide pour un renforcement des échanges d’informations au niveau des autorités fiscales afin d’éviter les problèmes de confidentialité fiscale constatés dans certains États membres**

La Commission encourage tous les États membres à tirer pleinement parti de l’échange d’informations, tout en respectant dûment la confidentialité des données à caractère personnel des contribuables.

**Recommandation nº 11: presse les autorités fiscales de tous les États membres de désigner des guichets uniques, comme l’entend le groupe de travail international pour le partage des renseignements et la collaboration de l’OCDE, et invite la Commission à assurer et à faciliter la coopération entre eux afin de garantir un partage rapide et efficace entre les États membres des informations relatives aux dossiers présentant une dimension transfrontière**

En vertu de l’article 9 de la directive 2011/16/UE, les États membres doivent s’informer mutuellement chaque fois qu’ils rencontrent des informations qui les amènent à soupçonner l’existence d’une perte fiscale dans un autre État membre. Actuellement, en application de l’article 4 de la directive 2011/16/UE, chaque autorité nationale compétente dispose d’un point de contact unique chargé d’envoyer et de recevoir et, si nécessaire, de transmettre les informations complémentaires reçues. Ces points de contact sont officiellement appelés bureaux centraux de liaison. La communication entre les bureaux centraux de liaison est nécessaire à l'établissement de contacts plus directs entre les bureaux locaux ou nationaux des États membres chargés de la coopération administrative. Afin de promouvoir la communication entre les bureaux centraux de liaison, les services de la Commission ont organisé une réunion des responsables des bureaux centraux de liaison de l’Union européenne, prévue en février 2019.

**Recommandation nº 14: invite les autorités fiscales nationales à tirer pleinement parti de la sixième directive relative à la coopération administrative en ce qui concerne l’échange automatique et obligatoire d’informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l’objet d’une déclaration, notamment les demandes groupées; demande en outre le renforcement de cette directive afin de rendre obligatoire la publication des montages d’arbitrage de dividendes et de toutes les informations sur les plus-values de capitaux, y compris l’octroi de remboursements d’impôt sur les dividendes et sur les plus-values de capitaux**

La DCA6 prévoit l’obligation de déclarer les dispositifs transfrontières dans certains cas, lorsqu’ils correspondent à au moins un des marqueurs prévus. Dans le cadre de la mise en œuvre de la directive, les États membres peuvent renforcer les marqueurs prévus dans la DCA6. La Commission évalue la pertinence des marqueurs tous les deux ans et évalue s’il y a lieu de les renforcer.

**Recommandation nº 16: insiste sur la nécessité d’une action coordonnée entre les autorités nationales afin de garantir le recouvrement de tous les fonds puisés illégalement dans les comptes publics**

Cette recommandation correspond aux suggestions qui ont été faites lors de la dernière évaluation des modalités de l’assistance mutuelle en matière de recouvrement des impôts[[5]](#footnote-5). Les aspects techniques et juridiques de l’extension de cette assistance au recouvrement seront examinés avec les États membres en 2019.

**Recommandation nº 17: presse la Commission d’évaluer et les États membres de réviser et de mettre à jour les conventions fiscales bilatérales conclues entre États membres et avec des pays tiers, de manière à combler les lacunes qui offrent des opportunités pour se livrer à des pratiques commerciales à visée fiscale, en l’occurrence à des fins d’évasion fiscale**

Les conventions fiscales bilatérales relèvent du domaine de la compétence nationale. Toutefois, la liste de l’Union européenne des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales, qui a été approuvée pour la première fois en décembre 2017, est un instrument efficace pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable et les défaillances de la bonne gouvernance fiscale au niveau mondial. En outre, la directive anti-évasion fiscale[[6]](#footnote-6) comble bon nombre des principales failles utilisées à des fins de planification fiscale agressive et prévoit des mesures visant à empêcher le transfert de bénéfices vers des territoires à fiscalité faible ou nulle.

**Recommandation nº 18: demande à la Commission de s’atteler immédiatement à l’élaboration d’une proposition visant à créer une police financière européenne dans le cadre d’Europol, qui soit dotée de moyens d’enquête propres, ainsi que d’un cadre européen d’enquêtes fiscales transfrontières**

Europol est l’Agence de l’Union européenne pour la coopération des services répressifs. La compétence d’Europol en matière de lutte contre les formes graves de criminalité transfrontière couvre un certain nombre d’infractions pénales liées au financement, y compris la fraude. Dans ce contexte, Europol contribue à coordonner, organiser et mettre en œuvre des enquêtes et des actions opérationnelles menées conjointement avec les autorités compétentes des États membres.

