

N° 705

SÉNAT

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 septembre 2010

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur

- le projet de loi, *ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*, autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre la France et la **Belgique** tendant à éviter les doubles impositions et à établir des **règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus** ;

- le projet de loi, *ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*, autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de **Bahreïn** en vue d'éviter les **doubles impositions** ;

- le projet de loi, *ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*, autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre la France et le Grand-Duché de **Luxembourg** tendant à éviter les doubles impositions et à établir des **règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune** ;

- le projet de loi, *ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*, autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de **Malaisie** tendant à éviter les **doubles impositions** et à prévenir l'**évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu** ;

- le projet de loi, *ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*, autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de **Singapour** tendant à éviter les **doubles impositions** et à prévenir l'**évasion fiscale en matière d'impôts sur les revenus**,

Par M. Adrien GOUTEYRON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beauflis, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2322, 2323, 2332, 2335, 2336, 2694, 2695, 2704, 2705, T.A. 512, 513, 514, 515 et 516

Sénat : 664, 665, 666, 667, 668, 706, 707, 708, 709 et 710 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PREMIERE PARTIE : EXPOSE GENERAL	5
I. UN CADRE MULTILATÉRAL FAVORISANT LES POLITIQUES CONVENTIONNELLES D'ÉCHANGES DE RENSEIGNEMENTS	6
A. UN STANDARD DEFINI PAR L'OCDE.....	6
B. UN MOUVEMENT CONVENTIONNEL INTERNATIONAL ACCÉLÉRÉ.....	9
C. LA MISE EN PLACE D'UN MECANISME MULTILATERAL D'EVALUATION PAR LE FORUM MONDIAL.....	14
II. LES MODALITES DE L'ECHANGE DE RENSEIGNEMENTS	15
A. LA NORME DE REFERENCE : L'ARTICLE 26 DU MODELE DE CONVENTION FISCALE DE L'OCDE.....	15
B. LA NATURE DES ELEMENTS ECHANGES	17
C. LES FORMES DE L'ECHANGE	18
D. LA CONFIDENTIALITE DES RENSEIGNEMENTS.....	18
E. LES LIMITES DE L'ECHANGE.....	19
DEUXIEME PARTIE : LES ACCORDS SOUMIS A L'APPROBATION DU SENAT	21
I. L'ACCORD AVEC BAHREÏN	22
A. LA SITUATION ACTUELLE.....	22
B. LE DISPOSITIF PROPOSE	22
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	24
1. <i>Un ancien « paradis fiscal »</i>	24
2. <i>Un accord pertinent</i>	24
II. L'ACCORD AVEC LA BELGIQUE.....	26
A. LE DROIT EXISTANT	26
B. LE DISPOSITIF PROPOSE	27
1. <i>Une mise à niveau avec les standards les plus récents de l'OCDE</i>	27
2. <i>L'entrée en vigueur des dispositions</i>	28
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	28
1. <i>L'historique des négociations</i>	28
2. <i>Des différences avec le modèle de convention de l'OCDE</i>	28
3. <i>Le contexte économique et financier</i>	31
4. <i>Une avancée en faveur de la transparence</i>	31

III. L'ACCORD AVEC LE LUXEMBOURG	32
A. LE DROIT EXISTANT	32
B. LE DISPOSITIF PROPOSE	33
1. <i>Une mise à niveau avec les standards les plus récents de l'OCDE</i>	33
2. <i>L'entrée en vigueur des dispositions</i>	34
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	34
1. <i>L'historique des négociations</i>	34
2. <i>Des différences avec le modèle de convention de l'OCDE</i>	34
3. <i>Le contexte économique et financier</i>	36
4. <i>Une avancée en faveur de la transparence</i>	37
IV. L'ACCORD AVEC LA MALAISIE	37
A. LA SITUATION ACTUELLE.....	37
B. LE DISPOSITIF PROPOSE	38
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	40
1. <i>Un ancien « paradis fiscal »</i>	40
2. <i>Un accord pertinent</i>	40
V. L'ACCORD AVEC SINGAPOUR	42
A. LA SITUATION ACTUELLE.....	42
B. LE DISPOSITIF PROPOSE	43
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	44
1. <i>Un ancien « paradis fiscal »</i>	44
2. <i>Un accord pertinent</i>	45
TROISIEME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION	47

PREMIERE PARTIE : EXPOSE GENERAL

Le Sénat est saisi des **cinq projets de loi** suivants, adoptés par l'Assemblée nationale le 12 juillet 2010 :

- **n° 664** (2010-2011), autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre la France et la **Belgique** tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus ;

- **n° 665** (2010-2011), autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de **Bahreïn** en vue d'éviter les doubles impositions ;

- **n° 666** (2010-2011), autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre la France et le Grand-Duché de **Luxembourg** tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune ;

- **n° 667** (2010-2011), autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de **Malaisie** tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôt sur le revenu ;

- **n° 668** (2010-2011), autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de **Singapour** tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur les revenus.

Votre rapporteur a choisi d'examiner dans un seul rapport l'ensemble de ces textes, en raison de la similitude des stipulations conventionnelles qu'ils visent à ratifier. En effet, ces dernières s'inspirent de la clause d'échange de renseignements, telle que révisée en 2005, qui figure dans le modèle de convention fiscale de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ainsi, elles poursuivent **une même finalité : accroître la transparence fiscale** entre la France et chacun des cinq Etats cosignataires précités.

De la sorte, les projets de loi qui font l'objet du présent rapport – et, à travers eux, les accords signés par la France – répondent :

- d'une part, aux exigences de bonnes pratiques fiscales établies par l'OCDE, dont le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale, constitué en 2000, est un garant ;

- d'autre part, à la **volonté active de notre pays de lutter contre les paradis fiscaux**, et aux principes conséquents de sa politique conventionnelle visant l'échange de renseignements dans le domaine fiscal¹.

*
* *

I. UN CADRE MULTILATÉRAL FAVORISANT LES POLITIQUES CONVENTIONNELLES D'ÉCHANGES DE RENSEIGNEMENTS

La signature des avenants dont les cinq projets de loi, objet du présent rapport, tendent à autoriser l'approbation s'inscrit dans la politique conventionnelle française visant la lutte contre l'évasion fiscale. Toutefois, elle trouve également sa source dans le contexte multilatéral actuel, dans la mesure où **ces avenants ont pour finalité de mettre les conventions auxquelles ils se rapportent en conformité avec la norme internationale, élaborée par l'OCDE, relative à l'échange de renseignements fiscaux.**

A. UN STANDARD DEFINI PAR L'OCDE

Les préoccupations de la communauté internationale à l'égard de la fraude fiscale et de la détermination de normes visant la transparence et l'échange de renseignements en la matière se sont exprimées de façon relativement tardive.

En effet, ce n'est qu'en **1996** que les pays du **G7**, réunis en sommet à Lyon, ont officiellement soulevé le problème des **dommages que l'évasion fiscale s'avère causer au fonctionnement de l'économie**. Ayant pris conscience de l'importance de plus en plus grande que revêtaient les déplacements de matière imposable, notamment ceux qui n'étaient pas accompagnés d'une modification de même ampleur de la localisation des activités économiques, ils ont alors pressé l'OCDE de poursuivre ses travaux sur ce thème, dans la perspective de dispositifs multilatéraux de réduction de la concurrence fiscale.

La concrétisation de ces préoccupations a été progressive et se poursuit actuellement.

¹ Votre rapporteur a pris l'initiative, avec le Président de la commission des finances du Sénat, notre collègue Jean Arthuis, d'organiser, le 23 mars 2010, un cycle d'auditions des représentants du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, du ministère des affaires étrangères et européennes et de l'OCDE. Le compte-rendu de ces auditions a été publié en annexe du rapport n° 620 (2009-2010) de votre rapporteur, relatif à douze projets de loi autorisant l'approbation de conventions visant l'échange de renseignements en matière fiscale.

En 1998, l'OCDE, dans un rapport de référence intitulé « *Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial* », a analysé la situation résultant à la fois de l'existence de régimes préférentiels mis en œuvre au sein de certains Etats membres de l'Organisation et des pratiques anticoncurrentielles de nombreux pays non-membres qui pouvaient être qualifiés de « **paradis fiscaux** ». Afin d'identifier ces derniers, **quatre critères** ont été définis par l'OCDE :

- des **impôts directs insignifiants ou inexistants** ;
- l'**absence de transparence sur le régime fiscal** ;
- la **rareté d'activités économiques substantielles** ;

- enfin, l'**absence de transmission de renseignements aux administrations fiscales des autres pays**, jugée par le rapport précité comme un critère essentiel permettant de caractériser les pratiques fiscales dommageables.

Sur la base de ces critères, en 2000, l'OCDE a publié une liste de trente-cinq Etats ou territoires qualifiés de paradis fiscaux, à l'encontre desquels les membres de l'Organisation étaient invités à appliquer des mesures de rétorsion et des dispositifs anti-abus.

En outre, afin de remédier au problème, l'OCDE, la même année, a entrepris de définir **une norme « standard » pour l'échange d'informations, entre Etats, en matière fiscale**, et a constitué à cet effet, en son sein, un « **Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale** », cadre multilatéral de réflexions et de négociations.

Cette norme est aujourd'hui fixée par l'**article 26, révisé en 2005, du modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune** établi par l'OCDE¹, et par l'**accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale rendu public en 2002**². Elle vise à « *promouvoir la coopération internationale en matière fiscale par l'échange de renseignements* », suivant les termes de l'introduction de l'accord de 2002 précité. L'article 26 du modèle de convention fiscale s'avère un peu moins précis que cet accord ;

¹ *Ce modèle de convention, tendant à éviter les pertes financières et discriminations, dans les échanges internationaux, liées au risque de double imposition entre l'Etat de résidence du contribuable et l'Etat de la source du revenu, a été établi par l'OCDE, dans une première version, dès 1958, et plusieurs fois révisé. En particulier, depuis 1991, le comité des affaires fiscales de l'OCDE procède à sa mise à jour, de façon périodique et ponctuelle à la fois ; la dernière révision date de juillet 2008. Juridiquement non contraignant, le modèle s'est néanmoins imposé, dans la pratique, comme un cadre de référence pour les négociations bilatérales : aujourd'hui, on dénombre dans le monde plus de 3 000 conventions fiscales qui s'en inspirent.*

² *Ce document est issu d'un groupe de travail du Forum mondial, qui était composé de représentants des pays membres de l'OCDE et de délégués d'Aruba, des Bermudes, de Bahreïn, des Iles Caïmans, de Chypre, de l'île de Man, de Malte, de l'île Maurice, des Antilles néerlandaises, des Seychelles ainsi que de Saint-Marin. Il s'agit, comme pour le modèle de convention fiscale précité, d'un cadre juridiquement non contraignant mais qui, dans la pratique, est devenu la norme de référence (cf. infra, B).*

toutefois, il est assorti d'un commentaire substantiel de l'OCDE, ayant valeur d'interprétation, qui tend à donner une portée équivalente aux deux textes pour l'échange de renseignements.

Du point de vue de l'OCDE, le respect de cette norme est nécessaire pour assurer un échange effectif d'informations qui permette d'endiguer les comportements fiscaux dommageables. Ses stipulations¹ formalisent les **standards internationaux qu'un Etat doit respecter afin d'échapper à la qualification de « juridiction non coopérative »** en ce qui concerne les renseignements dans le domaine fiscal.

La philosophie de la norme OCDE sur l'échange de renseignements en matière fiscale

« [...] il est essentiel que les centres financiers du monde entier se conforment aux normes d'échange de renseignements fixées dans le présent document. Il faudrait encourager autant d'économies que possible à coopérer à cette importante initiative.

« Il n'est pas dans l'intérêt des économies participantes que la mise en œuvre de la norme instaurée dans l'accord détourne des transactions vers les économies qui ne coopèrent pas à l'échange de renseignements. Si l'on veut éviter ce résultat, il faut des mesures qui préservent l'intégrité des systèmes fiscaux.

« Les membres de l'OCDE et les juridictions qui ont pris des engagements doivent mener un dialogue permanent pour la mise en œuvre de cette norme. A cette fin, un cadre adéquat sera établi conjointement par l'OCDE et les juridictions ayant pris des engagements ; un tel cadre contribuera en particulier à assurer l'égalisation des règles du jeu, sans qu'aucune partie ne soit injustement désavantagée. »

Source : OCDE, introduction de l'accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale

La **traduction conventionnelle**, par les Etats, de ce standard « OCDE » peut revêtir **trois formes** :

- soit **une clause** visant l'échange de renseignements en matière fiscale, établie d'après les stipulations de l'article 26, précité, du modèle de convention fiscale de l'OCDE, et insérée dans une convention dont l'objet principal vise à éviter les doubles impositions sur le revenu. **Ce cas est celui des avenants dont les projets de loi objets du présent rapport visent à autoriser l'approbation ;**

¹ La norme est présentée en détail ci-après, II.

- soit un **accord bilatéral** de type « classique », spécifiquement dédié à l'organisation de l'échange de renseignements fiscaux, établi suivant le modèle offert par l'accord également précité de l'OCDE de 2002¹ ;

- soit encore un **dispositif associant accord bilatéral et instrument multilatéral**. En effet, l'accord de l'OCDE de 2002 comporte un instrument multilatéral ; cependant, les Etats parties à celui-ci n'y sont tenus qu'envers ceux de leurs pairs avec lesquels ils entendent se trouver liés, en fonction d'accords bilatéraux conclus à cette fin.

L'enjeu de la signature de clauses ou d'accords d'échange de renseignements tient aux conséquences qu'en tire l'OCDE sur le plan de la qualification d'un Etat ou territoire en tant que « paradis fiscal ». En effet, pour l'Organisation, **un pays est considéré comme « coopératif »** et figure, en conséquence, sur la « **liste blanche** » **s'il a signé au moins douze accords d'échange d'informations** à des fins fiscales.

La « **liste noire** », en la matière, vise les Etats qui n'ont pris aucun engagement en termes d'échange de renseignements ; une « **liste grise** » identifie ceux qui, bien que n'ayant pas signé le nombre minimal de douze accords, s'y sont engagés. On notera cependant que l'inscription sur la liste blanche se trouve seulement conditionnée à une exigence de nombre, la qualité des signataires restant indifférente. En pratique, il peut donc s'agir de pays ne présentant qu'un faible poids économique.

