



SECRETARIAAT-GENERAAL
SECRETARIAT GÉNÉRAL

LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE À GRANDE ÉCHELLE

L'approche Benelux

Cahier thématique



Table des matières

Préface	5
L'Union Benelux en un clin d'œil...	7
Introduction:	
Historique du groupe de travail «Fraude» et des sous-groupes qui en dépendent	10
1. La fraude fiscale : un thème transfrontalier récurrent et actuel	13
2. Une priorité pour le Benelux	17
2.1. La genèse de la collaboration	17
2.2. Le groupe de travail « Fraude » : 10 ans d'expertise	17
2.3. Le Secrétariat général : pivot central de la collaboration	18
2.4. Le Benelux : acteur actif au sein de l'Union européenne	19
2.4.1. Précurseur de l'intégration européenne	19
2.4.2. Coopération renforcée	20
2.4.3. Groupe de réflexion et source d'inspiration	20
3. Les différentes facettes de la fraude fiscale	23
3.1. Les priorités actuelles du groupe de travail « Fraude »	23
3.1.1. La collaboration du Benelux concernant des projets européens	24
3.1.2. Le secteur immobilier et de la construction	24
3.1.3. Les sociétés écrans et domiciliations fictives	25
3.1.4. Missing Trader Intracommunity Fraud Benelux / Carrousel TVA	25
3.1.5. Trusts	25
3.2. Le sous-groupe MTIC et la fraude carrousel : une facette de l'approche Benelux	25
4. Le Benelux, laboratoire d'idées	31
4.1. Un exemple au niveau européen : l'échange de données dans le secteur automobile	31
4.2. La collaboration public-privé dans le domaine des huiles minérales	33
4.3. L'approche commune d'une question bilatérale	34
5. L'amélioration constante de la lutte contre la fraude fiscale	37
5.1. Une expertise technique et un partage des connaissances comme fondements de la collaboration	37
5.2. Dépasser les différences culturelles et organisationnelles	38
5.3. Une structure adaptée à une collaboration dynamique	39
6. Conclusions et perspectives d'avenir	43
6.1. Quatre constats importants en guise de conclusions	43
6.2. Trois défis auxquels le Benelux est confronté dans le domaine de la lutte anti-fraude	44

Préface

Le nouveau traité Benelux est entré en vigueur le 1er janvier 2012. Il donne l'opportunité aux trois pays du Benelux - Belgique, Pays-Bas et Luxembourg - d'approfondir et d'intensifier leurs concertations, collaborations et coopérations dans les domaines de l'économie, de la sécurité et du développement durable. Le Benelux peut ainsi continuer à remplir son rôle de pionnier, de modèle et d'inspirateur dans une Union européenne élargie.

Le Secrétariat général de l'Union Benelux, le pivot central de ce processus, a une fonction de coordination et d'impulsion. Notre objectif est de rechercher, en permanence, dans nos domaines de compétences et ensemble avec nos parties prenantes, les solutions les plus adaptées à une approche transfrontalière. Ce faisant, nous estimons qu'il est nécessaire de tenir compte de l'évolution de la situation nationale et internationale ainsi que de nouveaux points de vue et de nouvelles idées. La prise en considération de ces différents aspects permet d'améliorer continuellement notre entreprise commune afin de la rendre à la fois plus effective et plus efficace.

Le degré de compétence et d'expertise de l'Union Benelux est reconnu et apprécié de tous. Nous voulons partager ces connaissances et publions donc un cahier thématique consacré à un thème spécifique, en y détaillant ses origines, développements actuels ainsi que les principaux résultats et les tendances. Grâce à ce biais, nous espérons un retour d'information, des suggestions sur la forme ou des commentaires sur le contenu de ce nouveau type de communication de l'acquis Benelux.

Pour ce cahier thématique, nous avons choisi le thème de la lutte contre la fraude fiscale à grande échelle, notamment en raison du **10e anniversaire du groupe de travail Benelux «Fraude »** et de la pertinence de l'actualité du thème.

Le Collège des secrétaires généraux,

J.P.R.M. van Laarhoven

A. de Muyser

L. Willems

L'Union Benelux en un clin d'œil...

Une coopération intergouvernementale

Le Benelux est une coopération intergouvernementale qui transcende les frontières entre les Belges, les Néerlandais et les Luxembourgeois. L'objectif du Benelux est d'être une région sans frontières, améliorant le bien-être, la mobilité, la sécurité et le développement durable de tous. Le Benelux est le laboratoire idéal pour faire progresser l'intégration européenne.

Le Benelux existe depuis plus de 50 ans : après la Seconde Guerre mondiale, les trois partenaires ont pris l'initiative de l'une des toutes premières étapes vers l'intégration européenne. En 1958, l'Union douanière entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg débouchait sur le traité instituant l'Union économique Benelux, impliquant un élargissement et un approfondissement de la coopération économique.

Un nouveau traité

Le 17 juin 2008, un nouveau traité Benelux a été signé à La Haye par les premiers ministres, les ministres des Affaires étrangères de Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg et les ministres-présidents des entités fédérées belges.

Ce traité est entré en vigueur le 1er janvier 2012. Il s'agit d'une convention-cadre flexible et pragmatique qui fixe les lignes directrices de la coopération pour le 21e siècle. L'Union Benelux poursuit deux grands objectifs : accentuer le rôle de la coopération en tant que laboratoire de l'Union européenne et renforcer la coopération transfrontalière.

Trois domaines d'action

Ces objectifs se concrétisent par le biais des 3 domaines d'action : dans le domaine de l'économie, en vue de la réalisation du marché interne et de l'union économique, en matière de développement durable, pour pérenniser l'apport des trois pays et enfin, concernant la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, pour étendre la sécurité à tous.

Cinq institutions

Le Comité de Ministres Benelux

Les ministres déterminent les lignes directrices et les priorités de la collaboration au Benelux. La composition du Comité de Ministres peut varier en fonction de l'ordre du jour. Les réunions sont présidées à tour de rôle par un des trois pays.

Le Conseil Benelux

Les hauts fonctionnaires des ministères compétents préparent les dossiers ministériels et exécutent les décisions. À cette fin, ils peuvent mettre sur pied des groupes de travail ou des commissions d'experts.

