Conseil de
l'Union européenne

**Bruxelles, le 26 novembre 2026**
**(OR. en)**

**16472/26**

**FISC 435**
**ECOFIN 1576**

**NOTE DE TRANSMISSION**

| | |
|---|---|
| Origine: | Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice |
| Date de réception: | 24 novembre 2026 |
| Destinataire: | Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne |
| N° doc. Cion: | COM(2026) 629 final |
| Objet: | RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur le fonctionnement des dispositions de la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures |

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2026) 629 final.

p.j.: COM(2026) 629 final

COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.11.2026
COM(2026) 629 final

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

## sur le fonctionnement des dispositions de la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures

## Introduction

1. Tout le monde est censé payer sa part de l'impôt. Si l'impôt reste impayé, les autorités fiscales doivent prendre des mesures pour obtenir son recouvrement. La compétence de ces autorités se limite toutefois à leur propre territoire national. Elles ne peuvent pas recouvrer de créances à l'étranger, même si les débiteurs peuvent avoir déménagé ou détenir des actifs dans d'autres pays. Pour remédier à cette situation, l'UE a adopté une législation permettant aux États membres de se prêter mutuellement assistance pour le recouvrement des taxes, impôts, droits et autres mesures. La directive 2010/24/UE établit ce cadre juridique (ci-après la «directive relative au recouvrement»)[1]. Maintenant que les dispositions de la directive sont transposées dans leur ordre juridique national, les États membres doivent se prêter mutuellement assistance par l'échange d'informations, la notification de documents, le recouvrement de créances fiscales au nom d'un État membre requérant et l'adoption de mesures conservatoires si nécessaire.

   L'assistance mutuelle en matière de recouvrement contribue à faire en sorte que chacun paie ses taxes et impôts et à prévenir la fraude fiscale et les pertes budgétaires pour les États membres. Elle favorise l'équité et la non-discrimination au sein de l'UE.

2. Tous les cinq ans, la Commission doit faire rapport au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement de ces dispositifs d'assistance en matière de recouvrement. Le présent rapport fait suite au rapport COM(2020) 813 de la Commission du 18 décembre 2020[2] et couvre la période 2020-2025.

3. Pour préparer le présent rapport, la Commission a lancé une enquête approfondie auprès de tous les États membres en 2025, par laquelle elle demandait des données quantitatives et qualitatives sur un large éventail de sujets concernant le recouvrement de l'impôt. Le questionnaire était axé sur l'organisation et les ressources des bureaux centraux de liaison nationaux, l'utilisation correcte des formulaires électroniques pour envoyer les demandes d'assistance et y répondre et le respect des délais fixés par la directive relative au recouvrement, l'incidence des créances contestées et des délais de prescription, ainsi que la disponibilité de mesures conservatoires. Il cherchait également à mieux comprendre l'utilisation des outils disponibles, en demandant aux États membres de fournir des données sur leurs taux de recouvrement nationaux et leurs pratiques de mise en non-valeur, la coopération avec les administrateurs judiciaires, le traitement des demandes de remboursement de la TVA et le recouvrement de la TVA qui reste impayée dans le cadre du régime du guichet unique[3]. Enfin, l'enquête invitait les États membres à donner leur avis sur la charge administrative, la possibilité d'une action multilatérale et d'autres réformes potentielles de la législation de l'UE, ainsi que sur la coopération avec les pays tiers. Les réponses reçues ont été prises en compte dans l'analyse exposée dans le présent rapport. Les États membres n'ont toutefois pas tous répondu de manière satisfaisante et en temps utile à cette enquête. Un État membre n'a pas répondu du tout.

---

[1] Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures, JO L 84 du 31 mars 2010, p. 1.

[2] Rapport COM(2020) 813 du 18 décembre 2020 au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement des dispositions de la directive 2010/24/UE du Conseil.

[3] En vertu du cadre du guichet unique de l'Union, les assujettis établis dans un État membre de l'UE et fournissant des biens ou des services à des clients privés dans d'autres États membres peuvent déclarer et payer dans leur propre État membre (l'État membre d'identification du guichet unique) la TVA due dans ces autres États membres (les États membres de consommation). L'État membre d'identification du guichet unique perçoit cette TVA et la transfère ensuite aux États membres de consommation.

## 1. Évolution de la situation depuis le rapport précédent

4. Le rapport précédent identifiait **cinq actions prioritaires**:

   1) Améliorer la collecte de données statistiques sur l'utilisation de l'assistance en matière de recouvrement, afin de disposer d'une meilleure évaluation de l'efficience et de l'efficacité de l'assistance mutuelle en matière de recouvrement, en tenant compte de la nécessité d'éviter ou de limiter la charge de travail supplémentaire pour les autorités fiscales nationales. Il convient également d'accorder une attention particulière au lien entre la charge de travail des demandes d'assistance entrantes et les ressources administratives déployées dans l'État membre requis;
   2) Examiner, au niveau de chaque État membre, les problèmes qui entravent le bon fonctionnement de l'assistance mutuelle en matière de recouvrement, en vue de remédier à ces problèmes;
   3) Examiner les besoins et les moyens d'améliorer le fonctionnement du système d'assistance au recouvrement au niveau de l'UE;
   4) Sensibiliser à la législation relative à l'assistance mutuelle en matière de recouvrement et mieux la faire connaître, tant chez les autorités fiscales nationales que chez les contribuables;
   5) Examiner les possibilités et les moyens d'encourager et de faciliter l'assistance au recouvrement avec les pays tiers, en tenant compte des compétences et des priorités de l'UE.

5. En ce qui concerne le suivi de ces actions prioritaires, les **évolutions suivantes** sont à signaler:

   1) Afin de faciliter et d'améliorer la collecte de données statistiques[4], la Commission a mis au point un outil permettant de collecter les statistiques de manière automatisée. Un test réalisé au cours du premier semestre de 2025 a confirmé sa fiabilité globale, bien que son exactitude dépende toujours de l'utilisation correcte des formulaires électroniques pour les demandes d'assistance au recouvrement et le suivi.
      À partir de 2026 (pour les statistiques relatives à l'assistance au recouvrement en 2025), des données pertinentes supplémentaires sont collectées, concernant notamment le respect des délais de réponse, ainsi que le nombre et les raisons des révisions des demandes d'assistance. La collecte automatisée de données statistiques non seulement renforce la fiabilité des données communiquées par les États membres, mais contribue également à réduire la charge administrative qui pèse sur eux.
   2) À la suite de l'examen des questions soulevées au niveau des différents États membres, la Commission a lancé en 2023 des actions EU Pilot concernant huit États membres et portant sur l'accès des autorités nationales chargées du recouvrement aux informations sur les comptes bancaires et autres actifs afin de répondre aux demandes d'informations pertinentes aux fins du recouvrement de l'impôt. Ces actions ont donné lieu à plusieurs clarifications et modifications des législations nationales, améliorant ainsi la capacité de ces autorités à fournir les informations nécessaires pour répondre à une demande d'un autre État membre concernant des actifs détenus sur leur territoire.