B. UN MOUVEMENT CONVENTIONNEL INTERNATIONAL ACCÉLÉRÉ

La norme établie par l'OCDE pour l'échange de renseignements en matière fiscale a été adoptée par les Etats du **G 20**, en **2004**, lors du sommet de Berlin. Cependant, la mise en œuvre de cette norme est restée, dans un premier temps, assez modeste, faute d'une volonté politique internationale suffisamment forte. De fait, à la fin de l'année 2007, seuls vingt-trois accords d'échange de renseignements fiscaux avaient été conclus.

En revanche, **à partir de 2008, les progrès sur la voie d'un échange de renseignements efficace se sont intensifiés**, sous l'effet de l'attention politique soutenue qu'ont suscitée, en direction de la fraude fiscale internationale, le scandale du Liechtenstein et, plus largement, la crise financière. En particulier, on notera que la **volonté du Gouvernement français de mettre fin à l'opacité des paradis fiscaux** s'est manifestée dès octobre 2008, lors de la réunion sur la transparence fiscale organisée à Paris, qui a réuni dix-sept des Etats membres de l'OCDE. C'est d'ailleurs à la demande de la France que le G 20 s'est ensuite saisi de ce dossier.

¹ C'est de ce type d'accords que visaient à autoriser l'approbation les douze projets de loi qui ont fait l'objet du rapport n° 620 (2009-2010), ci-dessus mentionné, de votre rapporteur. Pour mémoire, ils concernaient l'échange de renseignements entre la France et, respectivement, l'Andorre, les Bahamas, les Bermudes, Gibraltar, Guernesey, les Iles Caïmans, l'Ile de Man, les Iles Turques et Caïques, Jersey, le Liechtenstein, Saint-Marin, les Iles Vierges britanniques.

De premiers résultats ont ainsi été enregistrés à la suite du sommet du **G 20** qui s'est tenu, à **Londres**, le **2 avril 2009**. Le secrétariat de l'OCDE a alors établi **trois listes de pays**, ci-dessous reproduites, en fonction du degré de transparence observée en matière fiscale :

- la « **liste blanche** » visait quarante Etats ou territoires ayant conclu au moins douze accords ou clauses d'échange de renseignements ;

- la « **liste noire** » comprenait quatre Etats qui n'avaient pas encore pris l'engagement de respecter les standards internationaux de transparence fiscale : le Costa Rica, les Philippines et l'Uruguay, ainsi que la **Malaisie**, concernée par l'un des projets de loi objets du présent rapport ;

- enfin, dans la « **liste grise** » figuraient les trente-huit Etats ou territoires qui n'avaient pas encore mis en œuvre ces standards de façon substantielle, par la signature d'au moins douze accords *ad hoc* ou clauses conformes insérées dans une convention fiscale, dont les quatre autres Etats concernés par le présent rapport : **Bahreïn, la Belgique, le Luxembourg et Singapour**.

A la suite de cette publication, les quatre Etats classés dans la « liste noire » ont pris les engagements requis afin de ne plus y figurer. Dans le même temps, la plupart des pays de la « **liste grise** » se sont engagés à conclure des accords bilatéraux permettant l'échange de renseignements fiscaux, de sorte qu'aujourd'hui, sur les trente huit pays recensés en avril 2009, **seuls treize** demeurent sur cette liste. En particulier, **les cinq Etats visés par le présent rapport sont désormais inscrits sur la « liste blanche »**.

**Etat d'application de la norme OCDE
en matière d'échange de renseignements fiscaux au 2 avril 2009**

Juridictions qui ont effectivement appliqué la norme fiscale internationale			
Argentine	Allemagne	Corée	Seychelles
Australie	Grèce	Malte	République slovaque
Barbade	Guernesey	Ile Maurice	Afrique du Sud
Canada	Hongrie	Mexique	Espagne
Chine ¹	Islande	Pays-Bas	Suède
Chypre	Irlande	Nouvelle-Zélande	Turquie
République tchèque	Ile de Man	Norvège	Emirats Arabes Unis
Danemark	Italie	Pologne	Royaume-Uni
Finlande	Japon	Portugal	Etats-Unis
France	Jersey	Fédération de Russie	Iles Vierges américaines

Juridictions qui ont pris l'engagement de respecter la norme fiscale internationale mais ne l'ont pas encore réellement mis en œuvre					
Juridiction	Année de l'engagement	Nombre d'accords	Juridiction	Année de l'engagement	Nombre d'accords
Paradis fiscaux²					
Andorre	2009	(0)	Iles Marshall	2007	(1)
Anguilla	2002	(0)	Monaco	2009	(1)
Antigua et Barbuda	2002	(7)	Montserrat	2002	(0)
Aruba	2002	(4)	Nauru	2003	(0)
Bahamas	2002	(1)	Antilles néerlandaises	2000	(7)
Bahreïn	2001	(6)	Nioué	2002	(0)
Belize	2002	(0)	Panama	2002	(0)
Bermudes	2000	(3)	Saint Kitts et Nevis	2002	(0)
Iles Vierges britanniques	2002	(3)	Sainte Lucie	2002	(0)
Iles Caïmans ³	2000	(8)	Saint-Vincent & Grenadines	2002	(0)
Iles Cook	2002	(0)	Samoa	2000	(0)
Dominique	2002	(1)	Saint-Marin	2002	(0)
Gibraltar	2002	(1)	Iles Turques et Caïques	2002	(0)
Grenade	2002	(1)	Vanuatu	2003	(0)
Liberia	2007	(0)			
Liechtenstein	2009	(1)			
Autres centres financiers					
Autriche ⁴	2009	(0)	Guatemala	2009	(0)
Belgique ⁴	2009	(1)	Luxembourg ⁴	2009	(0)
Brunei	2009	(5)	Singapour	2009	(0)
Chili	2009	(0)	Suisse ⁴	2009	(0)

Juridictions qui ne se sont pas engagées à respecter la norme fiscale internationale			
Juridiction	Nombre d'accords	Juridiction	Nombre d'accords
Costa Rica	(0)	Philippines	(0)
Malaisie (Labuan)	(0)	Uruguay	(0)

1. À l'exclusion des régions administratives spéciales, qui se sont engagées à appliquer la norme fiscale admise au niveau international.

2. Ces juridictions ont été identifiées en 2000 comme répondant aux critères des paradis fiscaux tels qu'ils sont définis dans le rapport de 1998 de l'OCDE.

3. Les Iles Caïmans ont adopté des dispositions législatives permettant l'échange d'informations unilatéral et ont défini douze pays avec lesquels ils se préparent à procéder à de tels échanges. Ces dispositions sont en cours d'examen par l'OCDE.

4. L'Autriche, la Belgique, le Grand Duché de Luxembourg et la Suisse ont levé leurs réserves quant à l'application de l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE. La Belgique a contacté 48 pays afin de leur proposer la signature d'un protocole visant à actualiser l'article 26 des conventions la liant respectivement à ces pays. L'Autriche, le Grand Duché de Luxembourg et la Suisse ont annoncé à leurs partenaires conventionnels leur intention d'entrer en négociation afin d'intégrer les nouvelles dispositions de l'article 26 dans leurs conventions fiscales les liant à ces Etats.

Source : OCDE

**Etat d'application de la norme OCDE
en matière d'échange de renseignements fiscaux au 3 septembre 2010**

Juridictions qui ont effectivement appliqué la norme fiscale internationale			
Andorre	Chypre	Japon	Saint-Vincent et Grenadines
Anguilla	République tchèque	Jersey	Grenadines
Antigua et Barbuda	Danemark	Corée	Samoa
Argentine	Dominique	Liechtenstein	Saint-Marin
Aruba	Estonie	Luxembourg	Seychelles
Australie	Finlande	Malaisie	Singapour
Autriche	France	Malte	République slovaque
Bahamas	Allemagne	Ile Maurice	Slovénie
Bahreïn	Gibraltar	Mexique	Afrique du Sud
Barbade	Grèce	Monaco	Espagne
Belgique	Grenade	Pays-Bas	Suède
Bermudes	Guernesey	Antilles néerlandaises	Suisse
Brésil	Hongrie	Nouvelle-Zélande	Turquie
Brunei	Islande	Norvège	Iles Turques et Caïques
Iles Vierges britanniques	Inde	Pologne	Emirats Arabes Unis
Canada	Indonésie	Portugal	Royaume-Uni
Iles Caïmans	Irlande	Russie	Etats-Unis
Chili	Ile de Man	Saint Kitts et Nevis	Iles Vierges américaines
Chine ¹	Israël	Sainte Lucie	
	Italie		

Juridictions qui ont pris l'engagement de respecter la norme fiscale internationale mais ne l'ont pas encore réellement mis en œuvre					
Juridiction	Année de l'engagement	Nombre d'accords	Juridiction	Année de l'engagement	Nombre d'accords
Paradis fiscaux²					
Belize	2002	(4)	Nauru	2003	(0)
Iles Cook	2002	(11)	Nioué	2002	(0)
Libéria	2007	(1)	Panama	2002	(2)
Iles Marshall	2007	(3)	Vanuatu	2003	(2)
Montserrat	2002	(3)			
Autres centres financiers					
Costa Rica	2009	(1)	Philippines	2009	(0)
Guatemala	2009	(0)	Uruguay	2009	(5)
Juridictions qui ne se sont pas engagées à respecter la norme fiscale internationale					
Toutes les juridictions examinées par le Forum mondial se sont désormais engagées à respecter la norme fiscale internationale					

1. À l'exclusion des régions administratives spéciales, qui se sont engagées à appliquer la norme fiscale admise au niveau international.

2. Ces juridictions ont été identifiées en 2000 comme répondant aux critères des paradis fiscaux tels qu'ils sont définis dans le rapport de 1998 de l'OCDE.

Source : OCDE

Depuis la fin 2008, **plus de 500 accords d'échange d'informations ou clauses *ad hoc* figurant dans une convention visant à éviter les doubles impositions ont été soit conclus, soit révisés, pour être alignés sur les standards les plus élevés** en la matière. Les accords d'échange de renseignements fiscaux, en particulier, se sont multipliés. Ainsi, fin 2008, le nombre de ces accords avait doublé par rapport à l'année précédente. Sous l'impulsion consécutive des sommets du G 20 de Washington (novembre 2008), Londres (avril 2009) et Pittsburgh (septembre 2009), près de 200 accords supplémentaires ont été négociés en 2009, portant à 361 le nombre total de conventions de ce type signées au 31 décembre de cette année.

En outre, depuis 2009, **la norme élaborée par l'OCDE en ce qui concerne la transparence et l'échange de renseignements dans le domaine fiscal se trouve approuvée par l'ensemble des acteurs** – y compris les pays, membres ou non membres de l'Organisation, qui, étant opposés à l'échange de renseignements bancaires, avaient d'abord formulé des réserves sur cette norme¹. Il convient d'ailleurs de souligner que le comité d'experts des Nations unies sur la coopération internationale en matière fiscale a décidé, en octobre 2008, d'intégrer cette norme « OCDE » dans son propre modèle de convention fiscale.

De fait, le Brésil et le Chili ont récemment levé leur réserve sur l'article 26 précité, relatif à l'échange d'informations, du modèle de convention fiscale de l'OCDE. De nombreux pays ont d'ores et déjà adapté leurs législations afin de la rendre conforme aux engagements pris, par exemple le Liechtenstein ou Singapour ; d'autres, comme le Costa Rica, ont engagé d'importantes réformes législatives dans le même but. C'est ainsi que **des conventions fiscales déjà conclues sont actualisées en fonction de ces nouveaux standards. Tel est le but des avenants visés par les cinq projets de loi qui font l'objet du présent rapport**, présentés dans la seconde partie de celui-ci.

On notera que, bien que certains centres financiers extraterritoriaux aient conclu des accords entre eux – situation qui concerne une cinquantaine d'accords² –, selon l'OCDE³ **la grande majorité des conventions signées l'ont été avec des pays ayant un intérêt réel à obtenir des renseignements à des fins fiscales**. Par ailleurs, la majeure part des Etats ou territoires ayant atteint le seuil de douze accords leur permettant d'être inscrits sur la « liste blanche » et d'échapper, par conséquent, à la qualification de paradis fiscal, continuent de négocier et de conclure de tels accords.

¹ En 2009, les quatre Etats membres de l'OCDE – l'Autriche, la Belgique, le Luxembourg et la Suisse – qui s'étaient opposés à la norme ont levé leurs réserves ; Andorre, le Liechtenstein et Monaco s'y sont également ralliés.

² Indication fournie par Pascal Saint-Amans, chef de la division chargée de la coopération internationale et de la compétition fiscale à l'OCDE, lors de son audition par votre commission des finances, le 23 mars 2010.

³ « Promouvoir la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales », note succincte de référence.

De plus, certains **pays émergents**, notamment l’Afrique du Sud, l’Argentine, la Chine et l’Inde, ont déjà engagé des négociations pour la mise en place d’instruments d’échange de renseignements fiscaux, et les instances de l’OCDE œuvrent actuellement à la définition d’un programme d’assistance technique en vue d’associer les **pays en développement** aux évolutions récemment survenues en ce domaine.

C. LA MISE EN PLACE D’UN MECANISME MULTILATERAL D’EVALUATION PAR LE FORUM MONDIAL

Les progrès significatifs enregistrés ces deux dernières années en faveur de l’universalisation des standards de l’OCDE concernant l’échange de renseignements fiscaux, de toute évidence, ne seront tangibles que si l’application des accords conclus en la matière s’avère rigoureuse.

Dans cette perspective, **le Forum mondial sur la transparence et l’échange de renseignements** à des fins fiscales, regroupant les trente membres de l’OCDE et plus de soixante autres Etats ou territoires¹, s’est profondément réorganisé, lors de la réunion qui s’est tenue, en **septembre 2009**, à **Mexico**. En particulier, ce Forum a été investi d’un mandat, sur trois ans, pour mettre en œuvre un programme d’évaluation, **sur le plan de la transparence et de l’échange de renseignements en matière fiscale**, d’une part auprès de ses membres, d’autre part auprès des Etats ou territoires identifiés comme requérant une attention particulière sous cet aspect.

L’évaluation est menée sous la forme d’un **examen par les pairs**, et comporte **deux phases**. La première phase, conduite par deux pays examinateurs assistés du secrétariat du Forum, est consacrée à l’analyse du dispositif législatif et réglementaire de l’Etat ou du territoire examiné, ainsi qu’à l’appréciation de la pertinence de son réseau conventionnel, pour l’échange d’informations à des fins fiscales. La seconde phase vise à dresser un bilan quantitatif et qualitatif de la mise en application concrète des standards définis par l’OCDE.