Le Parlement Benelux

Le Parlement compte 49 députés provenant des parlements de Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg. Les membres de ce Conseil interparlementaire Consultatif de Benelux informent et conseillent leur gouvernement respectif sur les matières Benelux.

La Cour de Justice Benelux

Neuf juges prononcent des arrêts contraignants au sujet de questions préjudicielles posées par les juges nationaux concernant la réglementation Benelux. La Cour peut également conseiller les gouvernements pour toute question relative à l'interprétation de cette réglementation et elle est chargée aussi du contentieux des fonctionnaires.

Le Secrétariat général Benelux

Le Secrétariat général Benelux basé à Bruxelles est le pivot de cette collaboration. Il est chargé, entre autres, d'assister le Comité de Ministres, le Conseil et les groupes de travail thématiques. Il initie, soutient et assure la collaboration en matière d'économie, de durabilité et de sécurité. Dirigé par le Collège des Secrétaires généraux, le Secrétariat général compte une cinquantaine de collaborateurs.

Introduction

Historique du groupe de travail « Fraude » et des sous-groupes qui en dépendent

Le 27 mars 2001, le commissaire du gouvernement adjoint auprès du Ministère des Finances belge. Alain Zenner publia un plan d'action « Pour une nouvelle culture fiscale », portant, entre autres, sur l'optimisation de la coopération internationale dans la lutte contre la fraude fiscale transfrontalière.

A la suite de contacts informels, il adressa le 22 mai 2001, une lettre au Secrétaire général du Benelux, lui demandant de nouer les contacts nécessaires avec les autorités compétentes luxembourgeoises et néerlandaises afin de pouvoir entamer le plus rapidement possible une concertation transfrontalière.

Le 5 juin 2001, le Conseil Benelux donna mandat au Secrétariat général de convoquer les responsables et les experts des départements concernés des trois pays à des discussions exploratoires, « afin de vérifier si les trois pays manifestaient de l'intérêt pour une coopération dans la lutte contre la fraude fiscale transfrontalière à grande échelle ».

Sous l'impulsion du Secrétariat général et en présence du commissaire du gouvernement Zenner, une réunion d'orientation sur la lutte contre la fraude fiscale transfrontalière à grande échelle fut convoquée le 27 novembre 2001 afin de sonder l'intérêt pour une coopération entre les pays du Benelux. Dans la mouvance, des discussions exploratoires eurent lieu les 28 et 29 janvier 2002.

Elles débouchèrent sur des conclusions - approuvées unanimement - qui montraient que les instances responsables des trois pays étaient convaincues de l'intérêt d'une coopération entre les pays du Benelux dans la lutte contre la fraude fiscale transfrontalière à grande échelle (TVA et accises) et souhaitaient se mettre au travail à court terme.

Sur base d'un plan d'action, fruit de la concertation entre les trois Etats, il fut décidé d'aborder les points suivants : la fraude carrousel, l'évolution des recettes TVA et des restitutions TVA, le problème du leasing transfrontalier, l'abus du régime de la marge dans le commerce de véhicules d'occasion et des huiles minérales.

Dès lors, la procédure habituelle de la formation d'un nouveau groupe de travail pouvait débuter et elle aboutit, en mars 2002, à la création d'un groupe de travail « Fraude » du Benelux.

La fraude fiscale est un phénomène de plus en plus international

« La fraude grave ou organisée revêt presque toujours une dimension internationale. Les compétences des services d'inspection fiscale et sociale ne dépassent cependant pas les frontières nationales. La coopération transfrontalière entre les gouvernements et les administrations est cruciale pour enrayer effectivement le phénomène de la fraude. Le Benelux joue un rôle de pionnier à cet égard. »

(John Crombez, secrétaire d'Etat – Belgique)

« Si vous ne parvenez pas à éviter la fraude fiscale, vous dupez les entrepreneurs et contribuables honnêtes. Ils sont confrontés à une concurrence déloyale et doivent payer plus. »

(Frans Weekers, secrétaire d'Etat – Pays-Bas)

« Les manœuvres frauduleuses en matière de TVA sont en principe toujours basées sur des montages internationaux. Partant, la détection de cette fraude organisée est tributaire d'une bonne coopération administrative entre les Etats membres. Dans cet ordre d'idées, le groupe de travail Benelux « Fraude » a souvent lancé de nouvelles initiatives de bonnes pratiques. »

(Luc Frieden, ministre - Luxembourg)

1.

La fraude fiscale : un thème transfrontalier récurrent et actuel

Bien qu'il n'existe pas de définition formelle de la fraude fiscale, il est néanmoins communément admis que la lutte contre la fraude fiscale à grande échelle consiste à faire face à une criminalité transfrontalière de grande ampleur. Celle-ci utilise des structures aussi sophistiquées qu'artificielles, souvent conçues par des associations de type mafieux dont l'activité, hors de tout projet économique, vise spécifiquement à échapper illégalement à l'impôt ou à bénéficier indûment de crédits d'impôts à la faveur de la législation européenne.

La fraude fiscale est un phénomène de plus en plus international et ce, surtout depuis l'ouverture des frontières (fiscales) de l'Union Benelux en 1980 et plus tard, l'instauration du marché unique européen, en 1993. Certains particuliers ou entreprises profitent de ce cadre pour frauder occasionnellement ou pour créer des structures de fraude organisées.

Les méthodes de quantification permettant d'appréhender l'ampleur réelle de ce phénomène sont donc rares et aléatoires et dépendent de chaque pays.

Quoi qu'il en soit, cette fraude représente un manque à gagner pour les trésors publics nationaux, que l'on peut estimer à plusieurs milliards d'euros. Elle constitue une attaque contre la législation nationale et fausse la concurrence. Pour ces raisons, les pays adoptent des mesures visant à lutter contre les agissements des fraudeurs. Mais ces derniers profitent des différences d'approche ainsi que du manque de collaboration et d'échange de données entre les pays.

Les défis d'un monde en évolution constante

Durant les années '90, la suppression des frontières au sein de l'Union européenne, la mondialisation de l'économie, le développement de nouvelles technologies, l'accélération des transactions financières ont simplifié la vie du citoyen et facilité les échanges commerciaux tout en entraînant une augmentation des risques d'attaques criminelles. Cette situation n'a cessé de s'amplifier aux cours des dernières années.