[4] Conformément à l'article 27, paragraphe 1, de la directive 2010/24/UE, chaque État membre communique des données statistiques annuelles relatives au nombre de demandes d'informations, de notification, de recouvrement ou de mesures conservatoires introduites et reçues chaque année, ventilées respectivement par État membre requis et par État membre requérant; et le montant des créances pour lesquelles une assistance au recouvrement a été demandée ainsi que les montants recouvrés.

3) En outre, en octobre 2024, la Commission a engagé une procédure d'infraction demandant à un État membre (Malte) de prendre des mesures correctives: les créances provenant d'autres juridictions n'étaient pas traitées comme directement exécutoires, mais nécessitaient une validation préalable par les juridictions nationales. Cette pratique était contraire à l'article 12, paragraphe 1, de la directive relative au recouvrement, qui confère un effet exécutif immédiat à l'instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État requis. Cette procédure d'infraction a été clôturée à la suite de l'entrée en vigueur de modifications législatives en 2025 visant à mettre les règles nationales en conformité avec le droit de l'Union.
4) La Commission a également cherché à sensibiliser à la législation relative à l'assistance mutuelle en matière de recouvrement et à mieux la faire connaître, tant chez les autorités fiscales nationales que chez les contribuables, à l'aide de différentes initiatives: réunions régulières du groupe d'experts sur le recouvrement, ateliers Fiscalis spécifiques pour les nouveaux fonctionnaires, ateliers thématiques sur des questions spécifiques telles que la protection des droits des contribuables et lancement d'un module d'apprentissage en ligne sur l'utilisation des formulaires électroniques. Ces activités ont complété les efforts de formation nationaux.
5) L'assistance au recouvrement a également été abordée dans le cadre de négociations internationales. Un nouveau cadre a été convenu avec le Royaume-Uni dans le cadre de l'accord de commerce et de coopération[5], tandis que des dispositions ont été incluses dans l'accord d'association négocié avec Andorre et Saint-Marin[6] et que des négociations ont eu lieu avec la Suisse et la Norvège[7]. Ces initiatives contribuent à étendre la coopération en matière de recouvrement au-delà de l'UE.
   Dans le cadre des accords négociés avec le Royaume-Uni et de certaines initiatives bilatérales des États membres, la Commission a recensé des défis à relever pour assurer la cohérence avec le droit de l'Union. Lorsque cela était nécessaire, la Commission est intervenue pour clarifier le cadre juridique et obtenir les ajustements nécessaires, afin que les accords soient alignés sur les règles de l'UE. Il a été rappelé que les taxes, impôts et droits couverts par les dispositions de l'accord de commerce et de coopération entre l'UE et le Royaume-Uni relatives à l'assistance en matière de recouvrement ne devraient pas être couverts par les dispositions correspondantes des accords et protocoles d'accord négociés par les États membres avec le Royaume-Uni. De même, il a été précisé que les accords bilatéraux entre les États membres de l'UE et le Royaume-Uni ne devraient pas contrevenir aux dispositions relatives à

---

[5] JO L 149 du 30 avril 2021, p. 10. Les nouvelles dispositions relatives à l'assistance mutuelle en matière de recouvrement fiscal sont énoncées dans le protocole concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la TVA et concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts et droits, qui constitue une annexe de cet accord de commerce et de coopération.

[6] Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord établissant une association entre l'Union européenne et, respectivement, la Principauté d'Andorre et la République de Saint-Marin, COM(2024) 189 final du 26 avril 2024.
Une fois adopté, le protocole Andorre joint à cet accord prévoira de nouvelles règles en matière d'assistance au recouvrement pour les créances relatives aux droits à l'importation et aux droits à l'exportation. Ces nouvelles règles sont énoncées à l'article 25 du protocole Andorre, qui remplace les règles précédemment adoptées en vertu des articles 4 à 24 de la décision nº 1/2003 du Comité mixte CE-Andorre du 3 septembre 2003, JO L 253/3 du 7 octobre 2003. Les futures dispositions relatives à l'assistance mutuelle en matière de recouvrement de toutes les créances fiscales devraient être convenues avec l'Andorre et Saint-Marin dans un délai de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur de l'accord d'association (article 63 de l'accord d'association proposé).

[7] Les négociations en cours avec la Norvège visent à étendre le champ d'application de l'assistance en matière de recouvrement dans le cadre de l'accord existant entre l'UE et la Norvège en ce qui concerne la coopération administrative, la lutte contre la fraude et le recouvrement de créances dans le domaine de la TVA (JO L 195/1 du 1er août 2018).

l'assistance en matière de recouvrement de l'accord de retrait du Royaume-Uni et de son protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord[8].

## 2. Assistance en matière de recouvrement fiscal entre les États membres: quelle est son efficacité?

### 2.1. Nombre de demandes, montants demandés et effectivement recouvrés[9]

6. Le nombre de demandes d'assistance a considérablement augmenté ces dernières années. Cette tendance se reflète dans le recours croissant à tous les types de demandes de coopération transfrontière en matière de recouvrement fiscal. Il s'agit de demandes d'informations vraisemblablement pertinentes pour l'autorité requérante dans le cadre du recouvrement de ses créances, de demandes de notification au destinataire de documents relatifs au recouvrement de ces créances, de demandes de mesures conservatoires visant à garantir le recouvrement futur de créances et de demandes de mesures de recouvrement.

*Tableau 1: nombre total de demandes reçues par tous les États membres (2020-2025)*

| | Demandes d'informations | Demandes de notification | Demandes de mesures conservatoires | Demandes de recouvrement | Nombre total de demandes |
|---|---|---|---|---|---|
| 2020 | 19 453 | 1 592 | 90 | 18 791 | 39 926 |
| 2021 | 21 952 | 1 488 | 124 | 20 711 | 44 275 |
| 2022 | 19 589 | 1 181 | 145 | 20 750 | 41 665 |
| 2023 | 22 058 | 1 202 | 297 | 28 325 | 51 882 |
| 2024 | 28 833 | 1 366 | 194 | 36 525 | 66 918 |
| 2025 | 29 792 | 1 796 | 526 | 39 397 | 71 511 |

Certains États membres ont reçu plus de demandes d'assistance que d'autres. L'annexe 1 donne un aperçu du nombre de demandes reçues par chaque État membre au cours de la période 2024-2025.

7. Les montants recouvrés ont également affiché une tendance générale à la hausse ces dernières années, mais ils sont nettement inférieurs aux montants pour lesquels une assistance est demandée.