Il s’agit de l’examen le plus complet, à ce jour, mis en œuvre en matière de coopération fiscale internationale : l’évaluation porte tant sur le **cadre juridique de la coopération administrative** dans le domaine fiscal, dont font partie les lois internes et les accords internationaux, que sur **l’effectivité de l’échange d’informations** ainsi organisé. En effet, la conclusion d’accords internationaux pour l’échange de renseignements représente une condition nécessaire de la transparence fiscale, mais elle ne suffit pas à garantir celle-ci.

¹ Le Forum mondial réunit ainsi actuellement 91 membres, considérés sur un pied d’égalité. On compte parmi eux les Etats du G 20, les Etats membres de l’OCDE et l’ensemble des juridictions extraterritoriales.

Depuis mars 2010, **une vingtaine d'Etats et de territoires** font l'objet de cette évaluation, d'ores et déjà conclue pour huit d'entre eux en ce qui concerne la première phase, évaluant les cadres normatif liés à la transparence et à l'échange d'informations fiscales¹. **Chaque examen doit donner lieu à un rapport**, comportant des recommandations destinées à améliorer la situation du pays examiné au regard de la norme « OCDE ». Un premier ensemble de rapports devrait être adopté par le Forum mondial lors de sa réunion prévue les **29 et 30 septembre 2010**, à **Singapour** ; leur contenu sera alors rendu public ; votre rapporteur en prendra connaissance avec la plus grande attention.

Ces résultats sont bien évidemment très attendus, alors que les membres du **G 20** se sont engagés, lors du sommet de **Pittsburgh** de septembre 2009, sur le **principe de la mise en œuvre, dès 2010, de mesures de rétorsion à l'encontre des juridictions non coopératives**.

Du reste, il convient de signaler que la France, qui lors de ce sommet a joué un rôle particulièrement actif en matière de promotion de « l'éthique fiscale », se trouve fortement impliquée au sein du Forum mondial. **Notre pays assure notamment la présidence du Groupe de revue par les pairs**.

II. LES MODALITES DE L'ECHANGE DE RENSEIGNEMENTS

A. LA NORME DE REFERENCE : L'ARTICLE 26 DU MODELE DE CONVENTION FISCALE DE L'OCDE

Etant donné l'internationalisation croissante des relations économiques, les Etats ont intérêt à procéder à des échanges de renseignements permettant d'appliquer leur législation fiscale interne. **L'article 26 précité du modèle de convention fiscale défini par l'OCDE** propose les règles selon lesquelles des renseignements pourront être échangés dans la mesure la plus large possible afin d'établir les bases adéquates de ces législations fiscales.

¹ *Les Etats et territoires visés par cette première campagne d'examen par leurs pairs sont l'Allemagne, l'Australie, la Barbade, les Bermudes, le Botswana, le Canada, le Danemark, les Iles Caïmans, l'Inde, l'Irlande, la Jamaïque, Jersey, Maurice, Monaco, la Norvège, le Panama, le Qatar, enfin Trinidad et Tobago.*

L'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE

ECHANGE DE RENSEIGNEMENTS

« 1. Les autorités compétentes des Etats contractants échangent les renseignements vraisemblablement pertinents pour appliquer les dispositions de la présente Convention ou pour l'administration ou l'application de la législation interne relative aux impôts de toute nature ou dénomination perçus pour le compte des Etats contractants, de leurs subdivisions politiques ou de leurs collectivités locales, dans la mesure où l'imposition qu'elles prévoient n'est pas contraire à la Convention. L'échange de renseignements n'est pas restreint par les articles 1 et 2 [*relatifs, respectivement, aux personnes visées et aux impôts visés par le modèle*].

« 2. Les renseignements reçus en vertu du paragraphe 1 par un Etat contractant sont tenus secrets de la même manière que les renseignements obtenus en application de la législation interne de cet Etat et ne sont communiqués qu'aux personnes ou autorités (y compris les tribunaux et organes administratifs) concernées par l'établissement ou le recouvrement des impôts mentionnés au paragraphe 1, par les procédures ou poursuites concernant ces impôts, par les décisions sur les recours relatifs à ces impôts, ou par le contrôle de ce qui précède. Ces personnes ou autorités n'utilisent ces renseignements qu'à ces fins. Elles peuvent révéler ces renseignements au cours d'audiences publiques de tribunaux ou dans des jugements.

« 3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 ne peuvent en aucun cas être interprétées comme imposant à un Etat contractant l'obligation :

« a) de prendre des mesures administratives dérogeant à sa législation et à sa pratique administrative ou à celle de l'autre Etat contractant ;

« b) de fournir des renseignements qui ne pourraient être obtenus sur la base de sa législation ou dans le cadre de sa pratique administrative normale ou de celles de l'autre Etat contractant ;

« c) de fournir des renseignements qui révéleraient un secret commercial, industriel, professionnel, ou un procédé commercial ou des renseignements dont la communication serait contraire à l'ordre public.

« 4. Si des renseignements sont demandés par un Etat contractant conformément à cet article, l'autre Etat contractant utilise les pouvoirs dont il dispose pour obtenir les renseignements demandés, même s'il n'en a pas besoin à ses propres fins fiscales. L'obligation qui figure dans la phrase précédente est soumise aux limitations prévues au paragraphe 3, sauf si ces limitations sont susceptibles d'empêcher un Etat contractant de communiquer des renseignements uniquement parce que ceux-ci ne présentent pas d'intérêt pour lui dans le cadre national.

« 5. En aucun cas les dispositions du paragraphe 3 ne peuvent être interprétées comme permettant à un Etat contractant de refuser de communiquer des renseignements uniquement parce que ceux-ci sont détenus par une banque, un autre établissement financier, un mandataire ou une personne agissant en tant qu'agent ou fiduciaire, ou parce que ces renseignements se rattachent aux droits de propriété d'une personne. »

Source : OCDE

Ainsi que le développe votre rapporteur *infra*, la norme ainsi définie, dans sa rédaction actuelle, repose sur les principes suivants :

- **l'échange de renseignements doit être accordé, par un Etat, sur la demande d'un pair** avec lequel il a conclu un accord à cet effet, **lorsque l'information est « vraisemblablement pertinente »** pour l'application de la législation fiscale interne de ce cosignataire ;

- la **nature des renseignements** peut être bancaire ou fiduciaire et concerner la propriété d'une personne, par exemple celle de sociétés ;

- les **restrictions à l'échange** de renseignements motivées par le secret bancaire ou par des exigences tenant à l'intérêt fiscal national sont prohibées. L'Etat requis doit mettre en œuvre ses pouvoirs afin d'obtenir les informations sollicitées, même s'il n'en a pas besoin pour lui-même ;

- la possibilité d'accéder à des renseignements fiables et l'utilisation des pouvoirs permettant de les obtenir doivent être assurées dans le **respect des droits des contribuables et de la confidentialité des informations échangées**. Ces conditions tendent évidemment à garantir un juste équilibre entre, d'un côté, la protection de la vie privée et, de l'autre, la nécessité pour les Etats de faire respecter leur législation fiscale.

B. LA NATURE DES ELEMENTS ECHANGES

Cet échange de renseignements s'appuie sur **la norme de « pertinence vraisemblable »**, qui a pour but d'assurer un échange le plus large possible tout en indiquant clairement qu'il n'est pas loisible aux Etats contractants « d'aller à la pêche aux renseignements » ou de demander des renseignements dont il est peu probable qu'ils soient pertinents pour élucider les affaires fiscales d'un contribuable déterminé.

En tout état de cause, le champ d'application de l'échange couvre **toutes les questions fiscales**, sans préjudice des règles générales et des dispositions légales régissant le cadre des procédures judiciaires.

Les renseignements couverts ne se limitent pas aux informations spécifiques à un contribuable particulier. Les autorités compétentes peuvent également échanger d'autres renseignements sensibles concernant **l'administration fiscale et l'amélioration de la discipline fiscale**, par exemple les techniques d'analyse des risques ou les dispositifs d'évasion ou de fraude fiscale. Par ailleurs, l'échange de renseignements concernant l'application des droits de douane relève en pratique, la plupart du temps, d'autres instruments internationaux et conventionnels.

C. LES FORMES DE L'ECHANGE

L'échange de renseignements peut prendre trois modalités distinctes :

- **sur demande**, pour un cas précis, étant bien entendu qu'il faut utiliser tout d'abord les sources habituelles de renseignements prévues par la procédure fiscale interne ;

- **automatiquement**, par exemple quand les renseignements sur une ou plusieurs catégories de revenus ayant leur source dans un Etat contractant et encaissés dans l'autre Etat, sont transmis systématiquement ;

- **spontanément**, par exemple lorsqu'un Etat a obtenu, au cours de certaines enquêtes, des renseignements qu'il suppose présenter un intérêt pour l'autre Etat.

Ces trois formes d'échanges (sur demande, automatique et spontanée) peuvent également être **combinées**.

Dans certains cas, un Etat peut avoir besoin de recevoir des renseignements sous une forme particulière pour que les conditions en vigueur en matière de preuve ou d'autres conditions légales soient satisfaites. Ces formes peuvent inclure des **dépositions de témoins et des copies certifiées conformes** de documents originaux. Les Etats doivent s'efforcer, dans la mesure du possible, de répondre à de telles demandes.

D. LA CONFIDENTIALITE DES RENSEIGNEMENTS

La procédure d'assistance mutuelle entre les administrations fiscales prévue par l'article 26 précité du modèle de convention fiscale de l'OCDE n'est applicable que si chaque partie contractante est assurée que l'autre considérera comme confidentiels les renseignements qu'elle aura reçu du fait de leur coopération. Ainsi, les renseignements communiqués sont tenus secrets dans l'Etat qui les reçoit, de la même manière que les renseignements obtenus conformément à la législation interne de cet Etat.

Les renseignements obtenus ne peuvent être communiqués qu'aux personnes et aux autorités concernées par l'établissement et le recouvrement des impôts, ou par les procédures et les poursuites concernant ces impôts, ou encore par les décisions sur les recours relatifs à ces impôts.

Les renseignements reçus par un Etat contractant **ne peuvent être divulgués à un Etat tiers**, à moins qu'il existe une disposition expresse dans la convention bilatérale entre les Etats contractants qui permettent une telle communication.

De même, s'il apparaît que les renseignements présentent un intérêt pour l'Etat qui les reçoit à des fins autres que fiscales, cet Etat ne peut les utiliser à ses autres fins. Dans ce cas, il doit recourir aux moyens expressément

destinés à ces fins, par exemple en se fondant sur **une convention d'assistance judiciaire** dans le cas d'un délit non fiscal.

Cependant, les Etats contractants peuvent souhaiter autoriser le partage de renseignements fiscaux par les autorités fiscales avec d'autres organismes chargés de l'application de la loi ou certaines autorités judiciaires. Dans cette hypothèse, il leur revient de stipuler expressément dans leur accord bilatéral cette extension du champ d'application de l'échange d'information. Il peut s'agir là, notamment, de **la lutte contre le blanchiment de capitaux**, contre la corruption ou contre le financement du terrorisme.

E. LES LIMITES DE L'ECHANGE

Lorsqu'un Etat communique des renseignements à un autre Etat contractant, il n'est **pas tenu d'aller au-delà des limites prescrites par sa propre législation et par sa pratique administrative**.

Néanmoins, les dispositions internes concernant **le secret fiscal** ne peuvent être interprétées comme faisant obstacle à l'échange de renseignements. Dans cette optique, les autorités de l'Etat requérant doivent considérer comme confidentiels les renseignements communiqués.

L'Etat requis n'a pas à prendre des mesures administratives qui ne seraient pas autorisées par la législation ou les pratiques de l'Etat requérant, ni à communiquer des renseignements qui ne pourraient être retenues sur la base de la législation, ou dans le cadre de la pratique administrative normale, de l'Etat requérant. Il s'ensuit qu'un Etat contractant ne peut se prévaloir du système de renseignement de l'autre Etat, si ce système est plus étendu que le sien propre. L'OCDE considère toutefois qu'une application trop rigoureuse du **principe de réciprocité** risque de compromettre l'échange effectif de renseignement. Aussi, cette notion doit être interprétée d'une manière large et pragmatique, dès lors qu'il est inévitable que les dispositifs d'obtention et de fourniture de renseignement varient selon les pays.

Certaines limitations à l'échange de renseignement peuvent également être consenties au titre de la préservation des intérêts vitaux d'un Etat ou de la notion de **secret d'Etat**. Ce dernier cas de figure, par exemple, peut se rencontrer s'agissant d'informations sensibles détenues par les services secrets et dont la divulgation serait contraire aux intérêts vitaux de l'Etat requis.

Toutefois, un Etat contractant ne peut refuser de communiquer des renseignements à un autre Etat partie à une convention au seul motif que ces renseignements seraient détenus par une banque ou un autre établissement financier. Dans cette situation, **le « secret bancaire » ne joue pas, ni le « secret professionnel »**.

**Le dispositif de sanctions dont s'est dotée la France
à l'égard des juridictions non coopératives**

Dans le cadre de sa politique de lutte contre les « paradis fiscaux », le Gouvernement français a souhaité asseoir sa démarche systématique de négociation d'accords d'échanges de renseignements sur sa propre liste des « paradis fiscaux ». **L'article 22 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009** a introduit, à des fins fiscales, une définition des Etats ou territoires non coopératifs. En cela, elle est à l'origine d'une véritable novation en droit français.

Ainsi, sont considérés comme non coopératifs, à la date du 1^{er} janvier 2010, « *les Etats et territoires non membres de la Communauté européenne dont la situation au regard de la transparence et de l'échange d'informations en matière fiscale a fait l'objet d'un examen par l'Organisation de coopération et de développement économiques et qui, à cette date, n'ont pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative permettant l'échange de tout renseignement nécessaire à l'application de la législation fiscale des parties, ni signé avec au moins douze Etats ou territoires une telle convention* ».

En outre, à l'égard de ces juridictions non coopératives, la France s'est dotée d'un outil de sanction lors de l'adoption de la loi de finances rectificative pour 2009 précitée. Il s'est agi en l'espèce de **durcir le régime fiscal applicable aux transactions réalisées avec de tels Etats ou territoires**. Il est notamment possible de refuser le bénéfice du régime des sociétés mères et filiales à raison des distributions faites par des entités qui y sont situées. Enfin, cet outil juridique permet d'accroître la transparence des transactions au sein des groupes internationaux.