La croissance des abus en matière de fraude fiscale provoque une distorsion de concurrence et des conditions d'accès de tous au marché du travail. La lutte contre ce phénomène est devenue une nécessité de plus en plus criante. En outre, il est apparu qu'il était essentiel de passer d'une vision nationale à une approche transnationale.

A retenir

- Les fraudeurs profitent des différences d'approche ainsi que du manque de collaboration et d'échange de données entre les pays ; ils contribuent dès lors à aggraver la concurrence déloyale.
- Par essence, la fraude fiscale à grande échelle est internationale, alors que le cadre de la lutte à son encontre est national.
- Sans approche coordonnée entre les pays, la fraude fiscale représente une perte de rentrées financières significatives pour les budgets nationaux.

10e anniversaire du groupe de travail Benelux « Fraude »



2.

Une priorité pour le Benelux

2.1. La genèse de la collaboration

Conformément à une décision prise par le Conseil Benelux le 5 juin 2001, des concertations exploratoires ont eu lieu entre les experts des trois pays et le Secrétariat général afin d'explicitier les souhaits de la Belgique en matière de collaboration dans le domaine de la lutte contre la fraude fiscale transfrontalière à grande échelle et d'examiner si une telle collaboration suscitait également l'intérêt des Pays-Bas et du Luxembourg. A l'issue de ces concertations, un rapport soulignant l'importance pour les trois pays d'une collaboration dans ce domaine et la nécessité de mettre au point des techniques permettant de démanteler rapidement des montages frauduleux a été transmis par les Présidents des trois délégations au Conseil Benelux.

Sur base de ce rapport, le Conseil Benelux a décidé :

- de considérer les activités décrites dans le rapport comme partie intégrante des tâches de l'Union Benelux ;
- d'intégrer le groupe de travail « Fraude » dans les structures de concertation officielles « Marché intérieur » de l'Union Benelux ;
- de charger le groupe de travail « Fraude » de lui faire rapport régulièrement sur ses activités ainsi que sur les résultats atteints dans la pratique.

2.2. Le groupe de travail « Fraude » : 10 ans d'expertise

Le thème de la fraude fiscale à grande échelle a rencontré un intérêt marqué dans le chef des trois pays du Benelux, convaincus de la nécessité de mettre en place une coopération dans la lutte contre la fraude fiscale transfrontalière. En 2002, les instances des trois pays ont décidé d'établir un plan d'action en la matière et une structure de coopération dynamique et efficace a ainsi vu le jour.

Depuis lors, des hauts fonctionnaires des trois pays partenaires se réunissent deux fois par an dans le cadre de ce groupe de travail. Ils accordent un mandat à des sous-groupes de travail qui organisent des réunions consacrées à des thèmes spécifiques.

Les premières discussions ont notamment concerné l'augmentation du nombre de contrôles multilatéraux, la lutte contre la fraude dans le secteur des huiles minérales et contre la fraude carrousel dans le secteur des cartes téléphoniques prépayées.

D'autres thèmes ont également été abordés ultérieurement dans des sous-groupes, notamment en matière de commerce de gros, d'internet, de leasing ou de télécommunications. Une fois le sujet traité, le sous-groupe de travail y afférent peut être mis en veille pour être réactif en cas de besoin.

Le groupe de travail « Fraude » doit faire face à un triple impératif :

- la flexibilité : il n'existe pas de structure rigide et préétablie ;
- la maîtrise de l'agenda : celui-ci évolue en fonction des intérêts respectifs des Etats membres ;
- l'actualité : il est réactif et répond aux nouveaux besoins.

2.3. Le Secrétariat général : pivot central de la collaboration

Sous l'impulsion du Secrétariat général Benelux, une attention plus soutenue a été accordée à la collaboration entre les différents services comme les administrations fiscales et juridiques ainsi qu'entre les services disposant des compétences de police. Cette collaboration a permis de mettre à jour et de résoudre plusieurs problèmes transfrontaliers auxquels les services nationaux étaient confrontés. Une collaboration à grande échelle était absolument nécessaire afin de lutter contre cette fraude transfrontalière et le Secrétariat général est le pivot central naturel soutenant et amplifiant cette étroite interaction.

Le Secrétariat général :

- préside le groupe de travail central et les sous-groupes d'experts ;
- contribue activement à la recherche de compromis ;
- organise des réunions et rédige des rapports ;
- assure le suivi des décisions.

2.4. Le Benelux : acteur actif au sein de l'Union européenne

Des sujets visant à favoriser l'échange de bonnes pratiques et même la conclusion d'accords de coopération ont été abordés durant les premières années de l'approche de la fraude fiscale à grande échelle. Aujourd'hui encore, les administrations nationales restent attentives aux cas de fraude qui peuvent être mieux traités au niveau du Benelux, ayant souvent un lien avec le cadre européen.

2.4.1. Précurseur de l'intégration européenne

Une fois l'efficacité de la démarche du Benelux démontrée, les thèmes abordés peuvent être à nouveau développés au niveau européen. Par la diversité offerte au sein du contexte « Benelux », les méthodes qui y ont fait leurs preuves sont souvent adaptables au niveau européen.

Une illustration : la fraude intracommunautaire et l'invalidation du numéro de TVA

Les procédures d'invalidation semblent être un instrument indispensable pour lutter contre la fraude à la TVA. Des critères prépondérants en la matière sont la rapidité et l'efficacité. Il incombe au pays dans lequel est émis le numéro de TVA de contrôler si l'entreprise a des motifs légaux d'exister et des pratiques commerciales licites. Seul ce pays peut lui retirer son numéro de TVA. Ce numéro doit pouvoir être invalidé plus rapidement au niveau Benelux qu'au niveau européen actuel. Pour cette raison, les pays du Benelux s'adressent les uns aux autres pour veiller à ce que la collaboration et l'invalidation puissent s'effectuer rapidement et efficacement. Ces bonnes pratiques peuvent ensuite être proposées au niveau européen.

2.4.2. Coopération renforcée

Lorsque les objectifs du Benelux ne sont pas atteints au niveau de l'Europe, l'article 350 du Traité UE permet au Benelux d'approfondir des thématiques de manière systématique et d'initier des méthodes plus efficaces.