*Tableau 2: aperçu des montants pour lesquels une assistance a été demandée et des montants recouvrés (2020-2025)*

| | Montants pour lesquels un recouvrement est demandé (tels que communiqués par les | Recouvrés sur demande d'autres États membres, avant déduction des coûts | Recouvrés dans le cadre de demandes adressées à d'autres États membres (communiqués |
|---|---|---|---|

[8] Voir le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la négociation d'arrangements ou d'accords bilatéraux entre les États membres de l'UE et le Royaume-Uni en ce qui concerne la coopération administrative dans le domaine de la TVA ou l'assistance en matière de recouvrement des taxes et impôts, conformément à l'article 8, paragraphe 2, de la décision (UE) 2021/689 du Conseil, doc. COM(2025) 16 final du 28 janvier 2025.

[9] Il convient de noter que ce n'est qu'à partir de 2025 que les statistiques sont collectées au moyen d'un outil automatisé utilisé par tous les États membres.

| | États membres requérants) | propres (communiqués par les États membres requis) | par les États membres requérants) |
|---|---|---|---|
| | *en EUR (arrondi à 1 000)* | *en EUR (arrondi à 1 000)* | *en EUR (arrondi à 1 000)* |
| 2020 | 2 424 528 000 | 76 265 000 | 66 256 000 |
| 2021 | 2 604 570 000 | 65 794 000 | 82 008 000 |
| 2022 | 2 337 326 000 | 83 277 000 | 111 284 000 |
| 2023 | 2 991 038 000 | 104 427 000 | 129 637 000 |
| 2024 | 3 878 215 000 | 123 802 000 | 177 977 000 |
| 2025 | 5 083 807 000 | 151 427 000 | 150 471 000 |

### 2.2. Sur les efforts déployés par les États membres pour fournir une assistance mutuelle en matière de recouvrement fiscal

8. Il existe une grande différence entre les montants pour lesquels une assistance en matière de recouvrement est demandée et les montants déclarés (tant par l'État membre requérant que par l'État membre requis) comme effectivement recouvrés (tableau 2). Il convient toutefois de noter que:
   - l'assistance en matière de recouvrement est généralement utilisée en dernier recours, après épuisement des mesures nationales de recouvrement[10]. Cela signifie que les demandes d'assistance en matière de recouvrement portent généralement sur des cas difficiles, concernant des créances (plus) anciennes;
   - les actions en recouvrement prennent généralement du temps. Même lorsque le recouvrement est (partiellement) couronné de succès, il ne produit généralement des résultats qu'après une certaine période, plutôt qu'au cours de l'année de la demande concernée;
   - les statistiques collectées automatiquement sur les montants effectivement recouvrés (disponibles depuis 2025) ne comprennent pas toujours les données sur les recouvrements partiels, qui font partie des actions de recouvrement en cours, dans la mesure où ces données ne sont pas toujours systématiquement déclarées dans la communication des autorités requises aux États membres requérants;
   - les données sur les montants totaux directement payés ne sont pas disponibles. Les statistiques sur les montants effectivement recouvrés, telles que communiquées par les États membres requis (et, à partir de 2025, les statistiques collectées au moyen de l'outil automatisé) ne tiennent pas compte des montants payés directement par les débiteurs à l'État membre requérant, à la suite d'une demande de recouvrement adressée à l'État membre requis. En 2025, de tels paiements directs ont été effectués au moins 6 116 fois (2 622 paiements partiels et 3 494 paiements complets de la créance);
   - le «taux de performance» et les résultats des mesures de recouvrement prises par les autorités requises dépendent de multiples facteurs qui échappent à leur contrôle. Premièrement, lorsqu'une demande de recouvrement est envoyée, il est incertain, ou il peut être incertain, que le débiteur ou les biens puissent être trouvés dans l'État membre requis. S'il n'existe aucune possibilité de recouvrement dans l'État membre requis, les

[10] Conformément à l'article 11, paragraphe 2, de la directive relative au recouvrement, avant qu'une demande de recouvrement ne soit présentée à un autre État membre, les procédures de recouvrement appropriées disponibles dans l'État membre requérant sont appliquées, sauf lorsqu'il est manifeste qu'il n'existe pas, dans l'État membre requérant, d'actifs pouvant être recouvrés ou que ces procédures ne se traduiront pas par le paiement intégral de la créance et que l'autorité requérante dispose d'informations spécifiques montrant que la personne concernée dispose d'actifs dans l'État membre requis ou lorsque l'usage des procédures en vigueur dans l'État membre requérant donne lieu à des difficultés disproportionnées.

autorités requises ne peuvent prendre aucune mesure de recouvrement fructueuse. En outre, les débiteurs peuvent contester avec succès la validité d'une créance, éventuellement même après l'ouverture de la procédure d'assistance en matière de recouvrement. Les créances annulées ou réduites par la suite ne sont pas déclarées dans les statistiques (étant donné que les statistiques tiennent compte des montants mentionnés dans la demande initiale)[11].

9. Néanmoins, il peut être conclu, sur la base des informations recueillies, que les administrations requises ne font pas toujours suffisamment d'efforts pour répondre aux demandes qu'elles reçoivent. Le suivi n'est pas toujours systématique et la communication sur l'exécution des demandes est souvent tardive et inexacte, en particulier en ce qui concerne les demandes de recouvrement.

   Depuis 2025, des statistiques sont collectées sur la ponctualité des accusés de réception des demandes d'assistance et des autres messages de suivi concernant l'exécution des demandes d'assistance. Ces statistiques doivent toutefois être collectées sur une période plus longue avant que leur analyse puisse donner une image tout à fait précise des efforts déployés par les États membres requis pour répondre aux demandes d'assistance dans les délais.

### 2.3. Principaux problèmes rencontrés dans l'exécution des demandes de recouvrement

10. Dans un rapport de 2017 sur le recours à l'assistance mutuelle en matière de recouvrement fiscal entre les États membres de l'UE, il a été observé que *les consultations des autorités fiscales des États membres révèlent que l'assistance au recouvrement fonctionne bien dans les situations simples (par exemple, travailleurs frontaliers), dans lesquelles l'assistance au recouvrement offre une solution à l'absence de compétence transfrontière des autorités fiscales. Dans d'autres situations cependant, en particulier lorsque le non-recouvrement résulte de l'intention frauduleuse du débiteur, l'assistance au recouvrement est jugée plus difficile, tout comme le recouvrement dans l'État membre requérant lui-même*[12]. Cette observation est toujours d'actualité aujourd'hui. Malgré l'augmentation des montants recouvrés, un écart important persiste entre les montants demandés et les montants recouvrés.