DEUXIEME PARTIE : LES ACCORDS SOUMIS A L'APPROBATION DU SENAT

Les avenants dont les cinq projets de loi qui font l'objet du présent rapport tendent à autoriser l'approbation visent, tous, à mettre la convention fiscale à laquelle ils se rapportent respectivement en **conformité avec la norme définie par l'OCDE pour l'échange de renseignements**. Leur rédaction, dans ce but, reproduit très largement les stipulations proposées par l'article 26 précité, dans sa version révisée en 2005, du modèle de convention fiscale de cette organisation. En effet, actuellement, les conventions concernées :

- soit ne comportent pas de clause en la matière (c'est le cas pour la convention liant la France à Bahreïn) ;
- soit contiennent une clause d'échange de portée plus ou moins limitée (c'est le cas pour les quatre autres conventions).

Par rapport au modèle de l'OCDE, ces avenants ne présentent que **quelques différences, relativement marginales, motivées par la nécessité de l'adaptation aux différents contextes institutionnels nationaux, et par le souci de donner leur plein effet aux nouvelles stipulations** conclues.

Dans chaque cas, l'introduction dans la convention fiscale d'une clause conforme au standard « OCDE » pour l'échange d'informations tend à donner à la France la **possibilité de demander aux autorités de l'autre Etat contractant tous les renseignements qui s'avèreraient utiles pour la bonne application de notre droit fiscal**, et de transmettre les renseignements ainsi recueillis aux autorités administratives et juridictionnelles, en tant que de besoin. Il convient de préciser que **notre pays, dans le cadre de la négociation des avenants, n'a accordé aucune contrepartie** aux Etats cocontractants

Qu'il s'agisse de Bahreïn, de la Belgique, du Luxembourg, de la Malaisie ou de Singapour, le Gouvernement fait valoir qu'il n'est pas possible d'estimer, même en termes d'ordre de grandeur, la part de la fraude et de l'évasion fiscales qui impliquerait des opérateurs profitant de la faiblesse actuelle du dispositif d'échange de renseignements, voire de l'absence d'un tel dispositif¹. Toutefois, **on peut raisonnablement supposer que le risque de fraude ou d'évasion est significatif**, eu égard à la structure de l'économie et à l'organisation fiscale des pays en cause, ajoutées à l'importance de leurs relations économiques et commerciales avec la France, ainsi qu'à leur

¹ Pour mémoire, dans son rapport annuel publié en mars 2007, le Conseil des prélèvements obligatoires a estimé que le montant de la fraude aux impôts et cotisations sociales était, par an, de l'ordre de 29 à 40 milliards d'euros.

proximité géographique avec notre pays en ce qui concerne la Belgique et le Luxembourg.

Votre rapporteur spécial se félicite donc que, dans le contexte de la crise financière et de la volonté du G 20, fortement soutenue par le Gouvernement français, de lutter contre les « paradis fiscaux », ces pays aient entrepris de mettre fin à leur tradition de réticence dans le domaine de l'échange d'informations fiscales, en modifiant leur législation nationale et en concluant les accords bilatéraux qui leur ont permis de se voir reconnaître le statut d'Etats « coopératifs »¹.

Mais il faut se garder, bien sûr, de tout « angélisme », et **il conviendra de rester vigilant quant au caractère effectif de la mise en œuvre de ces accords par nos partenaires.** Dans cette perspective, les évaluations auxquelles procède désormais le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale constitueront un précieux élément d'appréciation.

*

* *

I. L'ACCORD AVEC BAHREÏN

A. LA SITUATION ACTUELLE

La France et le Royaume de Bahreïn se trouvent actuellement liés par une **convention en vue d'éviter les doubles impositions signée, à Manama, le 10 mai 1993.** Cette convention ne comporte **pas de dispositif permettant l'échange de renseignements à des fins fiscales** entre les autorités françaises et bahreïniennes.

La France, en 2008, a proposé à Bahreïn d'engager des négociations en vue d'introduire une clause d'échange de renseignements qui soit conforme aux standards les plus récents du modèle de l'OCDE, incluant notamment la levée du secret bancaire. Ces discussions ont abouti au paragraphe d'un projet d'avenant le 30 novembre 2008, à Manama, et le 31 décembre 2008, à Paris ; **l'avenant a été signé à Paris le 7 mai 2009.** Le **projet de loi n° 665 (2010-2011)** vise à autoriser l'approbation de cet avenant, qui lui est annexé.

B. LE DISPOSITIF PROPOSE

L'avenant précité comprend quatre articles.

¹ Cf. la première partie du présent rapport.

L'article 1^{er} prend acte du **changement de nom de l'Etat de Bahreïn**, devenu « Royaume de Bahreïn » en février 2002.

L'article 2 constitue le cœur du dispositif : il introduit dans la convention fiscale franco-bahreïnienne de 1993 un article 22 A nouveau, qui **reprend presque à l'identique, en visant les relations entre la France et Bahreïn, les stipulations de l'article 26, précité, du modèle de convention fiscale établi par l'OCDE**¹. La rédaction de cet article 22 A ne diffère du modèle « OCDE » que sur trois points :

- d'une part, au paragraphe 1 de l'article, les « *subdivisions politiques* » et « *collectivités locales* » des Etats contractants ne sont pas citées parmi les entités pour le compte desquelles les impôts visés par l'échange de renseignements sont perçus. L'échange concernera donc des informations « *vraisemblablement pertinentes* » pour l'application de la convention ou de la législation interne relative aux impôts des seuls Etats, au sens strict ;

- d'autre part, il est précisé au paragraphe 2, *in fine*, que **les renseignements reçus par l'un des deux Etats contractants peuvent être utilisés à d'autres fins que des fins fiscales**, sous la réserve que soit remplie une double condition : « *lorsque cette possibilité résulte des lois des deux Etats et lorsque l'autorité compétente de l'Etat qui fournit les renseignements autorise cette utilisation* ». Cette extension des motifs de l'échange vise principalement à permettre d'utiliser les renseignements en cause pour la recherche de **fraudes aux cotisations sociales**. La mesure est d'ailleurs prévue, en tant qu'alternative, par le commentaire donné par l'OCDE à son modèle de convention fiscale ;

- enfin, à la fin du paragraphe 4, une modification rédactionnelle, par rapport au modèle « OCDE », vise à **éviter toute possibilité d'interprétation permettant à l'un des Etats contractants de refuser de communiquer des renseignements**. Il est en effet stipulé que les limitations prévues, pour l'échange d'informations, au paragraphe 3 de l'article (soit, en synthèse, le respect par l'Etat requis de sa législation et du secret commercial, industriel ou professionnel), « *en aucun cas [...] ne peuvent être interprétées comme permettant à un Etat contractant de refuser de communiquer des renseignements uniquement parce que ceux-ci ne présentent pas d'intérêt pour lui dans le cadre national* ». Cette rédaction reste pleinement conforme à l'esprit du modèle proposé par l'OCDE.

L'article 3 fixe la **date d'entrée en vigueur** de l'avenant au premier jour du deuxième mois suivant le jour de réception de la dernière notification, entre les deux Etats contractants, de l'accomplissement des procédures requises par leurs droits respectifs pour cette entrée en vigueur.

Enfin, l'article 4 précise que les dispositions de cet avenant resteront en vigueur aussi longtemps que la convention qu'il complète le sera elle-même.

¹ Cf. la première partie du présent rapport.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. Un ancien « paradis fiscal »

Bahreïn, identifié en **2000**, par l'OCDE, comme « **paradis fiscal** », a été inscrit sur la « **liste grise** » publiée par l'Organisation à l'issue du G 20 qui s'est tenu à Londres le **2 avril 2009**, c'est-à-dire classé parmi les Etats ou territoires qui se sont engagés à respecter les standards internationaux en matière de transparence fiscale mais qui, à cette date, n'avaient pas signé au moins douze accords pour l'échange de renseignements¹. Dans la version publiée en octobre 2009 de son rapport sur le Royaume, le réseau « *Secrecy jurisdictions* » (« Juridictions du secret »)² le reconnaissait pour l'une des places financières les plus opaques au monde, avec un **score de transparence de 8 %**. Ce rapport pointait notamment, dans le droit bahreïni, d'une part le maintien du secret bancaire et, d'autre part, la faiblesse des obligations de publicité relatives aux comptes, à la structure du capital et à l'identité des bénéficiaires de revenus de sociétés.

Cependant, à la suite d'une récente politique de conclusion d'accords aux fins d'échange de renseignements dans le domaine fiscal, **Bahreïn figure depuis juillet 2009 sur la « liste blanche » de l'OCDE.**

Il convient de noter que le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales doit procéder à l'**évaluation du Royaume d'ici la fin de l'année 2010**, dans le cadre d'un examen dit de « phase 1 », visant le cadre juridique de l'échange d'informations³. L'examen de « phase 2 », qui permet d'apprécier l'effectivité de la coopération, est prévu pour le premier semestre 2013.

2. Un accord pertinent

L'avenant dont le projet de loi n° 665 (2009-2010) vise à autoriser l'approbation, en organisant l'échange de renseignements à des fins fiscales entre la France et Bahreïn conformément à la norme internationale actuelle, **offre à notre pays la possibilité, désormais, de demander aux autorités bahreïniennes toutes informations nécessaires pour faire respecter son droit fiscal**, et réciproquement.

Bien que le **Gouvernement considère ne pas pouvoir estimer le montant de l'évasion et de la fraude fiscales** qui, actuellement, tirent parti de l'absence d'un semblable dispositif d'échange de renseignements, la structure de l'économie de Bahreïn laisse supposer, selon l'étude d'impact jointe au projet de loi, un **risque « avéré »** en ce domaine.

¹ Cf. la première partie du présent rapport.

² *Projet financé par la Fondation Ford, auquel participent plusieurs groupes dont le réseau « Tax justice » (« Justice fiscale »), association créée en 2003 à l'initiative du Parlement britannique et réunissant de très nombreuses organisations non gouvernementales à travers le monde.*

³ Cf. la première partie du présent rapport.

En effet, le Royaume disposant de moindres ressources en hydrocarbures que ses voisins (Arabie Saoudite, Emirats arabes unis, Qatar, Koweït, Yémen), il a été le premier pays du Golfe à diversifier et à ouvrir son économie, au début des années 1990. Il a d'ailleurs libéralisé dès le début des années 1980 sa législation applicable aux investissements étrangers, en particulier en autorisant les sociétés étrangères à prendre une participation de 100 % dans une société bahreïnienne. De fait, **Manama est devenu la première place financière du Golfe**, devant Dubaï, et compte aujourd'hui environ 400 banques et institutions financières, grâce à la qualité reconnue du contrôle et de la régulation développés par la banque centrale bahreïnienne. C'est, en particulier, un pôle important de la finance islamique¹. Au total, les services financiers représentent près de 25 % du PIB de l'archipel².

Même si les grands enjeux pétroliers se situent dans des pays voisins, Bahreïn reste une plaque tournante importante pour travailler dans le Golfe. Aussi, **les filiales françaises présentes à Bahreïn en ont souvent fait leur siège régional**, notamment Axa, BNP Paribas, Calyon et IFP Energies nouvelles. Ces entreprises emploient un **nombre croissant d'expatriés**, dont de nombreux Français. Suivant les indications fournies à votre rapporteur, on dénombrait en 2004 une vingtaine d'entreprises françaises implantées à Bahreïn et, en 2009, 1 016 ressortissants français étaient inscrits au registre consulaire de Manama, chiffre en constante progression depuis la fin des années 1990.

Or il n'existe **pas d'impôt sur le revenu des personnes physiques** à Bahreïn et, en ce qui concerne les personnes morales, **seuls sont imposables, au taux de 46 %, les bénéfices réalisés dans le cadre d'activités pétrolières** (relevant de l'exploration, de l'extraction ou du raffinage).

L'introduction dans la convention fiscale franco-bahreïnienne d'une clause d'échange de renseignements incluant la levée du secret bancaire constitue donc, indubitablement, une avancée importante en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales – à la condition, bien évidemment, que ce dispositif se trouve mis en œuvre de façon effective.

En outre, cette mesure **devrait faciliter l'adoption du « standard » international de coopération fiscale par d'autres pays du Golfe, suivant la politique de la France dans la région**³, en particulier l'Arabie Saoudite, avec laquelle des discussions ont été lancées en ce sens.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter le projet de loi n° 665 (2010-2011), autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le

¹ On y dénombre 24 banques islamiques, 11 assureurs islamiques et 34 fonds islamiques.

² Le PIB de Bahreïn était de 19,8 milliards de dollars en 2007.

³ Ainsi, la convention fiscale du 12 janvier 1993 entre la France et le Qatar a été complétée par un avenant pour l'échange de renseignements, signé le 14 janvier 2008, entré en vigueur le 23 avril 2009.

Gouvernement du Royaume de **Bahreïn** en vue d'éviter les doubles impositions.

II. L'ACCORD AVEC LA BELGIQUE

A. LE DROIT EXISTANT

La France et la Belgique sont liées par **une convention tendant à éviter les doubles impositions** et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus. Cette convention a été signée à Bruxelles **le 10 mars 1964** et modifiée par trois avenants signés à Bruxelles les 15 février 1971, 8 février 1999 et 12 décembre 2008.

Toutefois, les stipulations relatives à la clause d'échange de renseignements de la convention actuelle sont **très restrictives**.

En effet, l'échange est subordonné au respect de la législation interne des parties et, de ce fait, à l'existence de **règles protectrices du secret bancaire**. Ainsi, la mise en œuvre de la Convention fiscale de 1964 ne permet pas d'obtenir les informations de nature bancaire ou financière.

L'échange est, en outre, limité aux renseignements nécessaires à la correcte application de la convention, ainsi qu'aux impôts visés par la convention. **L'obtention de renseignements pour l'application de la législation française et pour tous les impôts français n'est donc pas prévue par ce texte.**

Or, dans le contexte international où la transparence et l'échange d'informations fiscales se sont révélés les contreparties indispensables à la mondialisation, la France a fait de **la lutte contre l'évasion fiscale internationale** un axe majeur de sa politique conventionnelle.

Non conformes aux standards internationaux, les stipulations relatives à l'échange de renseignements contenues dans l'actuelle convention franco-belge ne sont pas en adéquation avec cette politique. Elles sont d'autant moins acceptables pour la France qu'elles concernent l'un de ses partenaires européens.

C'est donc **à l'initiative de la France** que des discussions avec la Belgique ont été engagées, afin que soient insérées dans la convention actuelle des dispositions relatives à l'échange de renseignements conformes aux standards du modèle de convention de l'OCDE.