Un exemple au niveau européen : l'échange de données dans le secteur automobile (Autocanet)

Dans le courant 2008, le système Autocanet (Auto Carrousel Network) est entré en vigueur dans le Benelux. (voir 4.1.)

Autocanet a ensuite été présenté aux autres membres de l'Union européenne lors d'un atelier avec des représentants de 23 pays de l'UE.

En 2010, les systèmes Autocanet et Eurocanet – (ce dernier étant lui-même inspiré par le système Autocanet) - ont été repris dans le réseau Eurofisc pour un échange rapide d'informations ciblées entre les services fiscaux de l'UE.

2.4.3. Groupe de réflexion et source d'inspiration

Dans le cadre d'une réappropriation d'une thématique au niveau européen, le Benelux peut remplir un rôle de groupe de réflexion. Il représente à la fois une force motrice et une sorte de « banc d'essai » au sein de l'Union européenne.

Une illustration : La procédure de remboursement de la TVA

Dans le cadre de la directive européenne 2008/9/CE sur la procédure de remboursement de la TVA à transposer dans les législations nationales, les pays ont procédé à un échange de vues sur l'interprétation de cette directive et sur les dispositions à prendre afin d'éviter de potentielles incompatibilités. Vu l'intérêt manifesté, il a été décidé que des rencontres auraient lieu dans le cadre du Benelux afin de discuter de l'implémentation d'autres directives à chaque fois que le besoin se ferait sentir.

A retenir

- La méthodologie Benelux fusionne les approches nationales et transnationales.
- Le Benelux peut être une source d'inspiration et un stimulateur pour l'Europe.

La forme la plus connue et la plus vaste de fraude TVA intracommunautaire est la fraude « carrousel »

« Il n'existe pas un seul type de fraude mais diverses manifestations de celle-ci. Tout comme la fraude fiscale à grande échelle ne connaît pas de limites, nous devons transcender nos frontières et mettre à profit nos différences pour trouver des solutions concrètes au sein du Benelux. »

(Alain de Muyser, secrétaire général adjoint du Benelux)

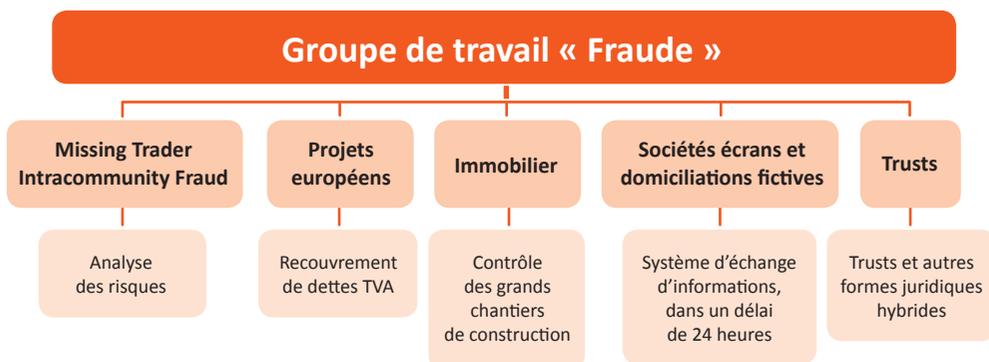


3.

Les différentes facettes de la fraude fiscale

3.1. Les priorités actuelles du groupe de travail « Fraude »

Sous l'égide du groupe de travail « Fraude », différents sous-groupes ont été créés afin de s'adapter au mieux aux différentes formes de fraude qui se développent au gré du temps. Les techniques de fraude les plus innovantes aujourd'hui seront en effet dépassées demain. Pour les inspecteurs et les contrôleurs, cela revient à être aussi inventifs que les fraudeurs. Les priorités définies au sein du groupe de travail « Fraude » sont là pour aider les pays du Benelux à gérer toutes ces nouveautés de manière créative.



Ces sous-groupes, sont pour l'heure plus particulièrement actifs au sein de 5 domaines différents :

3.1.1. La collaboration du Benelux concernant des projets européens

L'objectif est d'éviter des incompatibilités nationales liées à l'introduction d'une directive européenne en s'assurant si possible d'une compréhension commune de la législation et de son implémentation. Cette phase préparatoire a lieu avant la transposition de la directive dans la législation nationale afin de permettre une application pratique cohérente des projets européens. À défaut, les points problématiques sont détectés a posteriori et des solutions sont ainsi recherchées. Ce sous-groupe veut également servir de champ d'expérimentation pour l'Union européenne.

Dans ce cadre, deux sous-groupes se réunissent actuellement :

1. Le sous-groupe « VAT Refund Procedure » pour évaluer et soutenir l'implémentation de la nouvelle procédure de remboursement de la TVA à des assujettis non-établis dans un Etat - membre de consommation.
2. Le sous-groupe « Mini One Stop Shop » pour assurer le suivi du développement d'un guichet unique qui doit permettre à un assujetti de l'U.E. de ne pas s'identifier dans tous les Etats membres dans lesquels il fournit certaines prestations de services à des particuliers.

3.1.2. Le secteur immobilier et de la construction

L'objectif est de combattre efficacement la fraude dans les transactions transfrontalières du secteur immobilier et de la construction.

3.1.3. Les sociétés écrans et domiciliations fictives

L'objectif est de promouvoir l'échange d'informations et d'expériences pour définir la typologie des pratiques frauduleuses au niveau des sociétés écrans et d'examiner les possibilités offertes par la législation afin de lutter contre celles-ci. Ce même sous-groupe se penchera également sur les domiciliations fictives afin d'établir une description théorique de ce phénomène reprenant des critères qui permettront de déterminer si une entreprise a un domicile fictif dans un pays partenaire.

3.1.4. Missing Trader Intracommunity Fraud Benelux / Carrousel TVA

L'activité vise l'ensemble de la fraude Benelux intracommunautaire, aussi bien au niveau des services que des marchandises. Le sous-groupe joue un rôle de réflexion et de stimulation dans la préparation et le suivi des activités d'Eurofisc. Par exemple, la recherche de nouvelles idées à soumettre dans le cadre d'Eurofisc, une plateforme pour l'analyse commune des risques et l'examen de cas spécifiques.