11. Afin d'avoir une idée claire des raisons pour lesquelles les demandes de recouvrement n'ont pas abouti, la Commission a invité les États membres à analyser en profondeur les

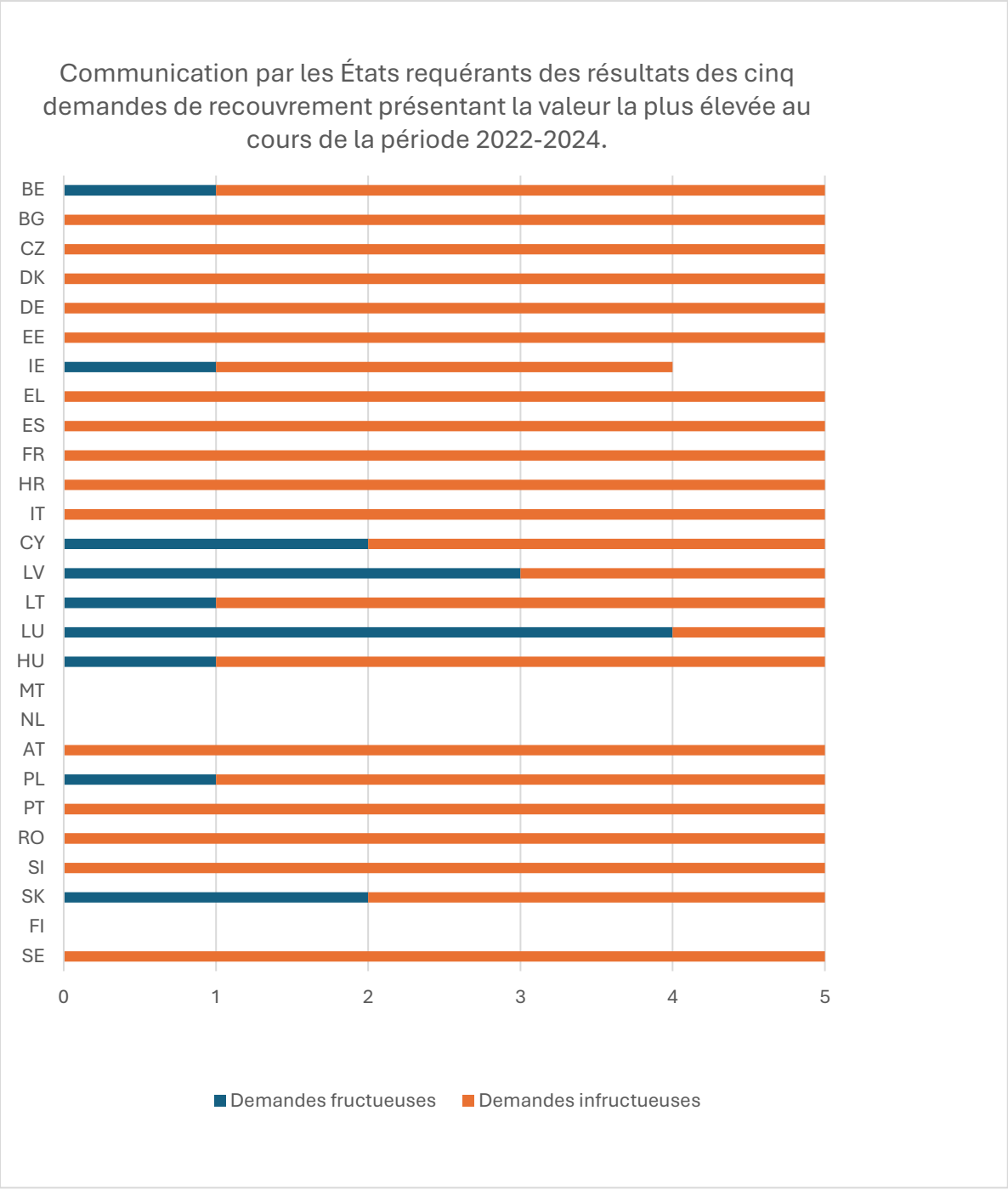
---

[11] Exemples d'autres facteurs qui échappent aux autorités requises:
1. Un État membre requérant peut adresser des demandes à plusieurs États membres concernant la même créance. Dans un tel cas, la créance ne devrait (ne peut) être recouvrée qu'une seule fois. Même si cette créance est entièrement recouvrée dans un État membre, le taux d'assistance au recouvrement dans les autres États membres la fera apparaître comme entièrement non recouvrée et non pas comme entièrement recouvrée.
2. Si un État membre requérant envoie une demande de recouvrement d'un montant de TVA remboursable, l'outil statistique d'assistance au recouvrement ne tiendra pas compte du montant du remboursement de TVA saisi, mais du montant total de la dette fiscale impayée (qui peut être beaucoup plus élevé que le montant de la TVA remboursable), faussant ainsi un taux d'assistance au recouvrement qui serait calculé sur la base de ces chiffres.
3. Un État membre a reçu une demande de recouvrement pour un montant exceptionnel supérieur à 500 000 000 EUR. Le non-recouvrement éventuel de cette créance unique pourrait avoir un effet perturbateur sur le taux général de recouvrement de l'État membre requis.

[12] Rapport de la Commission COM(2017) 778 du 18.12.2017 au Parlement européen et au Conseil sur le recours à l'assistance en matière de recouvrement entre les États membres de l'Union européenne, point 2.d.

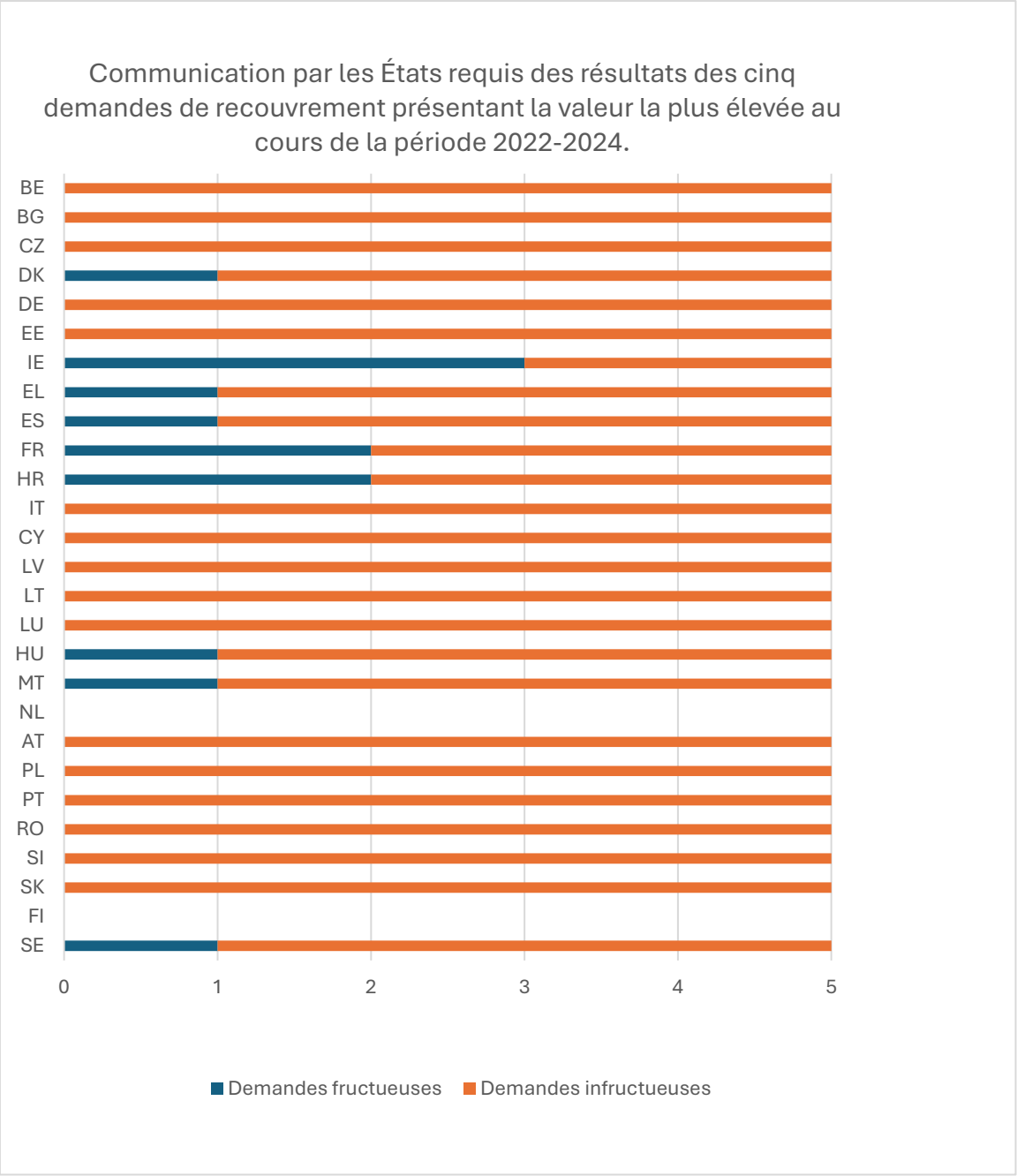
résultats des cinq demandes de recouvrement présentant la valeur la plus élevée au cours de la période 2022-2024. Les informations recueillies confirment qu'il existe un écart important entre les montants demandés et les montants recouvrés, ce qui indique que ces demandes n'ont été que partiellement satisfaites.