B. LE DISPOSITIF PROPOSE

1. Une mise à niveau avec les standards les plus récents de l'OCDE

L'article 1^{er} du projet de loi n° 664 (2009-2010) a pour objet d'élargir le champ d'application de l'article 20 relatif à l'échange de renseignements de la convention actuelle, afin de le mettre **en conformité avec les derniers standards de l'OCDE**.

La nouvelle rédaction proposée est très proche de celle de l'article 26 du modèle de convention de l'OCDE à jour en juillet 2008. Elle ne s'en écarte que sur deux points.

Au premier paragraphe de l'article, pour des raisons internes de procédure de ratification du texte, la partie belge a souhaité restreindre le champ des impôts couverts par l'échange de renseignements aux **seuls impôts perçus pour le compte des Etats contractants**. Elle a donc sollicité la suppression de la mention relative aux impôts perçus pour le compte des « *subdivisions politiques* » ou aux « *collectivités territoriales* ».

Afin de se préserver la possibilité d'effectuer des demandes de renseignements auprès des autorités belges pour l'application de tous les impôts français, notamment des impôts locaux, la France n'a accepté cette demande **que pour les impôts belges**. S'agissant de la France, les impôts perçus pour le compte de ses collectivités locales restent donc dans le champ de l'échange de renseignements. Cette modification ne restreint donc pas le champ d'application de l'échange de renseignements au bénéfice de la France.

Le paragraphe 5 de l'article 20 dans sa nouvelle rédaction prévoit **la levée du secret bancaire**. Il interdit désormais à la Belgique d'opposer sa législation sur le secret bancaire pour refuser de communiquer à la France des renseignements.

Par rapport à la rédaction du paragraphe 5 de l'article 26 du modèle de convention de l'OCDE, **les autorités belges ont souhaité apporter la précision suivante** : « *En vue d'obtenir ces renseignements, l'administration fiscale de l'Etat contractant requis a le pouvoir de demander communication de renseignements et de procéder à des investigations et à des auditions nonobstant toute disposition contraire de sa législation fiscale interne.* »

Cette précision a pour objet de clarifier l'articulation entre les paragraphes 3 et 5 de cet article et de **permettre aux autorités belges de déroger aux dispositions du code belge des impôts sur les revenus** (article 318 du code de 1992) qui limitent l'accès de l'administration fiscale aux renseignements bancaires aux fins de l'établissement desdits impôts sur les revenus.

La France a accepté cette insertion, qui confirme explicitement la possibilité d'obtenir des **renseignements bancaires** de la part des autorités belges.

Les autres dispositions de l'article reprennent la rédaction de l'article 26 du modèle de convention de l'OCDE.

Au total, ce texte permettra à la France d'obtenir des renseignements, de la part des autorités belges, sans limitation quant à la nature des impôts, des personnes et des renseignements visés par la demande de renseignements.

2. L'entrée en vigueur des dispositions

L'article 2 du projet de loi n° 664 (2009-2010) a pour objet de prévoir les **modalités d'entrée en vigueur** de l'avenant.

L'avenant entrera en vigueur **le jour de réception de la dernière notification** par un Etat contractant à l'autre Etat contractant de l'accomplissement de ses procédures de ratifications.

Toutefois, **à la demande de la France**, les autorités belges ont accepté le principe selon lequel des demandes de renseignements fondées sur ce nouvel article 20 puissent concerner des revenus afférents à toute année civile ou exercice commençant à compter du 1^{er} janvier de l'année qui suit immédiatement la date de signature de l'avenant.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

1. L'historique des négociations

La Belgique s'est déclarée prête, **en mars 2009**, à renforcer l'échange d'informations avec ses partenaires et à réviser le réseau de ses conventions fiscales bilatérales afin d'y insérer les normes de l'OCDE en la matière.

Suite à ces déclarations, **la France** a proposé à la Belgique l'insertion dans la convention d'un article relatif à l'échange de renseignements conforme à l'article 26 du modèle OCDE.

Ces discussions ont abouti au paraphe, **en mai 2009**, d'un avenant introduisant dans la convention une clause d'échange de renseignements conforme au dernier modèle de l'OCDE.

Cet avenant a été signé, **le 7 juillet 2009**.

2. Des différences avec le modèle de convention de l'OCDE

<i>Articles du projet</i>	<i>Comparaison avec le modèle de l'OCDE</i>	Demande de la France	Demande de la Belgique	<i>Conformité avec les conventions signées par la France dans la région</i>	<i>Commentaires</i>
Echange de renseignements (Art 26 § 1)	Les autorités compétentes des Etats contractants échangent les renseignements vraisemblablement pertinents pour appliquer les dispositions de la présente convention ou pour l'administration ou l'application de la législation interne relative aux impôts de toute nature ou dénomination perçus par ou pour le compte des Etats contractants et, s'agissant de la France, pour le compte de ses collectivités locales , dans la mesure où l'imposition qu'elle prévoit n'est pas contraire à la convention. L'échange de renseignements n'est pas restreint par les articles 1 et 2.		X	Cet article est conforme aux conventions signées, en cours de ratification, avec la Suisse et le Luxembourg, dès lors qu'il permet à la France d'obtenir des renseignements de la part des autorités belges sans limitation quant à la nature des impôts, des personnes et des renseignements visés par la demande.	Dérogation au modèle de convention de l'OCDE demandée par la partie belge qui, pour des raisons internes de procédure de ratification du texte, a souhaité restreindre le champ des impôts couverts aux seuls impôts perçus pour le compte des Etats contractants. Afin de se préserver la possibilité d'effectuer des demandes de renseignements auprès des autorités belges pour l'application de tous les impôts français, notamment des impôts locaux, la France n'a accepté cette demande que pour les impôts belges. S'agissant de la France, les impôts perçus pour le compte de ses collectivités locales restent donc dans le champ de l'échange de renseignements. Cette modification ne restreint donc pas le champ d'application de l'échange de renseignements au bénéfice de la France.
Echange de renseignements (Art 26 § 2 à 4)	Texte similaire au modèle de convention de l'OCDE.				

<i>Articles du projet</i>	<i>Comparaison avec le modèle de l'OCDE</i>	Demande de la France	Demande de la Belgique	<i>Conformité avec les conventions signées par la France dans la région</i>	<i>Commentaires</i>
Echange de renseignements (Art 26 § 5)	En aucun cas les dispositions du paragraphe 3 ne peuvent être interprétées comme permettant à un Etat contractant de refuser de communiquer des renseignements uniquement parce que ceux-ci sont détenus par une banque, un autre établissement financier, un mandataire ou une personne agissant en tant qu'agent ou fiduciaire ou parce que ces renseignements se rattachent aux droits de propriété d'une personne. En vue d'obtenir ces renseignements, l'administration fiscale de l'Etat contractant requies a le pouvoir de demander la communication de renseignements et de procéder à des investigations ou à des auditions nonobstant toute disposition contraire de sa législation fiscale interne.		X		Précision insérée à l'initiative de la partie belge afin de clarifier l'articulation entre les paragraphes 3 et 5 de l'article 26 et de permettre aux autorités belges de déroger aux dispositions du Code belge des impôts sur les revenus (article 318 du code de 1992) qui limitent l'accès de l'administration fiscale aux renseignements bancaires aux fins de l'établissement desdits impôts sur les revenus. La France a accepté cette insertion qui confirme explicitement la possibilité d'obtenir des renseignements bancaires de la part des autorités belges.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

3. Le contexte économique et financier

Le Gouvernement considère qu'il n'est pas possible d'estimer, même en termes d'ordre de grandeur, la part de la fraude et de l'évasion fiscales qui impliquerait des opérateurs profitant de l'absence d'échange de renseignements existant avec la Belgique.

Toutefois, la Belgique accueille environ **25 000 travailleurs** qui résident dans la zone frontalière française. On dénombre par ailleurs **132 421 résidents français dans ce pays**. La communauté française constitue, après la communauté italienne, la deuxième communauté étrangère en Belgique.

Cet Etat entretient des **relations bilatérales étroites** avec la France puisque la Belgique était, en 2007, son cinquième client et son troisième fournisseur. Il occupe par ailleurs le cinquième rang mondial et le troisième rang européen en tant que pays d'accueil des investissements internationaux.

Les mouvements de capitaux entre la France et la Belgique sont plus particulièrement **facilités par le cadre européen**.

Dans un tel contexte, la législation protectrice du secret bancaire et l'absence d'un cadre de coopération efficace entre administrations fiscales constituent des facteurs qui **accroissent considérablement le risque de fraude et d'évasion fiscales**.

L'avenant dont le projet de loi n° 664 (2009-2010) vise à autoriser l'approbation permet désormais à la France d'obtenir des renseignements de la part des autorités belges sans limitation quant à la nature des impôts, des personnes et des renseignements visés par la demande de renseignements. Il interdit à la Belgique d'opposer sa législation sur le secret bancaire pour refuser de communiquer à la France des renseignements. De plus, le texte est assorti d'aménagements rédactionnels confirmant explicitement la possibilité pour les autorités belges d'obtenir des renseignements bancaires.

L'extension du champ de l'échange de renseignements prévue par la convention **favorisera donc la lutte contre les schémas de fraude et d'évasion fiscales**.

4. Une avancée en faveur de la transparence

La signature de cet avenant avec la Belgique constitue pour la France **une avancée importante vers plus de transparence dans les relations franco-belges**.

L'introduction dans la convention de la clause d'échange de renseignements **offre la possibilité à la France** de demander aux autorités de l'autre partie contractante toute information utile à la bonne application de sa

loi fiscale interne et de transmettre ces informations aux autorités concernées, y compris les autorités juridictionnelles et administratives.

Cependant, s'agissant de l'état d'avancement du processus de ratification et compte tenu de la situation politique actuelle de la Belgique, aucune visibilité n'est possible sur le calendrier et l'ordre du jour de la prochaine session du Parlement de Bruxelles.

Il convient enfin de noter que le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales a procédé à l'**évaluation de la Belgique au premier semestre 2010**, dans le cadre d'un examen dit de « phase 1 », visant le cadre juridique de l'échange d'informations¹. L'examen de « phase 2 », qui permet d'apprécier l'effectivité de la coopération, est prévu pour le premier semestre 2012.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter le projet de loi n° 664 (2010-2011), autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre la France et la Belgique tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus.

III. L'ACCORD AVEC LE LUXEMBOURG

A. LE DROIT EXISTANT

La France et le Luxembourg sont liés par **une convention tendant à éviter les doubles impositions** et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune. Cette convention a été signée à Paris, **le 1^{er} avril 1958**, puis a été modifiée par un avenant signé à Paris, le 8 septembre 1970, et par un avenant signé à Luxembourg, **le 24 novembre 2006**.

Les stipulations relatives à la clause d'échange de renseignements de la convention actuelle sont **très restrictives**, dès lors que l'échange de renseignements qu'elles prévoient est limité à la seule application de la convention, et sont insuffisantes pour obtenir les renseignements nécessaires à l'application de la législation française. **Elles prohibent, de surcroît, tout échange qui révélerait un secret bancaire.**

Non conformes aux standards internationaux, les dispositions relatives à l'échange de renseignements contenues dans l'actuelle convention franco-luxembourgeoise ne sont pas en adéquation avec la politique conventionnelle de la France, dont l'un des axes majeurs est la lutte contre l'évasion fiscale internationale. Elles sont d'autant moins satisfaisantes pour la France qu'elles concernent l'un de ses partenaires européens.

¹ Cf. la première partie du présent rapport.

C'est à l'initiative de la France que des discussions avec le Luxembourg ont été engagées, afin que soient insérées dans la convention actuelle des dispositions relatives à l'échange de renseignements conformes aux standards du modèle de convention de l'OCDE.

B. LE DISPOSITIF PROPOSE

1. Une mise à niveau avec les standards les plus récents de l'OCDE

L'article 1^{er} du projet de loi n° 666 (2009-2010) a pour objet de modifier l'article 22 de la convention actuelle relatif à l'échange de renseignements entre les Etats contractants, **trop limité par rapport aux derniers standards de l'OCDE.**

Le secret bancaire au Luxembourg

Depuis 2007, la France a adressé 337 demandes de renseignements au Luxembourg (98 en 2007, 95 en 2008 et 144 en 2009). Avec un délai de réponse en moyenne supérieur à 200 jours, et des renseignements limités à ceux dont les autorités avaient habituellement ou normalement la disposition dans le cadre de l'activité administrative normale, **la satisfaction des demandes de renseignement est donc très partielle.**

Au Luxembourg, le secret bancaire, prévu à l'article 41 de la loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier, **couvre tous les renseignements confiés aux professionnels dans le cadre de leur activité.** Non seulement le banquier est tenu à l'égard de son client de conserver les informations dont il a eu connaissance, mais il demeure aussi tenu au secret en cas de rupture des relations contractuelles avec celui-ci, ou encore à l'égard d'individus rencontrés dans le domaine des relations privées. L'article 458 du code pénal luxembourgeois punit la violation de tout secret professionnel d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 5 000 euros. Le secret bancaire est opposable à l'administration fiscale qui n'est pas autorisée à exiger des établissements financiers des renseignements individuels sur leurs clients sauf en cas d'escroquerie fiscale.

En outre, le Luxembourg fait partie des **trois Etats membres de l'Union européenne (avec l'Autriche et la Belgique)** autorisés à appliquer un régime dérogatoire au mécanisme d'échange automatique d'informations prévu par la directive du 3 juin 2003 relative à l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne.

Ces trois Etats sont donc dispensés de cette obligation d'échange automatique mais ils doivent, en contrepartie, **verser chaque année** aux autres Etats membres une somme correspondant à une retenue à la source appliquée aux produits d'épargne qui entrent dans le champ de la directive. Le taux de cette retenue, de 15 % initialement, est passé à 20 % au 1^{er} juillet 2008 et sera porté à 35 % à compter du 1^{er} juillet 2011.

La nouvelle rédaction proposée est celle de l'article 26 du modèle de convention de l'OCDE.

Ainsi, notamment en application de son paragraphe 5, l'article 22 modifié **ne permettra pas au Luxembourg d'opposer sa législation sur le secret bancaire** pour refuser de communiquer à la France des renseignements.

Ce texte permettra ainsi à la France d'obtenir des renseignements de la part des autorités luxembourgeoises sans limitation quant à la nature des impôts, des personnes et des renseignements visés par la demande de renseignements.

2. L'entrée en vigueur des dispositions

L'article 2 du projet de loi n° 666 (2009-2010) a pour objet de prévoir **les modalités d'entrée en vigueur** de l'avenant.

De manière classique, l'avenant entrera en vigueur **le jour de réception de la dernière notification** par un Etat contractant à l'autre Etat contractant de l'accomplissement de ses procédures de ratifications.