Europol n’a pas le pouvoir de mener ses propres enquêtes, mais s’emploie à soutenir les services répressifs nationaux. La base juridique révisée [règlement (UE) 2016/794] est entrée en vigueur en mai 2017 et doit être intégralement évaluée d’ici mai 2022. Cette évaluation devrait également porter sur les tâches futures éventuelles d’Europol, dans le cadre des possibilités prévues par le traité sur le fonctionnement de l’Union européenne.

**Recommandation nº 19: invite la Commission à réviser la directive concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d’États membres différents afin de combattre les pratiques d’arbitrage de dividendes**

La Commission a déjà introduit des mesures anti-abus dans la directive mère-filiale[[7]](#footnote-7) et des mesures pour lutter contre les dispositifs hybrides[[8]](#footnote-8). Par conséquent, le fonctionnement de la directive a déjà été considérablement amélioré. Les activités restantes d’arbitrage de dividendes devraient être traitées par d’autres canaux.

**Recommandation nº 20: invite la Commission à évaluer le rôle des entités ad hoc et des entités à vocation spécifique, révélé par les «CumEx papers» et, le cas échéant, à proposer de restreindre l’emploi de ces instruments**

L’utilisation de structures ad hoc peut servir à des fins commerciales légitimes mais, d’un point de vue fiscal, des sociétés peuvent être créées sous forme de SPV pour tirer parti des réseaux de conventions fiscales, ce qui peut conduire à des abus. Par exemple, des études économiques[[9]](#footnote-9) indiquent qu’il existe un lien entre les structures organisationnelles complexes d'entreprises telles que les SPV et les SPE et l’évasion fiscale des grandes sociétés. Toutefois, en ce qui concerne l’affaire du cum-ex, l’enquête n’a pas révélé jusqu’à présent que des SPV avaient pu jouer un rôle particulier; voir par exemple le rapport du Parlement allemand[[10]](#footnote-10) sur cette question. Dans ce contexte, la Commission n’a aucune raison de procéder à des évaluations supplémentaires sur cet aspect particulier.

**Recommandation nº 21: prie instamment la Commission d’évaluer s’il serait nécessaire d’instaurer un cadre européen en matière de fiscalité des revenus du capital afin de restreindre les opportunités qui déstabilisent les flux financiers transfrontières, créent de la concurrence fiscale entre les États membres et érodent les assiettes fiscales, sur lesquelles repose la pérennité des États-providence européens**

La Commission prend note de cette recommandation. Toutefois, d’autres mesures existantes, comme la directive sur la coopération administrative (telle que modifiée), auront un effet similaire.

**Recommandation nº 22: demande à la Commission de réfléchir à une proposition législative pour instituer une cellule de renseignement financier de l’Union, un centre européen pour le travail commun d’enquête et un mécanisme de signalement précoce**

Il est essentiel que les cellules de renseignement financier (CRF) des États membres améliorent leur niveau de coopération. Le document de travail des services de la Commission [SWD(2017) 275 final] de juin 2017 fait le point sur les résultats d’un rapport de recensement des pouvoirs des CRF et des obstacles rencontrés concernant l’obtention et l’échange d’informations, rapport qui a été réalisé par la plate-forme des CRF en 2016. Ce document recense les mesures nécessaires pour lever les obstacles actuels aux enquêtes financières, y compris les questions qui pourraient être traitées par des orientations et une coopération renforcée dans le cadre de la plate-forme des CRF, où des normes et une compréhension communes des concepts sont élaborées conjointement avec les cellules nationales de renseignement financier et Europol. Il se penche également sur divers projets visant à faciliter la diffusion, l’échange et le traitement de l’information.

Parallèlement, la Commission vérifiera dans ses contrôles de transposition que chaque CRF est indépendante et autonome sur le plan opérationnel et dispose des ressources nécessaires pour mener à bien sa tâche. Dans ce processus, la Commission tiendra également compte des normes internationales, en particulier de la recommandation 29 du GAFI et de sa note interprétative, ainsi que des principes d’Egmont pour l’échange d’informations. En outre, la Commission a présenté une proposition législative ciblée [COM(2018) 213] visant à remédier à l’absence ou au retard d’accès des services répressifs aux informations financières ainsi qu’aux obstacles à la coopération entre les CRF et entre ceux-ci et les services répressifs non encore couverts par la directive sur le blanchiment de capitaux. Plus récemment, elle a également entamé une évaluation de la coopération des CRF avec les pays tiers ainsi que des obstacles et des opportunités concernant un renforcement accru de la coopération entre les CRF de l’UE - notamment la possibilité d’établir un mécanisme de coordination et de soutien pour cette coopération. Cette évaluation devrait être achevée pour le 1er juin 2019 [nouvel article 65, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/849].