*Tableau 3: Aperçu des cas dans lesquels le recouvrement a abouti ou non, déclarés en tant qu'État requérant*[13]




[13] «Recouvrement fructueux» signifie que les créances ont pu être recouvrées en tout ou en partie par l'État requis ou que des paiements directs ont été effectués en faveur de l'État requérant; «recouvrement infructueux» signifie qu'aucun montant n'a été recouvré, ou que seulement un montant limité l'a été.
Malte n'a pas envoyé de telles demandes au cours de la période concernée; les Pays-Bas n'ont pas répondu à cette enquête; la Finlande n'a pas répondu à cette question.

*Tableau 4: Aperçu des cas dans lesquels le recouvrement a abouti ou non, déclarés en tant qu'État requis*[14]




12. Selon les informations recueillies, les obstacles les plus courants à l'efficacité de l'assistance au recouvrement sont le statut d'insolvabilité du débiteur ou, comme expliqué ci-dessus, l'absence d'actifs accessibles sur le territoire de l'État membre requis et le fait que le recouvrement n'est plus possible.

[14] «Recouvrement fructueux» signifie que les créances ont pu être recouvrées en tout ou en partie par l'État requis ou que des paiements directs ont été effectués en faveur de l'État requérant; «recouvrement infructueux» signifie qu'aucun montant n'a été recouvré, ou que seulement un montant limité l'a été.
Les Pays-Bas n'ont pas répondu à cette enquête; la Finlande n'a pas répondu à cette question.

Les cas d'insolvabilité frauduleuse restent particulièrement problématiques, compte tenu de la difficulté de localiser les actifs par-delà les frontières et des limites de la coopération transfrontière actuelle en matière d'insolvabilité.

L'enquête a confirmé que l'accès en temps utile à des informations précises (informations à jour sur l'existence et la localisation des actifs, des débiteurs ou d'autres personnes redevables de la dette fiscale concernée) représente un facteur clé du succès de l'assistance au recouvrement. Lorsque les informations sont retardées, incomplètes ou obsolètes, l'efficience et l'efficacité de la coopération sont compromises ou réduites.

Il est essentiel de demander en temps utile une assistance au recouvrement. Les retards pris par les États membres requérants dans l'évaluation des créances et le lancement de l'assistance au recouvrement peuvent réduire considérablement les chances de succès du recouvrement.

Les efforts de recouvrement sont également compromis par la longueur des procédures d'évaluation et d'audit et par la longueur des litiges relatifs aux créances fiscales. Si des créances sont contestées, l'assistance au recouvrement ne peut, en principe, pas être demandée, et le temps nécessaire pour obtenir une décision finale sur la dette fiscale réduit souvent la probabilité d'une exécution réussie à un stade ultérieur.

En outre, des règles fiscales complexes et qui changent souvent peuvent accroître le nombre de créances contestées, ce qui entraîne de nouveaux retards et une incertitude accrue.

## 3. Améliorer le recouvrement fiscal national et l'assistance transfrontière en matière de recouvrement

### 3.1. Améliorer le recouvrement fiscal national

13. Le non-recouvrement des taxes et impôts entraîne des arriérés d'impôts considérables. Les chiffres relatifs aux arriérés d'impôts nationaux de fin d'exercice sont présentés à l'annexe 2. Toutefois, en l'absence d'une méthode commune d'évaluation des taux nationaux de recouvrement de l'impôt, il est difficile d'évaluer les résultats du recouvrement dans les États membres. Les répondants à l'enquête ont fait état de méthodes très hétérogènes pour calculer leur taux national de recouvrement de l'impôt. Certains États membres utilisent des indicateurs fondés sur la durée (avec des périodes de référence variables), tandis que d'autres se concentrent sur l'encours des arriérés. Quelques États membres appliquent des ratios d'efficacité de l'application de la législation, et certains intègrent des objectifs stratégiques. Plusieurs États membres excluent les créances irrécouvrables ou suspendues pour mesurer le recouvrement effectif, tandis que d'autres s'appuient sur des taux de conformité plus larges qui ne sont pas directement liés au recouvrement forcé. En conséquence, les divergences dans les définitions clés (par exemple, «arriérés», «créance recouvrable», «dette annulée») limitent la comparabilité des résultats.
14. Si les administrations nationales ont continué d'adapter leurs structures et procédures pour renforcer l'assistance au recouvrement, des mesures supplémentaires sont nécessaires.
15. Des procédures de recouvrement fiscal efficientes (en particulier des demandes en temps utile et une exécution rapide) et efficaces restent essentielles. Certaines administrations ont centralisé leurs responsabilités ou ont assuré une approche plus intégrée entre les différentes catégories de taxes et impôts. L'efficacité de cette approche dépend du fait que

l'autorité de recouvrement ait pleinement accès à toutes les informations pertinentes afin d'appliquer une stratégie globale de recouvrement.

16. Une bonne coopération entre les autorités fiscales et les autorités/administrateurs en matière d'insolvabilité est également essentielle, en particulier pour garantir que les décisions relatives à la responsabilité solidaire dans les cas d'insolvabilité frauduleuse puissent conduire à un recouvrement efficace.