3.1.5. Trusts

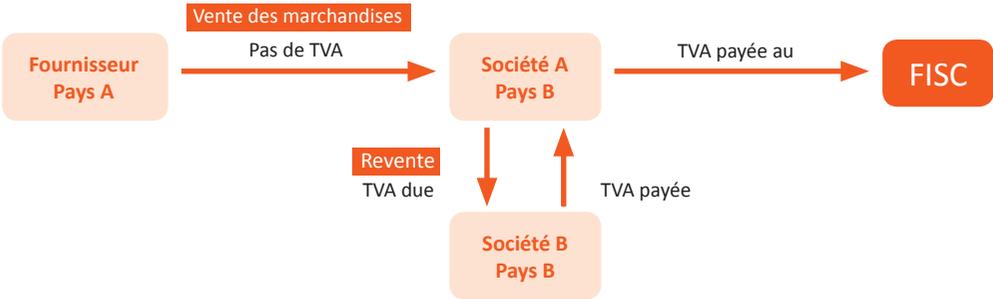
L'objectif est d'étudier le phénomène et de dresser la carte des problèmes éventuels, afin de lutter contre l'utilisation frauduleuse des trusts, mais aussi d'examiner d'autres formes juridiques hybrides abritant des patrimoines privés isolés.

3.2. Le sous-groupe MTIC et la fraude carrousel : une facette de l'approche Benelux

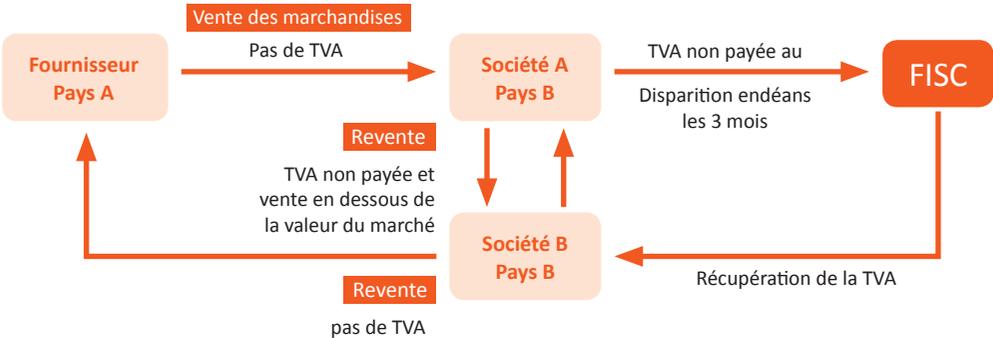
La forme la plus connue et la plus vaste de fraude TVA intracommunautaire est la fraude « carrousel », ou « Missing Trader Intracommunity Fraud » (MTIC). Cette forme de fraude abuse de l'exemption de TVA des livraisons intracommunautaires. Aucune TVA n'est due sur les livraisons de marchandises d'un Etat membre à un autre Etat membre.

Contrairement aux utilisateurs finaux, les intermédiaires peuvent récupérer la TVA. La lutte contre la fraude carrousel dans le Benelux fut une réussite, notamment grâce à l'établissement d'un même contenu et d'une même ampleur de la notion de responsabilité solidaire. Cela a été établi dans le protocole modifiant le protocole additionnel relatif aux impôts, annexé à la convention concernant la coopération administrative et judiciaire dans le domaine des réglementations se rapportant à la réalisation des objectifs de l'Union Benelux, entré en vigueur le 1er novembre 2008. Une partie de la chaîne peut être déclarée responsable pour toutes les infractions commises au sein d'un carrousel de fraude. Cela permet aux Etats membres de disposer des moyens nécessaires pour s'attaquer à la fraude fiscale transfrontalière et pour recouvrir l'impôt.

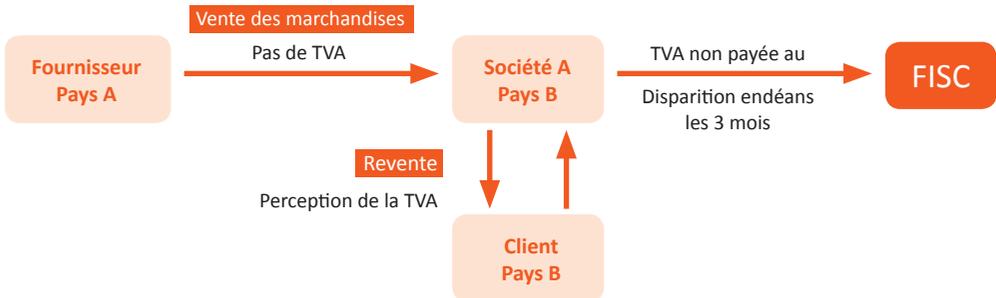
NORMAL



FRAUDE A



FRAUDE B



Comment fonctionne un carrousel TVA?

Un fournisseur étranger vend des marchandises à une société A dans un pays A. Aucune TVA n'est due sur cette transaction. La société A revend les marchandises au commerçant B (ou client). Là, une TVA est due et doit être reversée par la société A au Trésor public national, mais elle ne le fait pas. Le commerçant B peut à nouveau revendre les marchandises à l'étranger et récupérer la TVA auprès du Trésor public national. Après trois mois – le temps nécessaire au premier contrôle TVA – la société A a disparu et, avec elle, le produit de la TVA. Cette société est devenue ce que l'on appelle un « missing trader », qui n'a pas payé de TVA.

Non seulement l'Etat n'encaisse pas toutes les taxes dues, mais il rembourse aussi indûment des taxes, car le commerçant B récupère la TVA (non payée).

Lorsqu'une fraude est constatée dans un secteur d'activité, des mécanismes sont normalement mis en place par un ou plusieurs pays afin d'enrayer le phénomène. Il n'est toutefois pas rare de constater qu'une construction frauduleuse similaire se développe dans un autre pays, qui n'a pas encore entrepris de démarche spécifique dans ce sens. C'est ce que l'on appelle l'effet des vases communicants.

Comment déterminer si des biens ou services sont sensibles à la fraude carrousel? Les critères suivants donnent une indication :

- Les biens/services coûteux ;
- Les biens/services facilement transportables ;
- Les biens/services qu'il ne faut pas livrer physiquement avant de les revendre.

A retenir

- Pour réagir aux différentes facettes de la fraude, la plus-value de la collaboration du Benelux repose sur sa manière flexible de travailler.
- Pour faire face aux différentes facettes de la fraude, le groupe de travail « Fraude » compte actuellement cinq sous-groupes actifs, chacun ayant son propre mandat et sa propre expertise.