Toutefois, **à la demande de la France**, les autorités luxembourgeoises ont accepté le principe selon lequel des demandes de renseignements fondées sur ce nouvel article 22 puissent concerner des revenus afférents à toute année civile ou exercice commençant à compter du 1^{er} janvier de l'année qui suit immédiatement la date de signature de l'avenant.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

1. L'historique des négociations

Les négociations ont été entamées avec le Luxembourg, par l'envoi, dès le mois de **février 2009**, d'un projet d'avenant proposant l'insertion dans la convention des modalités d'échange de renseignements conformes aux derniers standards de l'OCDE.

Des échanges se sont poursuivis et ont abouti au parage d'un projet d'avenant, en **mai 2009**, introduisant dans la convention un article relatif à l'échange de renseignements conforme à l'article 26 du modèle de convention de l'OCDE.

Cet avenant a été signé à Paris, **le 3 juin 2009**.

2. Des différences avec le modèle de convention de l'OCDE

<i>Articles du projet</i>	<i>Comparaison avec le modèle de l'OCDE</i>	Demande de la France	Demande du Luxembourg	<i>Conformité avec les conventions signées par la France dans la région</i>	<i>Commentaires</i>
Echange de renseignements (Art 26 § 1)	Les autorités compétentes des Etats contractants échangent les renseignements vraisemblablement pertinents pour appliquer les dispositions de la présente convention ou pour l'administration ou l'application de la législation interne relative aux impôts de toute nature ou dénomination perçus pour le compte des Etats contractants, de leurs subdivisions politiques ou de leurs collectivités locales dans la mesure où l'imposition qu'elles prévoient n'est pas contraire à la convention. L'échange de renseignements n'est pas restreint par l'article 1.			Cet article est conforme aux conventions signées, en cours de ratification, avec la Suisse et la Belgique, dès lors qu'il permet à la France d'obtenir des renseignements de la part des autorités luxembourgeoises sans limitation quant à la nature des impôts, des personnes et des renseignements visés par la demande.	Le dernier paragraphe ne vise que l'article 1 (impôts visés) pour tenir compte des spécificités de la convention franco-luxembourgeoise qui ne comporte pas d'article relatif aux personnes visées (article 1 ^{er} du modèle de convention de l'OCDE).
Echange de renseignements (Art 26 § 2 à 5)	Texte identique au modèle de convention de l'OCDE				

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

3. Le contexte économique et financier

Le Gouvernement n'estime **pas possible d'estimer, même en termes d'ordre de grandeur, la part de la fraude et de l'évasion fiscales qui impliquerait des opérateurs profitant de l'absence d'échange de renseignements existant avec le Luxembourg.**

Toutefois, la structure économique de ce territoire, sa proximité géographique avec la France, son attractivité fiscale ainsi qu'une loi protégeant le secret bancaire sont autant d'éléments qui permettent de considérer que **le risque de fraude et d'évasion fiscales sur les transactions opérées avec cet Etat est avéré.**

Les services financiers (banques, auxiliaires financiers) constituent l'élément porteur de l'économie luxembourgeoise, la place financière contribuant pour plus de 30 % au PIB.

La présence économique française s'illustre par un grand nombre d'implantations d'entreprises, plus particulièrement dans le secteur financier¹. Les produits français y sont également largement distribués.

Les mouvements de capitaux entre la France et le Luxembourg sont plus particulièrement **facilités par le cadre européen.**

Par ailleurs, **plus de 64 000 travailleurs frontaliers** se rendent chaque jour au Luxembourg et **environ 26 000 français y résident.**

Dans un tel contexte, l'absence d'un cadre de coopération efficace entre les administrations fiscales française et luxembourgeoise **accroît considérablement le risque de fraude et d'évasion fiscales.**

L'avenant permet désormais à la France d'obtenir des renseignements de la part des autorités luxembourgeoises sans limitation quant à la nature des impôts, des personnes et des renseignements visés par la demande de renseignements. Il interdit dorénavant au Luxembourg d'opposer sa législation sur le secret bancaire pour refuser de communiquer à la France des renseignements.

L'extension du champ de l'échange de renseignements prévu par la convention **favorisera donc la lutte contre les schémas de fraude et d'évasion fiscales.**

¹ *La centaine d'entreprises françaises installées au Luxembourg emploient environ 10 000 salariés. Un tiers d'entre elles appartient au secteur financier tandis que le secteur des services est également bien représenté. Il s'agit notamment des services informatiques ainsi que de l'hôtellerie et du tourisme.*

4. Une avancée en faveur de la transparence

La signature de cet avenant avec le Luxembourg constitue pour la France **une avancée importante vers plus de transparence dans les relations franco-luxembourgeoises.**

La négociation de cette extension du champ de l'échange de renseignements prévu par l'avenant à la convention fiscale liant la France et le Luxembourg s'est inscrite dans **un contexte international** marqué par une forte impulsion politique en faveur de la transparence des transactions internationales.

Les modalités d'élimination de la double imposition prévues par la convention actuelle ne sont pas affectées par l'avenant signé le 3 juin 2009.

L'avenant a été ratifié par le Parlement luxembourgeois par loi « paquet » du 31 mars 2010.

Il convient de noter que le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales doit procéder à l'**évaluation du Luxembourg au premier semestre de l'année 2011**, dans le cadre d'un examen dit de « phase 1 », visant le cadre juridique de l'échange d'informations¹. L'examen de « phase 2 », qui permet d'apprécier l'effectivité de la coopération, est prévu pour le second semestre 2012.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter le projet de loi n° 666 (2010-2011), autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre la France et le Grand-Duché de Luxembourg tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.

IV. L'ACCORD AVEC LA MALAISIE

A. LA SITUATION ACTUELLE

La France et la Malaisie sont actuellement liées par une **convention tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôt sur le revenu, signée à Paris le 24 avril 1975**. Cette convention comprend une clause – l'article 26 – organisant un **échange restreint de renseignements à des fins fiscales** entre les autorités françaises et malaises.

¹ Cf. la première partie du présent rapport.

La restriction, en ce domaine, porte sur trois aspects¹.

D'abord, les renseignements échangés ne peuvent concerner **que les impôts qui font l'objet de la convention**, limitativement énumérés par celle-ci – soit, pour la France, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et toutes les retenues à la source et, pour la Malaisie, l'impôt sur le revenu, l'impôt supplémentaire sur le revenu et l'impôt sur les revenus du pétrole, ainsi que, pour chaque Etat, « *les impôts futurs de nature identique ou analogue* ».

De même, ces renseignements ne peuvent concerner que les personnes visées par la convention, c'est-à-dire **les résidents français ou malais, exclusivement**.

Enfin, l'échange ne peut porter que sur des renseignements « *dont les Etats disposent en vertu de leur législation fiscale respective dans le cadre de leur pratique administrative normale* ». En particulier, il n'est donc pas possible pour la France d'obtenir, sur ce fondement, des informations que la Malaisie, faute d'en avoir besoin pour son propre compte, n'aurait pas déjà collectées.

Dans le prolongement du sommet du G 20 qui s'est tenu à Londres en avril 2009, **notre pays a proposé au Gouvernement malais de réviser ces stipulations, afin de les aligner sur le dernier modèle établi par l'OCDE** pour l'échange d'informations. La Malaisie a répondu favorablement à cette demande et une rencontre bilatérale s'est tenue à Paris, le 21 juillet 2009. A cette occasion, la Malaisie a présenté les grandes lignes de ses projets de législation interne en matière de coopération fiscale, dispositions qui ont été adoptées en février 2010.

Les négociations franco-malaises ont donné lieu à un **avenant** à la convention de 1975, qui introduit des dispositions permettant un échange d'informations sans restriction. Le texte a été paraphé le 21 juillet 2009 et **signé le 12 novembre 2009, à Paris** ; il est annexé au **projet de loi n° 667** (2010-2011), qui vise à en autoriser l'approbation.

B. LE DISPOSITIF PROPOSE

L'avenant précité comprend deux articles.

L'**article 1^{er}** tend à substituer, à l'article 26 actuel, précité, de la convention fiscale de 1975, un nouvel article 26 qui **reprend quasiment à l'identique, en visant les relations entre la France et la Malaisie, les stipulations de l'article 26, précité, du modèle de convention fiscale établi**

¹ On notera qu'il s'agit de restrictions semblables à celles qui limitent l'échange d'informations fiscales entre la France et Singapour ; cf. infra.

par l'OCDE¹. La rédaction de cet article 26 nouveau ne s'écarte de la lettre du modèle « OCDE » que sur deux points :

- d'une part, au paragraphe 1 de l'article, pour tenir compte de l'organisation interne des deux Etats contractants, les « *subdivisions politiques* » de ces derniers ne sont pas mentionnées parmi les entités pour le compte desquelles les impôts visés par l'échange de renseignements sont perçus ; en revanche, la notion d'« *autorités locales* » apparaît. L'échange concernera donc des informations « *vraisemblablement pertinentes* » pour l'application de la convention ou de la législation interne relative aux impôts des Etats ou de leurs collectivités décentralisées ;

- d'autre part, au paragraphe 4, *in fine*, une modification rédactionnelle, par rapport au modèle « OCDE », vise à **éviter toute possibilité d'interprétation permettant aux Etats contractants de refuser de communiquer des renseignements**. Il est en effet stipulé que les limitations prévues, pour l'échange d'informations, au paragraphe 3 de l'article (soit, en synthèse, le respect par l'Etat requis de sa législation et du secret commercial, industriel ou professionnel), « *en aucun cas [...] ne peuvent être interprétées comme permettant à un Etat contractant de refuser de communiquer des renseignements uniquement parce que ceux-ci ne présentent pas d'intérêt pour lui dans le cadre national* ». Cette rédaction reste pleinement conforme à l'esprit du modèle proposé par l'OCDE.

Sous cette nouvelle forme, l'article 26 de la convention autorisera un échange de renseignements à des fins fiscales qui ne soit plus limité, comme dans son état en vigueur ci-dessus présenté, par la nature des impôts, le statut de résident des redevables ou la disponibilité immédiate de l'information. Ainsi, le cas échéant, les autorités malaises compétentes seront tenues de mettre en œuvre leurs pouvoirs pour rechercher le renseignement demandé par la France.

L'**article 2**, en son premier paragraphe, fixe la **date d'entrée en vigueur** de l'avenant au premier jour du mois suivant le jour de réception de la dernière notification, entre les deux Etats contractants, de l'accomplissement des procédures requises par leurs droits respectifs pour cette entrée en vigueur.

Le paragraphe 2 de l'article précise que l'avenant sera applicable aux revenus relatifs à toute année civile ou période comptable, selon le cas, à compter du 1^{er} janvier 2010. Le paragraphe 3 prévoit que cet avenant restera en vigueur aussi longtemps que la convention elle-même.

¹ Cf. la première partie du présent rapport.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. Un ancien « paradis fiscal »

Au lendemain du sommet du G 20 du 2 avril 2009, la Malaisie se trouvait encore inscrite sur la « liste noire » de l'OCDE, étant identifiée comme juridiction « non coopérative » faute, à cette date, de s'être engagée à respecter la norme internationale de coopération fiscale entre Etats¹. Devant la volonté politique internationale qui s'est alors exprimée de combattre les « paradis fiscaux », la Malaisie a pris les engagements requis, traduits par le lancement d'une réforme de sa législation interne, et a mis en œuvre une politique de conclusion d'accords bilatéraux visant l'échange d'informations en matière fiscale.

La réforme interne est intervenue en février 2010 : la Malaisie dispose à présent d'une législation qui permet l'accès à des informations, y compris bancaires, à des fins fiscales. Le dispositif, d'une part, oblige les entreprises enregistrées en Malaisie à collecter certaines informations et, d'autre part, permet aux administrations fiscales du pays d'obtenir tout renseignement – y compris auprès d'organismes financiers ou d'entreprises implantés dans la zone « *offshore* » de Labuan (cf. *infra*) – et les autorise à échanger des renseignements avec d'autres Etats, dans le cadre des accords internationaux conclus à cet effet.

Ayant souscrit au moins douze accords ou clauses insérées dans une convention fiscale conformes au standard, **la Malaisie figure depuis février 2010 sur la « liste blanche » de l'OCDE**. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales doit procéder à son **évaluation au premier semestre 2011**, dans le cadre d'un examen dit de « phase 1 », visant le cadre juridique de l'échange d'informations² ; l'examen de « phase 2 », qui permet d'apprécier l'effectivité de la coopération, est prévu pour le premier semestre 2013.

2. Un accord pertinent

L'avenant dont le projet de loi n° 667 (2009-2010) vise à autoriser l'approbation, en organisant l'échange de renseignements à des fins fiscales entre la France et la Malaisie conformément à la norme internationale actuelle, **offre à notre pays la possibilité, désormais, de demander aux autorités malaises, sans restriction autres que celles prévues par la norme, toutes informations nécessaires pour faire respecter son droit fiscal, et réciproquement.**

¹ Cf. la première partie du présent rapport.

² Cf. la première partie du présent rapport.

Bien que le **Gouvernement considère ne pas pouvoir estimer le montant de l'évasion et de la fraude fiscales** qui, actuellement, tirent parti des faiblesses du dispositif d'échange de renseignements que comporte la convention de 1975, l'importance des relations économiques et commerciales de la Malaisie avec la France, et la structure de l'économie du pays, laissent supposer un **risque significatif** en ce domaine.

En effet, la Malaisie, « tigre » du Sud-est asiatique appartenant au groupe des pays dits « nouveaux exportateurs » (aux côtés de la Thaïlande, de l'Indonésie, des Philippines et du Vietnam) représente le **deuxième partenaire commercial de la France au sein de l'ASEAN** (Association des nations de l'Asie du sud-est)¹, après Singapour et devant la Thaïlande. Le solde commercial de notre pays avec la Malaisie, déficitaire de façon récurrente depuis 1998 (à hauteur de 193 millions d'euros en 2008), s'est néanmoins spectaculairement résorbé, de 85 %, depuis 2002. Notre balance commerciale s'avère fortement influencée par une baisse des échanges de produits électroniques et par des exportations accrues d'aéronefs (près de 40 % des exportations françaises vers la Malaisie sont réalisées par Airbus) et de produits courants (produits pharmaceutiques, vins et spiritueux).