17. Des efforts sont nécessaires pour réduire la durée des procédures d'évaluation et de contestation. La simplification des règles fiscales, l'accélération des enquêtes fiscales et la rationalisation des procédures de règlement des différends sont essentielles pour éviter les retards qui compromettent les perspectives de recouvrement.

18. Un nouveau groupe de projet Fiscalis (FPG 069) a été lancé en 2026 afin de recenser les moyens d'améliorer la perception et le recouvrement des créances fiscales, en recourant à l'analyse comparative, à la transformation numérique et à l'intelligence collaborative. Ce groupe de projet Fiscalis sera l'occasion de mieux comprendre les performances réelles des procédures nationales de recouvrement. Les résultats de ce projet permettront de recenser des possibilités supplémentaires et des domaines à améliorer.

### 3.2. Améliorer l'assistance transfrontière en matière de recouvrement fiscal

19. Afin d'optimiser l'exécution des demandes transfrontières, les autorités fiscales requises devraient veiller à ce que le recouvrement soit effectué de manière efficiente et efficace, sans retard inutile.

20. En 2025, la communauté AIAC de l'UE[15] a publié une note d'orientation sur la manière d'atténuer le risque de non-paiement de l'impôt en incluant le recouvrement dans les contrôles multilatéraux et d'autres activités avancées de coopération administrative internationale pour l'évaluation et le contrôle de l'impôt.

21. Outre l'examen des procédures nationales de recouvrement, le principal objectif du groupe de projet Fiscalis susmentionné (FPG 069) consiste à améliorer l'efficacité, la rapidité et l'équité de la perception et du recouvrement des créances fiscales dans les États membres de l'UE en mettant en place un mécanisme de collaboration rapide pour les affaires fiscales transfrontières à grande échelle.

22. Un groupe de projet Fiscalis (FPG046) a été créé en 2024 afin d'améliorer les procédures de paiement et de recouvrement dans le cadre du système de guichet unique en matière de TVA et de réfléchir à la manière de traiter les conséquences fiscales du non-paiement de la TVA due ou de l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité à l'encontre des entreprises enregistrées dans le système de guichet unique. D'autres recherches sont en cours pour mesurer l'ampleur du problème.

    Dans le cadre du système de guichet unique de l'Union, l'État membre d'identification (au guichet unique) perçoit la TVA et la distribue aux États membres de consommation. Toutefois, la responsabilité du recouvrement de la TVA impayée incombe aux États membres de consommation, même si l'assujetti n'y est pas établi. Cela oblige les États membres de consommation à présenter des demandes de recouvrement à l'État membre d'identification au guichet unique. Cette répartition des responsabilités entre les États membres d'identification au guichet unique et les États membres de consommation crée une charge administrative supplémentaire, en particulier lorsque plusieurs États membres

[15] Communauté européenne de coopération administrative internationale avancée, qui vise à encourager le recours à des contrôles simultanés ou multilatéraux, à des audits conjoints, à la présence de fonctionnaires dans les bureaux administratifs étrangers et à la participation aux enquêtes administratives.

de consommation envoient des demandes d'assistance concernant le même débiteur.

Ce groupe de projet Fiscalis a conclu qu'il était nécessaire de poursuivre les discussions sur les moyens d'améliorer le recouvrement de la TVA qui reste impayée dans le cadre du régime du guichet unique de l'Union. Différentes options ont été proposées, notamment la modification des dispositions pertinentes de la directive TVA (directive 2006/112/CE) afin de permettre à l'État membre d'identification au guichet unique d'assumer la responsabilité directe du recouvrement de la TVA impayée relevant du guichet unique. D'autres options stratégiques pourraient consister à simplifier la procédure prévue par la directive relative au recouvrement en ce qui concerne les créances de TVA relevant du guichet unique, par exemple en supprimant l'exigence d'un formulaire de notification uniforme ou d'un instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires, étant donné que l'État membre d'identification au guichet unique détient déjà les informations pertinentes sur la TVA non payée relevant du guichet unique.

23. Des questions ont également été soulevées en ce qui concerne la pratique actuelle de transfert des montants de TVA remboursables. L'article 48 du règlement (UE) nº 904/2010 permet qu'un remboursement de TVA dû à un assujetti dans un État membre soit transféré directement dans un autre État membre où cet assujetti a des dettes impayées. Cette procédure facilite certes le recouvrement, mais elle nécessite actuellement le consentement du débiteur. En l'absence d'un tel consentement, les États membres doivent présenter des demandes d'assistance au recouvrement, ce qui accroît la charge administrative tant pour l'État membre requérant que pour l'État membre requis. Selon les statistiques fournies par les États membres, au moins 912 demandes de recouvrement relatives à des montants de TVA remboursables ont été enregistrées en 2025.

## 4. Conclusions

24. L'assistance mutuelle en matière de recouvrement au titre de la directive relative au recouvrement est devenue un outil de plus en plus important pour garantir une fiscalité équitable et protéger les recettes publiques dans l'UE. Les demandes et les montants recouvrés ont considérablement augmenté, ce qui montre la valeur globale du système actuel.

25. Toutefois, les créances complexes ou d'un montant élevé restent difficiles à faire valoir. L'efficience et l'efficacité des actions en recouvrement sont limitées par le manque d'actifs accessibles, les situations d'insolvabilité, la longueur des procédures d'évaluation et d'audit et la longueur des litiges.

26. L'enquête et les échanges avec les administrations nationales soulignent l'importance qu'il y a à apporter de nouvelles améliorations tant au niveau national qu'au niveau transfrontière, afin de faire face à l'augmentation continue du nombre de demandes. Une attention spéciale pourrait être accordée:
    - à la simplification des règles afin de réduire le temps nécessaire aux procédures d'évaluation et d'audit et de réduire les contestations et les retards;
    - à l'investissement dans des procédures efficaces de perception et de recouvrement et dans des capacités administratives adéquates dans les États membres requérants et requis, ainsi qu'en étudiant les possibilités offertes par l'IA et les technologies numériques avec les garanties appropriées;
    - à l'amélioration de la coopération entre les autorités fiscales (de recouvrement) et les juridictions et autres autorités chargées des dossiers d'insolvabilité;
    - au fait de veiller à un suivi cohérent et en temps utile des demandes d'assistance au recouvrement;

- au traitement de la difficulté de localisation des actifs, car l'échange d'informations au titre de la directive 2011/16/CE relative à la coopération administrative ne permet pas d'accéder en temps réel à des informations à jour sur les actifs à l'étranger;
- au traitement des lacunes dans la coopération entre les autorités de recouvrement fiscal et les autorités chargées de la gestion des procédures d'insolvabilité.