Le Benelux peut servir de catalyseur à l'échelle européenne



4.

Le Benelux, laboratoire d'idées

Si l'objectif premier est de combattre la fraude fiscale entre les trois pays, un succès réalisé au niveau Benelux est d'autant plus valorisant qu'il peut servir de catalyseur à l'échelle européenne, de terrain d'expérimentation en matière de collaboration bilatérale ou encore d'initiateur de partenariats public-privé.

4.1. Un exemple au niveau européen : l'échange de données dans le secteur automobile

Comme mentionné précédemment, le système Autocanet est entré en vigueur dans le Benelux en 2008.

Ce système, portant sur l'échange spontané d'informations sur la livraison/l'achat de voitures, utilise un réseau en étoile entre les pays concernés. La Belgique centralise les données des listings intracommunautaires et consigne les demandes de contrôle des numéros de TVA étrangers tels qu'envoyés par les pays participants. Sur base de critères de sélection communs définis au préalable, la Belgique filtre plusieurs données qui seront ensuite fournies aux pays concernés. À l'aide de ces données, les pays participants décident d'effectuer ou non des contrôles antifraude.

Autocanet a été présenté aux autres Etats membres de l'Union européenne lors d'un atelier rassemblant des représentants de 23 pays de l'UE. Le but était d'inciter les autres pays à y adhérer et à mettre en place un système de feedback afin de mieux cerner les fournisseurs et les pays à risque.

En 2010, les systèmes Autocanet et Eurocanet (inspiré d'Autocanet) ont été repris dans le réseau Eurofisc, pour un échange rapide d'informations ciblées entre les services fiscaux de l'UE, et permettant de détecter et de lutter contre les nouveaux cas de fraude TVA transfrontalière. Cela représente une valeur ajoutée considérable pour la lutte contre la fraude, qui trouve son origine dans l'échange de données entre les pays du Benelux.

Le système Eurofisc, provenant donc du système Autocanet, démontre que la collaboration Benelux peut servir de champ d'expérimentation d'une approche européenne. En concrétisant la collaboration au niveau européen, tous les États membres peuvent profiter des expériences des pays Benelux.

Le rôle important du Benelux dans le système Eurofisc est expliqué par M. Yannic Hulot, l'actuel président d'Eurofisc :

« En ce premier trimestre 2012, Eurofisc fête son premier anniversaire. Eurofisc est une structure opérationnelle, instaurée par l'Arrêté 904/2010, dans laquelle les États membres luttent conjointement contre la fraude organisée à la TVA. De nombreuses idées à la base de ce réseau sont nées lors de nos réunions sur la fraude au sein du Benelux qui y est d'ailleurs bien représenté : la Belgique a la présidence, les Pays-Bas et le Luxembourg dirigent chacun un domaine d'activité. Aujourd'hui encore, le groupe MTIC-Benelux est une pépinière qui sera sans nul doute utile au développement d'idées novatrices pour Eurofisc telles que l'analyse de risque conjointe au sein de l'Union. »

L'idée Benelux devient un projet européen

Eurofisc est un système de détection européen auquel participent tous les États membres pour échanger des informations. Concrètement, Eurofisc est un système d'avertissement rapide multilatéral qui prévoit une coordination en vue d'un échange de données et d'une collaboration entre des officiers de liaison lors d'une réaction à des avertissements reçus. Le système se compose de quatre domaines d'action :

- Le domaine « Fraude MTIC » pour l'échange d'informations entre les États membres lorsqu'il n'existe pas de réseau spécifique ;
- Les matières du domaine « Autocanet », né de l'ancien sous-groupe Benelux autocanet, auquel sont ajoutés les avions et bateaux ;
- Le domaine « Abus de procédures douanières » dans le cadre de la fraude à la TVA ;
- Un quatrième domaine « Observatory » se penche sur les nouveaux types de fraude découverts et s'accompagne de nouveaux domaines d'action.

Le réseau Eurofisc a été mis sur pied le 1er novembre 2010 et est opérationnel depuis le début de l'année 2011. Eurofisc a déjà enregistré des résultats prometteurs au cours de sa brève existence.

Lors d'une reprise au niveau européen d'une initiative Benelux, le Secrétariat général, le groupe de travail et les sous-groupes continuent à chercher de nouveaux éléments permettant de faire preuve d'autant d'innovation que les organisations frauduleuses et de réagir au plus vite.

4.2. La collaboration public-privé dans le domaine des huiles minérales

Au cours de l'année 2003, un système d'échange informatisé de renseignements entre les entreprises pétrolières néerlandaises et l'administration belge (Parallel Warning System ou PWS) a été mis sur pied en vue du contrôle des mouvements d'huiles minérales des Pays-Bas vers la Belgique. Cette procédure dont l'objectif est de lutter contre la fraude dans le domaine des accises et de la TVA se fonde sur la Convention Benelux concernant la coopération administrative et judiciaire du 29 avril 1969.

Prenant appui sur les instruments de coopération existants, quelques opérateurs ont accepté - à un moment où la fraude dans le secteur des huiles minérales prospérait et où les expéditeurs avaient tout intérêt à voir arriver leurs produits chez le destinataire indiqué - de communiquer aux services compétents de leur pays des informations relatives

aux expéditions d'huiles minérales. L'administration nationale destinataire transmettait les informations à l'administration du pays partenaire qui s'en servait pour assurer concrètement le suivi du dossier. L'étroite collaboration entre les compagnies pétrolières et les instances fiscales des pays du Benelux permet généralement de mettre fin rapidement à ce type de fraudes lucratives. Au cours de l'année 2004, le système a été étendu, vu ses effets positifs, dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale, aux mouvements d'huiles minérales de Belgique vers les Pays-Bas.

Le principe du PWS a ensuite été repris par l'EMCS (Excise Movement and Control System) pour tous les Etats membres de l'UE. Ce système automatisé est basé sur la Décision n° 1152/2003/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 juin 2003 relative à l'informatisation des mouvements et des contrôles des produits soumis à accises. Après de longues discussions, la Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la Directive 92/12/CEE a été adoptée. Elle est entrée en vigueur le 1er avril 2010 avec effet contraignant pour tous les acteurs du marché.