**Recommandation nº 23: relève que la crise de 2008 a eu pour conséquence une réduction générale des ressources et du personnel des administrations fiscales; invite les États membres à investir, pour les moderniser, dans les outils à la disposition des autorités fiscales et à allouer à cette mission les ressources humaines nécessaires, de manière à améliorer la surveillance et à réduire les décalages temporels et les déficits d’information; demande aux États membres de renforcer les moyens de leurs autorités financières, afin de garantir qu’elles soient pleinement aptes à déceler les pratiques de fraude fiscale**

Obtenir de meilleures performances avec moins de ressources est en effet un défi commun à toutes les administrations fiscales. La direction générale de la fiscalité et de l’union douanière de la Commission européenne soutient activement le recensement et le partage de solutions pour optimiser les structures, les processus et le fonctionnement en général des administrations fiscales, via sa plate-forme informelle récemment créée pour la coopération entre les chefs des administrations fiscales des États membres. Outre cette plate-forme informelle, qui peut aider les administrations fiscales à relever ces défis, les États membres ont également la possibilité d’utiliser le programme d’appui aux réformes structurelles, qui peut les accompagner dans des processus de réforme sur mesure, ainsi que le programme Fiscalis 2020 pour les échanges et la coopération au niveau des experts. Au printemps dernier, la Commission a présenté, entre autres, deux propositions législatives visant à garantir la poursuite du soutien à ces activités dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel[[11]](#footnote-11).

**Recommandation nº 25: se félicite de la proposition de la Commission du 12 septembre 2018 qui vise à modifier, parmi d’autres règlements, le règlement instituant l’ABE afin de renforcer le rôle de l’ABE dans la surveillance du secteur financier aux fins de la lutte contre le blanchiment de capitaux [COM(2018) 646]; insiste sur le fait que, conformément au mécanisme de surveillance unique, la BCE est chargée de prendre des mesures d’intervention précoce, au sens des dispositions pertinentes du droit de l’Union; estime que la BCE devrait contribuer à alerter les autorités nationales compétentes et devrait coordonner toutes les mesures prises en cas de soupçon d’infraction aux règles anti-blanchiment dans des banques ou des groupes faisant l’objet d’une surveillance**

La Commission se félicite du soutien exprimé en faveur de sa proposition visant à renforcer les pouvoirs de l’ABE dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux. La Commission est également convaincue de la nécessité de renforcer les accords d’échange d’informations et de coopération entre les autorités de surveillance prudentielle, notamment le mécanisme de surveillance unique (MSU), ainsi que les autorités de lutte contre le blanchiment de capitaux, et de supprimer tout obstacle s'opposant encore à cet échange d’informations. Dans ce contexte, le 4 décembre, les colégislateurs sont parvenus à un accord politique sur un «paquet de réduction des risques» comprenant des modifications de la directive sur l’adéquation des fonds propres qui visent à renforcer ces accords.

1. Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE. [↑](#footnote-ref-1)
2. Directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d’États membres différents. [↑](#footnote-ref-2)
3. Directive (UE) 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la directive 2011/16/UE. [↑](#footnote-ref-3)
4. Conformément à l’article 23 de la directive 2011/16/UE du Conseil, JO L 64 du 11.3.2011, p. 1. [↑](#footnote-ref-4)
5. COM(2017) 778 et SWD(2017) 461 du 18.12.2017. [↑](#footnote-ref-5)
6. Directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d’évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur. [↑](#footnote-ref-6)
7. Directive 2011/96/UE du Conseil. [↑](#footnote-ref-7)
8. COM(2016) 687. [↑](#footnote-ref-8)
9. Demere, Paul et Donohoe, Michael P. et Lisowsky, Petro, *The Economic Effects of Special Purpose Entities on Corporate Tax Avoidance* (17 octobre 2018). Disponible à SSRN: https://ssrn.com/abstract=2557752 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2557752 [↑](#footnote-ref-9)
10. Rapport du Parlement allemand du 20 juin 2017 <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/127/1812700.pdf> [↑](#footnote-ref-10)
11. COM(2018) 391 final et COM(2018) 443 final. [↑](#footnote-ref-11)