27. La Commission soutiendra les travaux du groupe de projet Fiscalis sur le recouvrement et utilisera ses résultats pour alimenter les analyses futures et les actions possibles. En particulier, la Commission réfléchira à la manière d'améliorer les pratiques opérationnelles dans les cas de recouvrement transfrontières de grande ampleur. L'objectif consiste à évaluer si une coopération multilatérale plus coordonnée, venant s'ajouter à la coopération bilatérale actuelle, entre les États membres pourrait améliorer l'efficacité, en particulier dans les cas complexes impliquant plusieurs États membres, dans le cadre desquels les approches bilatérales peuvent être moins efficaces.

28. Compte tenu de l'incidence négative de la longueur des contestations sur le recouvrement des taxes et impôts, la Commission a l'intention d'examiner la mesure dans laquelle le recours à des mesures conservatoires pour garantir le recouvrement des créances contestées peut être amélioré. À l'heure actuelle, le nombre de demandes de mesures conservatoires reste faible. Le projet du groupe de projet Fiscalis pourrait aider à évaluer si cela est (en partie) dû à l'absence de procédures claires et/ou harmonisées pour l'adoption de mesures conservatoires dans les affaires transfrontières.

29. En collaboration avec les États membres, la Commission étudiera plus avant les options privilégiées pour améliorer le recouvrement de la TVA qui reste impayée dans le cadre du régime du guichet unique de l'Union et pour faciliter le transfert direct du remboursement de la TVA dû à un assujetti dans un État membre vers un autre État membre dans lequel cet assujetti a des dettes impayées.

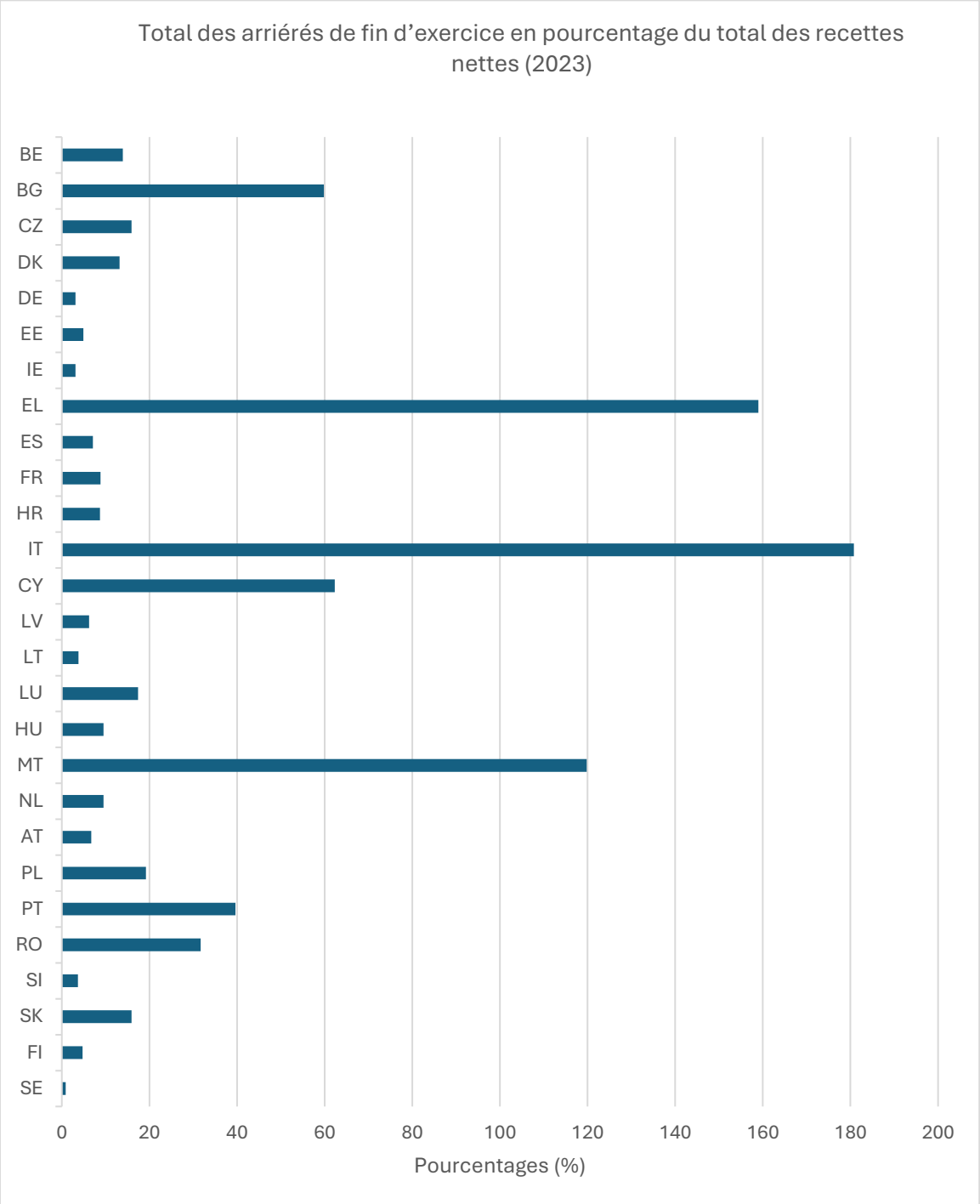
30. La Commission continuera de soutenir les administrations au moyen d'orientations, d'un suivi et, s'il y a lieu, d'initiatives législatives. Elle cherchera également à développer l'assistance au recouvrement dans le cadre des négociations avec les pays tiers. Les États membres sont encouragés à continuer de collaborer avec la Commission pour assurer la bonne mise en œuvre de ces actions.

Annexe 1. Aperçu du nombre de demandes reçues par chaque État membre (2024-2025)