Selon des statistiques de source malaisienne citées par l'étude d'impact jointe au projet de loi, **la France se classe au treizième rang parmi les investisseurs les plus importants en Malaisie**, et au **quatrième rang parmi les investisseurs européens** (derrière l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni). On dénombre **180 entreprises françaises** implantées sur le territoire malais, dont 20 % sont des filiales de PME et 70 % ont moins de 30 salariés. Ces entreprises couvrent **la plupart des secteurs économiques** : sont présents sur place Axa, Carrefour, Danone, Sodexo, Suez-Lyonnaise, Vivendi, ainsi que les constructeurs automobiles nationaux. Le secteur du pétrole et du gaz constitue l'un des points forts de cette présence française en Malaisie, compte tenu notamment de l'implantation locale de quelque 900 collaborateurs de Technip. En juin 2009, le nombre de **ressortissants français** dans ce pays s'établissait à **2 017 personnes**, d'une moyenne d'âge de 30 ans et résidant en moyenne trois ans sur place ; cette communauté est composée à **45 % d'actifs**.

Par ailleurs, il convient d'observer que **le secteur financier assurait 12 % du PIB malais en 2008**² et qu'une part non négligeable du dynamisme économique du pays tient au **centre financier de l'île de Labuan**, doté en 1990 d'un statut *offshore* afin de faciliter les implantations étrangères. Les activités offshore sont des activités, commerciales ou non³, réalisées à Labuan en devises étrangères par des sociétés offshore avec des sociétés non

¹ Les membres de l'ASEAN sont, outre la Malaisie : la Birmanie, Brunei, le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam.

² Le PIB de la Malaisie était, en 2008, de 214,7 milliards de dollars.

³ Le régime offshore a été étendu en 1996 aux activités financières internationales des sociétés de banques, d'assurance, de leasing, de courtage et de trust autorisées à s'implanter dans la zone de Labuan.

résidentes ou avec d'autres sociétés offshore ; les bénéfices tirés de ces activités sont imposés au taux d'impôt sur les sociétés de 3 %, à moins d'opter chaque année pour un paiement forfaitaire d'impôt égal à 20 000 ringgits (soit 4 326 euros), qui dispense de tout dépôt de déclaration de bénéfices auprès des autorités fiscales. En outre, si les entités offshore n'exercent que des activités de gestion financière (détention et gestion de participations de titres, de valeurs mobilières ou de prêts), elles sont totalement exonérées d'impôt sur les sociétés. Les sociétés offshore bénéficient par ailleurs de divers avantages fiscaux.

La mise au niveau du standard international actuel, pour l'échange de renseignements, de la convention fiscale franco-malaise constitue donc, selon toute vraisemblance, une avancée importante en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales – à la condition, bien évidemment, que ce dispositif se trouve mis en œuvre de façon effective.

Du reste, cette mesure s'inscrit **dans la politique conventionnelle menée par la France, en matière fiscale, dans la région**, comme en témoigne l'avenant conclu avec Singapour, objet des développements ci-après du présent rapport.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter ce projet de loi n° 667 (2010-2011), autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de **Malaisie** tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôt sur le revenu.

V. L'ACCORD AVEC SINGAPOUR

A. LA SITUATION ACTUELLE

La France et Singapour se trouvent actuellement liés par une **convention tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur les revenus, signée à Paris le 9 septembre 1974**. Cette convention comprend une clause – l'article 27 – organisant un **échange restreint de renseignements à des fins fiscales** entre les autorités françaises et singapouriennes.

La restriction, en ce domaine, porte sur trois aspects¹.

D'abord, les renseignements échangés ne peuvent concerner **que les impôts qui font l'objet de la convention**, limitativement énumérés par celle-ci – soit, pour la France, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et

¹ On notera qu'il s'agit de restrictions semblables à celles qui limitent l'échange d'informations fiscales entre la France et la Malaisie ; cf. supra.

toutes les retenues à la source et, pour Singapour, l'impôt sur le revenu, ainsi que, pour chaque Etat, « *les impôts futurs de nature identique ou analogue* ».

De même, ces renseignements ne peuvent concerner que les personnes visées par la convention, c'est-à-dire **les résidents français ou singapouriens, exclusivement**.

Enfin, l'échange ne peut porter que sur des renseignements « *dont les Etats disposent en vertu de leur législation fiscale respective **dans le cadre de leur pratique administrative normale*** ». En particulier, il n'est donc pas possible pour la France d'obtenir, sur ce fondement, des informations que Singapour, faute d'en avoir besoin pour son propre compte, n'aurait pas déjà collectées.

A l'approche de la réunion du G 20 qui s'est tenue à Londres en avril 2009, **Singapour a pris l'engagement de renforcer la coopération fiscale avec ses partenaires et de réviser son réseau conventionnel**, afin d'adopter les derniers standards définis par l'OCDE en matière d'échange d'informations. Concrétisant cet engagement, une rencontre entre la France et Singapour s'est tenue, à Paris, les 24 et 25 septembre 2009, en vue de modifier les stipulations précitées de la convention de 1974 pour les aligner sur le dernier modèle de l'OCDE.

La négociation a donné lieu à un **avenant**, qui introduit dans la convention des dispositions permettant un échange d'informations sans restriction. Le texte a été **signé le 13 novembre 2009, à Singapour** ; il est annexé au **projet de loi n° 668 (2010-2011)**, qui vise à en autoriser l'approbation.

B. LE DISPOSITIF PROPOSE

L'avenant précité comprend deux articles.

L'**article 1^{er}** tend à substituer, à l'article 27 actuel, précité, de la convention fiscale franco-singapourienne de 1974, un nouvel article 27 qui **reprend quasiment à l'identique, en visant les relations entre la France et Singapour, les stipulations de l'article 26, précité, du modèle de convention fiscale établi par l'OCDE¹**. La rédaction de cet article 27 nouveau ne s'écarte de la lettre du modèle « OCDE » que sur deux points :

- d'une part, au paragraphe 1 de l'article, pour tenir compte de l'organisation interne des deux Etats contractants, les « *subdivisions politiques* » de ces derniers ne sont pas mentionnées parmi les entités pour le compte desquelles les impôts visés par l'échange de renseignements sont perçus ; en revanche, les « *collectivités locales* » sont visées. L'échange concernera donc des informations « *vraisemblablement pertinentes* » pour l'application de la convention ou de la législation interne relative aux impôts des Etats ou de leurs collectivités décentralisées ;

¹ Cf. la première partie du présent rapport.

- d'autre part, à la fin du paragraphe 4, une modification rédactionnelle, par rapport au modèle « OCDE », vise à **éviter toute possibilité d'interprétation permettant à l'un des Etats contractants de refuser de communiquer des renseignements**. Il est en effet stipulé que les limitations prévues, pour l'échange d'informations, au paragraphe 3 de l'article (soit, en synthèse, le respect par l'Etat requis de sa législation et du secret commercial, industriel ou professionnel), « *en aucun cas [...] ne peuvent être interprétées comme permettant à un Etat contractant de refuser de communiquer des renseignements uniquement parce que ceux-ci ne présentent pas d'intérêt pour lui dans le cadre national* ». Cette rédaction reste pleinement conforme à l'esprit du modèle proposé par l'OCDE.

Sous cette nouvelle forme, l'article 27 de la convention autorisera un échange de renseignements à des fins fiscales qui ne soit plus limité, comme dans son état en vigueur ci-dessus présenté, par la nature des impôts, le statut de résident des redevables ou la disponibilité immédiate de l'information. Ainsi, le cas échéant, les autorités compétentes de Singapour seront tenues de mettre en œuvre leurs pouvoirs pour rechercher le renseignement demandé par la France.

L'**article 2**, en son premier paragraphe, fixe la **date d'entrée en vigueur** de l'avenant au premier jour du mois suivant le jour de réception de la dernière notification, entre les deux Etats contractants, de l'accomplissement des procédures requises par leurs droits respectifs pour cette entrée en vigueur.

Le paragraphe 2 de l'article précise que l'avenant sera applicable aux impositions à compter du 1^{er} janvier 2009 en ce qui concerne les impôts prélevés au nom de la France, et aux impositions à compter du 1^{er} janvier 2010 pour les impôts prélevés au nom de Singapour.

Enfin, le paragraphe 3 prévoit que cet avenant restera en vigueur aussi longtemps que la convention elle-même.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. Un ancien « paradis fiscal »

Singapour avait été identifié par l'OCDE, en **2000**, comme un « **paradis fiscal** ». Forte de ses engagements, la cité-Etat a néanmoins été inscrite sur la « **liste grise** » publiée par l'Organisation, en **avril 2009**, à l'issue du G 20 de Londres – parmi les autres Etats ou territoires qui se sont engagés à respecter les standards internationaux en matière de transparence fiscale mais qui, à cette date, n'avaient pas signé au moins douze accords pour l'échange de renseignements¹.

Le Parlement de Singapour a adopté, le 19 octobre 2009, une loi permettant aux autorités compétentes de satisfaire sans limitation aux

¹ Cf. la première partie du présent rapport.

demandes d'échange en ce domaine. En outre, ayant souscrit au moins douze accords ou clauses insérées dans une convention fiscale conformes à la norme « OCDE », **Singapour figure depuis novembre 2009 sur la « liste blanche »** de cette organisation.

Il convient de noter que le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales doit mener une **évaluation de Singapour d'ici la fin de l'année 2010**, dans le cadre d'un examen de « phase 1 », qui vise le cadre juridique de l'échange d'informations¹. L'examen de « phase 2 », destiné à apprécier l'effectivité de la coopération fiscale, est programmé pour le second semestre 2012.

2. Un accord pertinent

L'avenant dont le projet de loi n° 668 (2009-2010) vise à autoriser l'approbation, en organisant l'échange de renseignements à des fins fiscales entre la France et Singapour suivant la norme internationale actuelle, **offre à notre pays la possibilité, désormais, de demander aux autorités singapouriennes, sans restriction autres que celles prévues par la norme, toutes informations nécessaires pour faire appliquer sa loi fiscale, et réciproquement.**

Bien que **le Gouvernement considère ne pas pouvoir estimer le montant de l'évasion et de la fraude fiscales** qui, actuellement, tirent parti des faiblesses du dispositif d'échange de renseignements que comporte la convention de 1974, l'importance des relations économiques et commerciales de Singapour avec la France, et la structure de l'économie de ce territoire, laissent supposer, selon l'étude d'impact jointe au projet de loi, un **risque « avéré »** à cet égard.

En effet, Singapour, « dragon » du Sud-est asiatique (comme la Corée de Sud, Taïwan et Hong Kong) appartenant au groupe des « nouveaux pays industrialisés », constitue le **premier partenaire commercial de la France au sein de l'ASEAN**, avant la Malaisie. Le dynamisme des échanges commerciaux entre la France et Singapour a été particulièrement marqué en 2008, avec un volume global de 7,4 milliards d'euros (dont 5,5 milliards d'euros d'exportations françaises et 2,9 milliards d'euros d'importations), contre 3,7 milliards d'euros en 2002. L'année 2009, malgré un repli au premier semestre, lié au contexte de la crise économique mondiale, a enregistré une hausse des exportations françaises, qui dépassent 6 milliards d'euros, et une baisse des importations, à 2,55 milliards d'euros. Ainsi, **Singapour représente le quatrième excédent commercial mondial de notre pays**, en particulier du fait d'importantes livraisons d'Airbus.

Au 1^{er} janvier 2008, on dénombrait sur le territoire singapourien quelque **450 implantations françaises**, soit une progression de plus de 17 %

¹ Cf. la première partie du présent rapport.

depuis 2005. **La plupart des multinationales françaises** y sont présentes ; elles y installent fréquemment leur siège régional pour la zone Asie-Pacifique. Au 1^{er} janvier 2007, 26 entités affiliées à la France figuraient parmi les sociétés les plus importantes de Singapour. Le nombre de salariés de sociétés affiliées à la France s'élève actuellement à 27 000 personnes et les entreprises françaises, au total, emploient plus de 1 500 expatriés. Le secteur tertiaire regroupe 56 % des filiales de sociétés françaises établies à Singapour ; 66 entités françaises, soit 15 % des filiales de sociétés françaises (dont Axa, BNP Paribas, Calyon, CIC, Coface et la Société Générale), opèrent dans le domaine financier.

Il convient en effet d'observer que la vigueur de l'économie singapourienne, qui enregistre une croissance exceptionnelle (taux de croissance annuel de 8 %, en moyenne, depuis 1965¹) s'explique en partie par une **stratégie volontariste d'attraction des investissements étrangers**, et que l'un des piliers de l'activité économique du pays, à côté des activités manufacturières (notamment dans l'électronique) et des activités de logistique et de communication, consiste dans les activités financières et de services aux entreprises. De fait, **Singapour est la troisième place financière d'Asie**, très recherchée pour ses activités de trésorerie, de gestion d'actifs et de banque privée. En outre, les autorités travaillent à améliorer la compétitivité reconnue de la cité-Etat², notamment en termes de politiques salariale, immobilière ou fiscale.

La mise au niveau du standard international actuel, pour l'échange de renseignements, de la convention fiscale franco-singapourienne constitue donc, selon toute vraisemblance, une avancée importante en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales – à la condition, bien évidemment, que ce dispositif se trouve mis en œuvre de façon effective.

Au demeurant, cette mesure s'inscrit **dans la politique conventionnelle menée par la France, en matière fiscale, dans la région**, comme en témoigne l'avenant conclu avec la Malaisie, objet des développements ci-dessus du présent rapport.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter le projet de loi n° 668 (2010-2011), autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de **Singapour** tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur les revenus.

¹ Le PIB de Singapour était de 161,3 milliards de dollars en 2007.

² Selon le « Global Competitiveness Report » (« Rapport sur la compétitivité globale ») pour 2009-2010 du Forum mondial économique, Singapour est le troisième Etat le plus compétitif au monde devant les Etats-Unis et derrière la Suisse et la Suède.

TROISIEME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 15 septembre 2010**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Adrien Gouteyron** sur les **projets de loi** :

- **n° 664** (2010-2011), autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre la France et la **Belgique** tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus ;

- **n° 665** (2010-2011), autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de **Bahreïn** en vue d'éviter les doubles impositions ;

- **n° 666** (2010-2011), autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre la France et le Grand-Duché de **Luxembourg** tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune ;

- **n° 667** (2010-2011), autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de **Malaisie** tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôt sur le revenu ;

- **n° 668** (2010-2011), autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de **Singapour** tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur les revenus.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – Nous allons examiner le rapport d'Adrien Gouteyron, sur cinq projets de loi tendant à autoriser l'approbation d'avenants aux conventions fiscales entre la France et Bahreïn, la Belgique, le Luxembourg, la Malaisie et Singapour. Notre collègue se trouvant au Moyen-Orient, je le supplée pour présenter ce rapport.