4.3. L'approche commune d'une question bilatérale

En août 2006, la douane néerlandaise a détecté une fraude relative aux échanges de diesel rouge entre la Belgique et les Pays-Bas.

En Belgique, un bateau de plaisance peut naviguer au diesel rouge (gasoil pourvu d'identificateurs). Étant donné que des bateaux de plaisance naviguent et font également le plein en Belgique, les Pays-Bas autorisaient la présence de diesel rouge dans le réservoir sur présentation d'un bon de carburant affichant les litres achetés en Belgique. Des contrôles ont démontré que le diesel rouge était de plus en plus souvent utilisé pour les bateaux de plaisance. Dans la plupart des cas, le batelier pouvait présenter un bon de carburant belge. On en a donc déduit que cette possibilité avait débouché sur des abus.

Le problème du non-paiement des accises lors de l'achat de diesel en Belgique pour les bateaux de plaisance néerlandais a été résolu par la suppression, depuis le 1er janvier 2008, de l'exemption du droit d'accise belge pour ces transactions.

A retenir

- Les problèmes sont résolus rapidement et efficacement grâce aux structures de la collaboration Benelux.
- Une solution Benelux peut servir de cadre de référence à l'échelle régionale ou européenne.

Le Secrétariat général constitue une plateforme idéale d'échange d'informations, à la fois formelle et informelle, entre partenaires et experts

« Il m'importe de souligner le rôle dynamique des groupes de travail Benelux dans le domaine de la lutte contre la fraude. Grâce à la flexibilité du Secrétariat du Benelux, les administrations fiscales des trois pays disposent rapidement de groupes formels pour se concerter au sujet tant des nouvelles tendances de fraudes que des moyens tendant à les combattre alors qu'au niveau européen, les initiatives de la Commission sont plutôt guidées par les groupes d'intérêts, tels que les opérateurs économiques et les «big four», respectivement elles sont souvent bloquées par des discussions entre 27 Etats membres. »

(Mathis Mellina, directeur adjoint du Service Enregistrement et Domaines, Division TVA - Luxembourg)

5.

L'amélioration constante de la lutte contre la fraude fiscale

Avant de pouvoir mettre efficacement en place une collaboration au niveau Benelux, en matière de lutte contre la fraude, trois éléments sont nécessaires :

- rencontrer la volonté des trois pays pour initier une collaboration;
- disposer d'un mandat politique et administratif;
- charger le Secrétariat général de cette collaboration.

5.1. Une expertise technique et un partage des connaissances comme fondements de la collaboration

Il existe plusieurs manières permettant d'aboutir à une collaboration rapide et efficace. Parmi les critères qu'il faut toujours respecter, il y a le fait que la collaboration doit se passer entre des personnes techniquement informées et qui aboutira en un processus efficace et orienté sur les résultats.

1. Une première manière de collaborer est de faire appel, pour des thèmes spécifiques, aux sous-groupes techniques créés par le groupe de travail « Fraude ».

Les sous-groupes techniques examinent un thème spécifique avec des spécialistes actifs au niveau national sur ce thème. Cette procédure évite la perte de temps liée à la présentation d'exposés généraux sur cette problématique. Les délégations peuvent en venir directement au fait et développer des propositions concrètes et ciblées sur des résultats.

2. Une deuxième méthode pour le partage des connaissances est l'atelier. Un atelier favorise l'échange des meilleures pratiques, mais aussi des expériences et des exemples concrets. Entre 2008 et 2010, des ateliers annuels ont été organisés sur Auto-canet. Ils étaient toujours préparés par l'un des pays du Benelux, en raison de son expérience en la matière. Ces ateliers ont contribué à l'amélioration de l'échange de données dans le contexte européen.
3. Mise en place d'un networking
C'est le point central de la méthode mise en place par le Benelux, et qui fait sa force.

Le Secrétariat général dispose d'un réseau étendu de contacts avec de nombreuses autorités et institutions; ce réseau étant mis à la disposition des partenaires de la coopération. Dans la pratique, le manque de connaissances des cultures politiques et administratives forme souvent l'obstacle principal à la coopération de part et d'autre des frontières.

Le Secrétariat général constitue une plateforme idéale d'échange d'information, à la fois formelle et informelle, entre partenaires et experts.

5.2. Dépasser les différences culturelles et organisationnelles

On met régulièrement en avant les nombreuses différences entre les pays du Benelux pour démontrer qu'une collaboration n'est pas toujours évidente. L'Union Benelux peut toutefois présenter une foule d'exemples témoignant d'opportunités trouvées grâce à l'échange de meilleures pratiques entre les trois pays du Benelux et qui ont débouché sur une nouvelle approche de la lutte contre la fraude fiscale à grande échelle.

Le Secrétariat général met par ailleurs à disposition les connaissances et l'expérience requises, afin de contribuer au rapprochement des cultures politiques et administratives de part et d'autre des frontières.

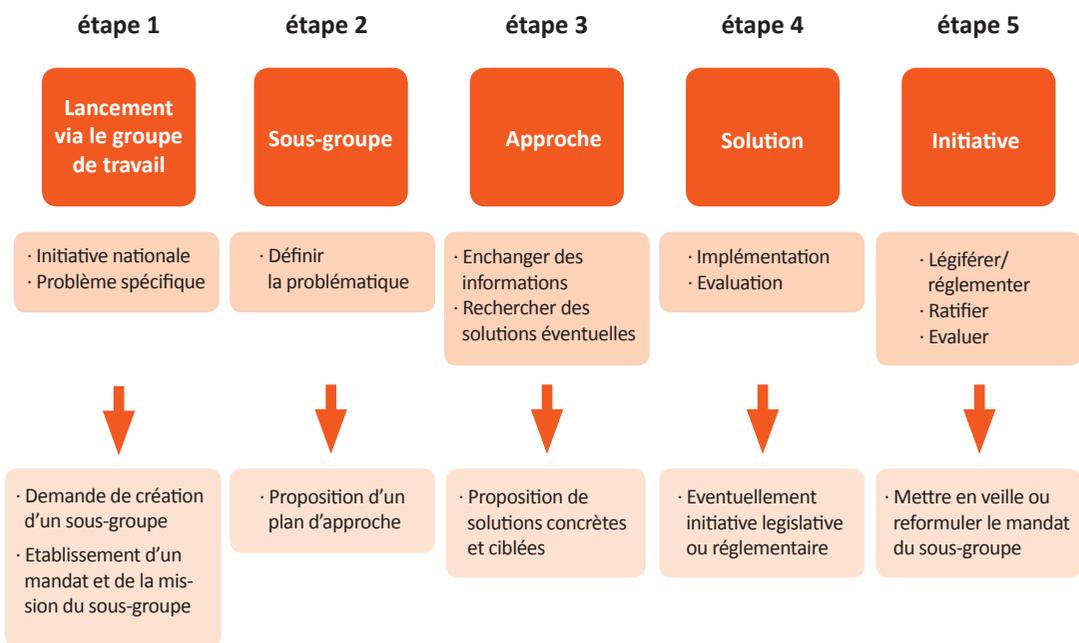
Coopérer au niveau du Benelux permet aussi d'accroître l'efficacité, de réaliser des économies d'échelle, de partager les frais, de créer des situations win-win, d'élargir le champ d'action, de créer de l'expertise, de lutter contre les effets de vases communicants,...