| | Demandes d'informations | | Demandes de notification | | Demandes de mesures conservatoires | | Demandes de recouvrement | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2024 | 2025 | 2024 | 2025 | 2024 | 2025 | 2024 | 2025 |
| **BE** | 1 034 | 944 | 53 | 58 | 25 | 33 | 1 764 | 2 126 |
| **BG** | 1 940 | 2 195 | 65 | 72 | 10 | 13 | 766 | 866 |
| **CZ** | 331 | 537 | 44 | 18 | 0 | 4 | 406 | 562 |
| **DK** | 214 | 175 | 30 | 17 | 0 | 12 | 517 | 399 |
| **DE** | 2 668 | 2 374 | 220 | 325 | 19 | 62 | 5 143 | 4 186 |
| **EE** | 153 | 175 | 12 | 11 | 3 | 27 | 386 | 407 |
| **IE** | 290 | 256 | 22 | 57 | 0 | 95 | 512 | 692 |
| **EL** | 454 | 597 | 10 | 5 | 2 | 5 | 157 | 244 |
| **ES** | 1 364 | 1 281 | 50 | 70 | 11 | 8 | 1 920 | 1 713 |
| **FR** | 1 474 | 2 289 | 62 | 163 | 3 | 122 | 3 537 | 3 839 |
| **HR** | 749 | 737 | 17 | 28 | 2 | 2 | 307 | 661 |
| **IT** | 1 527 | 1 427 | 83 | 72 | 13 | 15 | 1 561 | 1 545 |
| **CY** | 141 | 160 | 19 | 15 | 3 | 3 | 786 | 431 |
| **LV** | 313 | 296 | 23 | 14 | 1 | 4 | 166 | 213 |
| **LT** | 1 705 | 1 987 | 20 | 26 | 48 | 39 | 6 318 | 6 735 |
| **LU** | 796 | 649 | 29 | 34 | 6 | 19 | 1 583 | 2 077 |
| **HU** | 896 | 1 173 | 59 | 53 | 12 | 7 | 422 | 938 |
| **MT** | 57 | 82 | 20 | 69 | 9 | 0 | 154 | 673 |
| **NL** | 1 671 | 1 692 | 77 | 127 | 10 | 12 | 2 405 | 2 013 |
| **AT** | 658 | 834 | 38 | 47 | 6 | 6 | 1 028 | 1 460 |
| **PL** | 2 842 | 2 856 | 229 | 332 | 3 | 11 | 2 995 | 3 830 |
| **PT** | 678 | 675 | 21 | 16 | 2 | 11 | 587 | 617 |
| **RO** | 5 932 | 5 562 | 99 | 80 | 2 | 4 | 1 848 | 2 001 |
| **SI** | 226 | 217 | 11 | 24 | 1 | 1 | 383 | 400 |
| **SK** | 371 | 405 | 23 | 24 | 5 | 8 | 393 | 402 |
| **FI** | 76 | 46 | 13 | 8 | 0 | 1 | 191 | 107 |
| **SE** | 273 | 171 | 17 | 31 | 0 | 2 | 299 | 260 |
| **Total** | **28 833** | **29 792** | **1 366** | **1 796** | **194** | **526** | **36 525** | **39 397** |

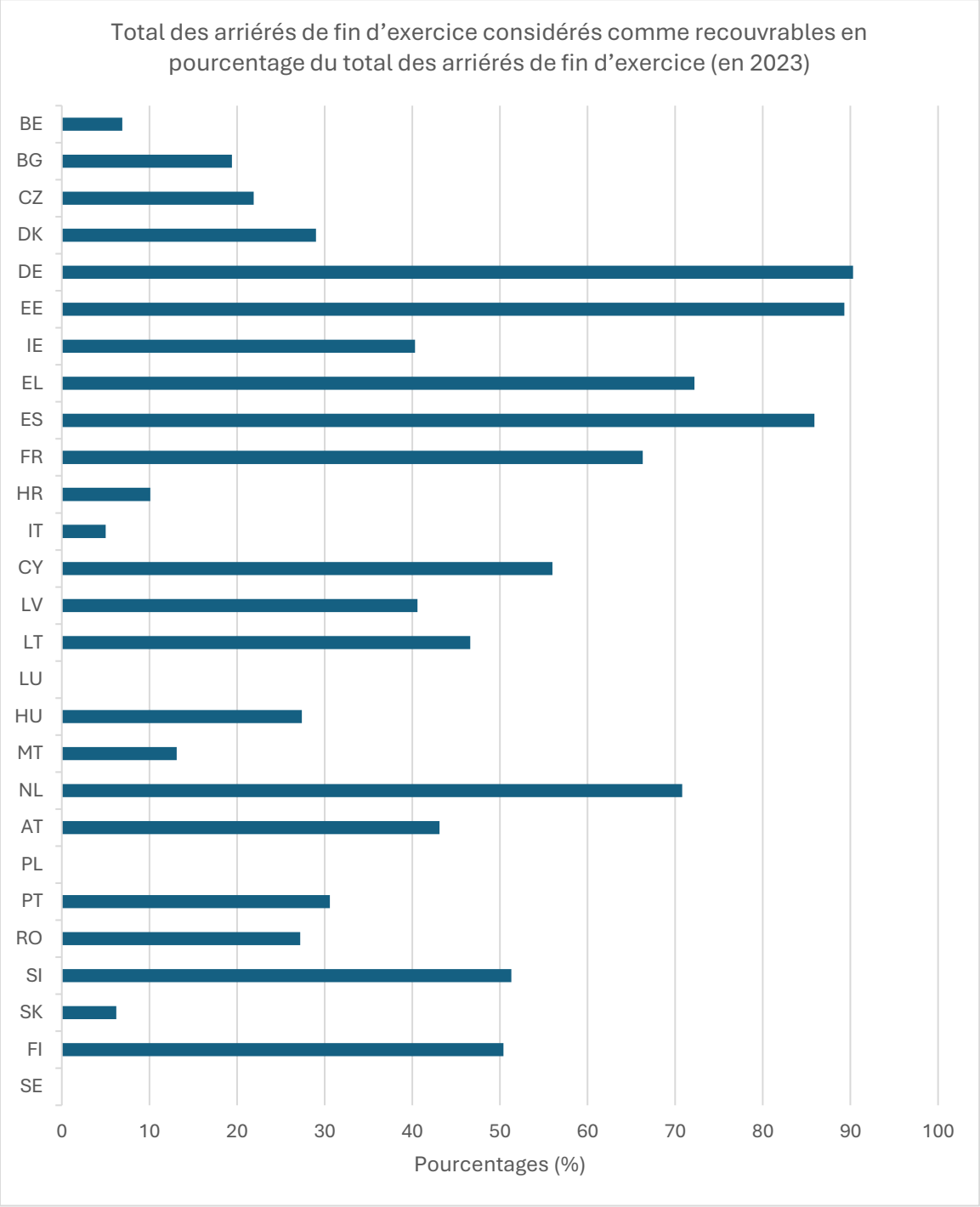
Annexe 2: indicateurs des arriérés d'impôts nationaux

Le tableau ci-dessous présente une vue d'ensemble du total des arriérés de fin d'exercice en pourcentage du total des recettes nettes (données pour 2023)[16].




[16] Données tirées du rapport 2025 de l'OCDE sur l'administration fiscale, p. 105, graphiques 7.2 et 7.3 (Administration fiscale 2025 | OCDE). Source: BAD, CIAT, IOTA, FMI, OCDE, Enquête internationale sur l'administration des recettes, tableau D.41 Ratio des arriérés: Arriérés en fin d'exercice et arriérés recouvrables, http://isoradata.org.

Le tableau ci-dessous présente une vue d'ensemble du total des arriérés de fin d'exercice qui sont considérés comme recouvrables, en pourcentage du total des arriérés de fin d'exercice (données pour 2023)[17].




[17] Données tirées du rapport 2025 de l'OCDE sur l'administration fiscale, p. 106, graphique 7.4 (Administration fiscale 2025 | OCDE). Source: BAD, CIAT, IOTA, FMI, OCDE, Enquête internationale sur l'administration des recettes, tableau D.41 Ratio des arriérés: Arriérés en fin d'exercice et arriérés recouvrables, http://isoradata.org.