En juillet dernier, le Sénat a déjà adopté douze projets de loi autorisant l'approbation d'autant d'accords pour l'échange de renseignements en matière fiscale. Dans les prochaines semaines, nous aurons encore l'occasion de nous prononcer sur un avenant à la convention fiscale franco-suisse et sur sept autres accords pour l'échange de renseignements fiscaux.

Cette « prolifération » de textes visant à promouvoir la coopération fiscale entre les Etats résulte de l'annonce faite au G 20 de Londres, en avril 2009, d'un renforcement de la lutte contre les « paradis fiscaux ».

Chacun des cinq avenants vise à mettre la convention fiscale à laquelle il se rapporte en conformité avec la norme définie par l'OCDE pour l'échange de renseignements à des fins fiscales. Cette norme est devenue le standard en la matière.

Pour l'OCDE, un pays est considéré comme « coopératif », et figure en conséquence sur la « liste blanche », s'il a signé au moins douze accords d'échange d'informations à des fins fiscales. La « liste noire » vise les Etats qui n'ont pris aucun engagement en termes d'échange de renseignements. Cette liste noire, qui comprenait quatre Etats en avril 2009, est aujourd'hui vide. Enfin, une « liste grise » identifie les Etats qui, bien que n'ayant pas signé le nombre minimal de douze accords, s'y sont engagés ; de trente-huit pays en avril 2009, elle en compte encore treize : Belize, les Iles Cook, le Costa Rica, le Guatemala, le Libéria, les Iles Marshall, Montserrat, Nauru, Nioué, Panama, les Philippines, l'Uruguay et le Vanuatu.

Les cinq Etats concernés par les avenants que nous examinons figurent donc tous sur la liste blanche de l'OCDE :

- Bahreïn et Singapour, reconnus par l'OCDE comme « paradis fiscaux » en 2000, mais inscrits sur la « liste grise » en avril 2009, ont intégré la liste blanche respectivement en juillet et novembre de la même année, à la suite de la signature de leur douzième accord de coopération fiscale ;

- la Malaisie, qui était encore inscrite sur la « liste noire » en avril 2009, a été admise sur la liste blanche en février 2010 ;

- la Belgique et le Luxembourg ont levé leurs réserves quant à l'application de l'article 26 du modèle de la convention fiscale de l'OCDE en 2009.

Les cinq avenants que nous examinons reproduisent le modèle OCDE pour l'échange de renseignements à des fins fiscales.

Actuellement, l'échange d'informations bancaires ou fiscales avec la Belgique est subordonné au respect du secret bancaire : la convention fiscale franco-belge ne permet pas d'obtenir des renseignements liés à l'application de la législation française ou aux impôts français.

De même, les pratiques en matière de secret bancaire au Luxembourg, et les restrictions en matière d'échange de renseignements prévues par la convention en vigueur, entravent la possibilité d'obtenir des renseignements dans le cadre d'un contrôle fiscal ou pour s'assurer du bien fondé des bases d'imposition.

En ce qui concerne la Malaisie et Singapour, les restrictions à l'échange d'informations portent sur la nature des impôts, le statut de résident des redevables et la disponibilité immédiate des renseignements.

En particulier, il n'est actuellement pas possible pour la France d'obtenir des informations que les autorités malaises ou singapouriennes, faute d'en avoir besoin pour leur propre compte, n'auraient pas déjà collectées.

Dans chaque cas, l'introduction dans la convention fiscale d'une clause conforme au standard OCDE tend à donner à la France la possibilité de demander aux autorités de l'autre Etat contractant tous les renseignements qui s'avèreraient utiles pour la bonne application de notre droit fiscal, et de transmettre les informations ainsi recueillies aux autorités administratives et juridictionnelles.

La norme de l'OCDE prévoit que l'échange de renseignements doit être accordé, sur la demande de l'Etat requérant, lorsque l'information est « vraisemblablement pertinente » pour l'application de la législation fiscale interne de cet Etat ; elle précise que la nature des renseignements peut être bancaire ou fiduciaire et concerner la propriété d'une personne, par exemple celle de sociétés ; elle prohibe les restrictions à l'échange de renseignements motivées par le secret bancaire ou par des exigences tenant à l'intérêt fiscal national : l'Etat requis doit mettre en œuvre ses pouvoirs afin d'obtenir les informations sollicitées, même s'il n'en a pas besoin pour lui-même ; enfin, le respect des droits des contribuables et de la confidentialité des informations échangées doit être assuré.

Les cinq avenants présentent des différences mineures avec ce standard, motivées par l'adaptation aux contextes nationaux et par la volonté de donner leur plein effet aux nouvelles dispositions.

Pour des raisons internes de procédure de ratification du texte, la Belgique a demandé à restreindre le champ des impôts belges couverts aux seuls impôts perçus pour le compte de l'Etat. Toutefois, cette modification ne limite pas le champ d'application de l'échange pour la France.

En ce qui concerne Bahreïn, la Malaisie et Singapour, les avenants comportent une modification rédactionnelle, pour éviter toute interprétation restreignant la communication des renseignements.

Par ailleurs, l'avenant conclu avec Bahreïn précise que les renseignements reçus par l'un des deux Etats contractants peuvent être utilisés à d'autres fins que des fins fiscales, sous la réserve que soit remplie une double condition : « lorsque cette possibilité résulte des lois des deux Etats et lorsque l'autorité compétente de l'Etat qui fournit les renseignements autorise cette utilisation ». Cette extension des motifs de l'échange vise principalement à permettre d'utiliser les renseignements en cause pour la recherche de fraudes aux cotisations sociales.

Que peut-on attendre de ces avenants ?

Mme Nicole Bricq. – Pas grand-chose !

M. Jean Arthuis, président. – En 2007, le Conseil des prélèvements obligatoires a estimé que le montant de la fraude aux impôts et cotisations

sociales était de 29 à 40 milliards par an. Si nous ne connaissons pas la part qu'y représentent les cinq Etats dont nous parlons aujourd'hui, nous pouvons estimer qu'elle est importante.

La Belgique accueille environ 25 000 travailleurs qui résident dans la zone frontalière française et 132 421 résidents français. Cet Etat entretient des relations bilatérales étroites avec la France puisque la Belgique était, en 2007, son cinquième client et son troisième fournisseur.

Les services financiers constituent l'élément porteur de l'économie luxembourgeoise, la place financière y contribue pour plus de 30 % du PIB. La présence économique française au Luxembourg s'illustre par un grand nombre d'implantations d'entreprises, plus particulièrement dans le secteur financier. Les produits français y sont largement distribués. Plus de 64 000 travailleurs frontaliers se rendent au Luxembourg et environ 26 000 Français y résident.

Manama, la capitale de Bahreïn, est la première place financière du Golfe, devant Dubaï, c'est un pôle important de la finance islamique. Les filiales françaises présentes à Bahreïn en ont souvent fait leur siège régional, elles y emploient un nombre croissant d'expatriés, français notamment. Or, il n'existe pas d'impôt sur le revenu des personnes physiques à Bahreïn et, en ce qui concerne les personnes morales, seuls sont imposables, au taux de 46 %, les bénéfices réalisés dans le cadre d'activités pétrolières.

Singapour et la Malaisie représentent respectivement le premier et le deuxième des partenaires commerciaux de la France au sein de l'Association des nations de l'Asie du sud-est (Asean).

En Malaisie, la France se classe au treizième rang parmi les investisseurs les plus importants, et au quatrième rang parmi les investisseurs européens. On dénombre 180 entreprises françaises implantées sur le territoire malais ; ces entreprises couvrent la plupart des secteurs économiques. Le secteur financier assurait 12 % du PIB malais en 2008, une part non négligeable du dynamisme économique du pays tient au centre financier de l'île de Labuan, doté d'un statut « offshore ».

La cité-Etat de Singapour, quant à elle, représente le quatrième excédent commercial mondial de notre pays, en particulier du fait d'importantes livraisons d'Airbus. Début 2008, on y dénombrait quelque 450 implantations françaises ; la plupart des multinationales françaises y sont présentes. La vigueur de l'économie du pays s'explique en partie par une stratégie volontariste d'attraction des investissements étrangers, et l'un des piliers de cette économie consiste dans les activités financières et de services aux entreprises : Singapour est la troisième place financière d'Asie.

Il y a donc lieu de se féliciter que ces cinq Etats aient entrepris de mettre fin à leur tradition de réticence dans le domaine de l'échange d'informations fiscales, en modifiant leur législation nationale et en concluant

les accords bilatéraux qui leur ont permis de se voir reconnaître le statut d'Etats « coopératifs ».

Mais il faut se garder de tout « angélisme » et nous devons rester vigilant sur la mise en œuvre de ces accords par nos partenaires. Les évaluations de ces pays par le « Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale », structure issue de l'OCDE, constitueront un précieux élément d'appréciation.

C'est au bénéfice de ces observations, qu'il détaillera dans son rapport écrit, que notre collègue Adrien Gouteyron nous propose d'adopter les cinq projets de loi tendant à autoriser l'approbation des avenants que je viens de vous présenter en son nom.

Ces textes, si vous les approuvez, seront examinés en séance publique jeudi 30 septembre, selon la procédure d'examen simplifié. Le même jour, nous aurons un débat sur l'avenant à la convention franco-suisse, ce qui nous permettra de dresser le bilan que Mme Lagarde n'a pas eu le temps de faire hier soir sur la politique de la France en matière de lutte contre les paradis fiscaux.

M. Yann Gaillard. – Le rapport se défie de tout angélisme, mais le fait de contracter nous engage. Quelle est la position de nos partenaires européens, en particulier de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne : passent-ils aussi des conventions ?

M. Jean Arthuis, président. – Il y a un mouvement général de conventionnement, et même les paradis fiscaux conventionnent entre eux, mais cela ne nous dit pas que les pratiques changeront.

Mme Nicole Bricq. – Je regrette que nous n'ayons pas débattu hier soir des paradis fiscaux, car bien des questions se posent. Le G20 de Londres est suivi d'un élan pour le conventionnement, chacun sait pourquoi, mais les effets sont plus qu'incertains et nous voulons débattre des règles européennes mêmes. Tant que la directive de 2003 sur l'épargne sera inchangée, qui fait une exception pour le Luxembourg et pour l'Autriche, l'Union européenne elle-même ne sera pas exempte de complaisance envers les paradis fiscaux. Quelle est l'efficacité du florilège de conventions actuel ? L'OCDE fournit une convention type, mais celle qu'on a signée avec la Suisse est en retrait, et nous constatons que les avenants comportent encore des reculs.

Ensuite, quid du contrôle de l'application ? Les demandes de renseignements fiscaux doivent être « pertinentes », mais qu'en est-il quand elles font suite à des soupçons de fraude ? Il faut que la transmission des informations soit automatique, ou bien elle sera aléatoire : la France doit se battre sur ce point !

La question des transferts entre les filiales et les maisons mères doit être prise en compte, des milliards échappent à tout contrôle et tant qu'ils n'apparaîtront pas dans les bilans comptables, nous n'empêcherons pas les fraudes. Nous déposerons un amendement à la loi de régulation fiscale et

financière, pour plus de transparence sur la composition des conseils d'administration, sur les bénéficiaires et sur les impôts payés.

Après la signature de l'accord avec la Suisse, le ministre du budget s'est enorgueilli du dispositif de contrôle que nous avons adopté dans le collectif, mais le décret d'application a attendu le 1er septembre dernier, c'est bien long, et le contrôle ne sera pas effectif avant 2011 : le petit monde qui envoie des capitaux dans les paradis fiscaux aura eu tout son temps pour s'organiser ! Nous sommes face à une criminalité sans criminels, ce sera difficile d'obtenir des résultats. Le Parlement doit être informé, nous devons suivre l'activité de la cellule mise en place pour le contrôle, ou bien toute l'énergie déployée depuis le G20 n'aura comme seul résultat qu'une liste blanche qui ne voudra pas dire grand-chose.

M. Jean Arthuis, président. – Je vous donne acte de vos propos. En mars dernier, nous avons conduit une série d'auditions sur les conventions fiscales, car nous savons bien que l'enjeu est de faire changer les pratiques, au-delà de la seule signature de conventions. Nous poursuivons ces auditions, en invitant notamment François d'Aubert, président du groupe d'évaluation des juridictions non coopératives du forum global de l'OCDE sur la transparence, à nous présenter le bilan de ce groupe d'évaluation.

Je partage vos préoccupations. Cependant, je vous indique que les services fiscaux peuvent conduire des enquêtes sur le prix des transferts.

M. Jean-Pierre Fourcade. – Les avenants disposent que les échanges portent sur des renseignements « vraisemblablement pertinents » : est-ce le vocable utilisé par l'OCDE ? Qui décide de la pertinence ?

M. Jean Arthuis, président. – L'expression est bien celle de l'OCDE. On peut effectivement vouloir plus, mais on risque alors de ne plus rien obtenir. C'est un début, nous mettons un pied dans la porte.

M. François Fortassin. – J'apprécie les précautions oratoires, mais je me demande si nous ne concluons pas là un marché de dupes. Notre signature participe à la respectabilité de pays avec qui nous signons ces contrats, alors même que nous disons que l'efficacité de la convention est douteuse : cela vaut-il la peine ?

M. Jean Arthuis, président. – Les habits juridiques recouvrent parfois bien des hypocrisies, et il nous arrive aussi parfois de voter des lois sans grande conviction, pour la communication davantage que pour leurs effets...

M. François Fortassin. – Cela ne nous rend pas glorieux pour autant !

M. Jean Arthuis, président. – C'est mieux que rien et nous prolongeons le G20, même si nous savons bien que nous sommes encore très loin d'une gouvernance mondiale.

Sur le Luxembourg, nous faisons preuve d'une indulgence coupable, d'autant moins nécessaire que le président de l'Eurogroupe, qui nous rappelle à nos obligations comptables, est aussi le Premier ministre du duché où s'évadent bien des capitaux, couverts par le secret bancaire. Cependant, des progrès sont réalisés : qui, il y a deux ans à peine, imaginait que l'Union européenne irait aussi loin dans la régulation financière ?

La commission adopte le rapport.

Elle adopte les cinq projets de loi tendant à autoriser l'approbation d'avenants aux conventions fiscales entre la France et Bahreïn, la Belgique, le Luxembourg, la Malaisie et Singapour.

Elle propose que ces textes fassent l'objet d'une procédure d'examen simplifié en séance publique, en application des dispositions de l'article 47 decies du règlement du Sénat.