5.3. Une structure adaptée à une collaboration dynamique

Le groupe de travail « Fraude », institué en 2002 par le Conseil Benelux, est comme les autres groupes de travail fondé sur le traité, et sur la volonté affichée des trois pays de souligner l'existence d'intérêts mutuels justifiant une telle collaboration transfrontalière approfondie.

Le groupe de travail « Fraude » est chargé de piloter et de donner des mandats aux sous-groupes techniques, qui prennent chacun un élément spécifique de la lutte contre la fraude fiscale à leur compte. Lors de la réunion du groupe de travail « Fraude », les sous-groupes font rapport sur l'avancement des activités en leur sein. Ce sont des sous-groupes « flexibles » et « temporaires » qui fonctionnent selon les besoins. Ils peuvent voir leur mandat élargi ou recentré, ils peuvent être mis en veille ou au contraire être convoqués plus souvent. De cette manière, une structure de coopération fructueuse, dynamique et efficace est mise en œuvre. Elle permet de réagir rapidement à des évolutions, de maintenir un contact permanent.

De ce fait, la coopération au niveau du Benelux conserve sa force et son dynamisme. Ainsi, par exemple, le champ d'action s'est élargi en 2009 à la fiscalité directe, dans certains domaines. Il est en outre envisagé de proposer la création d'un groupe de travail ministériel concernant la fraude.



A retenir

- Des accords de collaboration structurés et organisés offrent des opportunités d'idées novatrices.
- La concertation et le partage de connaissances peuvent aboutir à une approche coordonnée.
- Les différences entre les pays existeront toujours, et les obstacles éventuels ne peuvent être franchis que par le dialogue et la collaboration.

Créativité et coopération



6.

Conclusions et perspectives d'avenir

Deux mots clé sont à retenir dans ce cahier thématique : la créativité et la coopération. Il s'agit de faire face à la créativité illimitée des fraudeurs en mettant en commun nos forces et notre expertise.

La lutte conjointe contre la fraude fiscale à grande échelle constitue une valeur ajoutée évidente pour les pays du Benelux. La créativité des fraudeurs ne connaît pas de limites et les effectifs au niveau national sont fort réduits pour la contrecarrer. La coopération qui doit couvrir un champ aussi large que possible est essentielle pour lutter rapidement et efficacement contre cette fraude.

6.1. Quatre constats importants en guise de conclusions

1. Le nouveau traité Benelux confère davantage de dynamisme au Benelux qui se profile aussi encore plus en tant que source d'inspiration, modèle et stimulateur pour l'Union européenne.
2. Un des atouts du Benelux réside dans sa manière flexible de travailler. De nouveaux sous-groupes de travail peuvent être créés rapidement, réorientés ou mis en veille en fonction des nouveaux problèmes et évolutions de fraude constatés.
3. Une solution Benelux peut servir de référence à l'échelle régionale ou européenne.
4. Sans approche coordonnée entre les pays, la fraude fiscale représente une perte de rentrées financières significatives pour les budgets nationaux et fausse la concurrence.

6.2. Trois défis auxquels le Benelux est confronté dans le domaine de la lutte anti-fraude

1. La prévention par l'analyse des risques

L'avenir pour la collaboration des pays du Benelux réside dans la préparation d'analyse des risques comme système de détection précoce des fraudes. Les sous-groupes ont élaboré les premières étapes relatives à une analyse des risques permettant de détecter les fraudeurs et les nouveaux mécanismes de fraude d'une manière systématique, structurée et efficace.

2. De nouvelles méthodes plus rapides pour l'échange d'informations

« Les échanges d'informations sont la base de l'avenir. Tous les pays devront s'y mettre et faire des efforts. Nous devons collaborer. Le Benelux doit avoir pour ambition de partager encore plus d'informations, et de manière efficace. Nous devons continuer à tenter d'exploiter les possibilités de manière optimale. »

(Frans Weekers, secrétaire d'Etat – Pays-Bas)

Les réussites rendues possibles par la collaboration du Benelux en matière de lutte contre la fraude fiscale peuvent toutes être ramenées à un échange rapide et efficace des données. Il faut donc toujours développer et appliquer de nouvelles méthodes plus rapides d'échange d'informations. Le Benelux a un rôle important à jouer en ce sens.

3. Harmonisation des législations nationales

« Si le Luxembourg, les Pays-Bas et la Belgique s'entendent sur une approche coordonnée de la fraude, concluent des accords en cette matière et parviennent même à créer des services d'inspection multilatéraux, cette réalisation sera un exemple qui fera disparaître les frontières dans un cadre plus large (comprenez européen). »

(John Crombez, secrétaire d'Etat – Belgique)

Pour museler efficacement la fraude fiscale à grande échelle, qui est un phénomène typiquement transnational, il faut donc, avant tout, harmoniser d'avantage les législations nationales.

Le Collège des secrétaires généraux remercie toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce premier cahier thématique.

Seul le Secrétariat général Benelux peut être tenu responsable du contenu de cette brochure.

Secrétariat général de l'Union Benelux

Rue de la Régence 39, 1000 Bruxelles
(32) (0)2 519 38 11 • info@benelux.int

www.benelux.int

