

## **RAPPORT N° 135 DU SENATEUR MARINI A LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT**

### **ARTICLE 28 –**

#### **Dispositif de lutte contre la fraude fiscale via les paradis fiscaux**

**Commentaire : le présent article a pour objet de faire passer de 3 à 6 ans le délai de prescription en matière d'impôts directs en cas de défaut de déclaration de compte dans des pays peu ou pas coopératifs et d'alourdir le montant des amendes sanctionnant de tels comportements.**

#### **I. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE VIA LES PARADIS FISCAUX, UNE ARDENTE OBLIGATION**

##### ***A. LES PARADIS FISCAUX, UNE NOTION ASSEZ SUBJECTIVE ET AU Coeur DES TRAVAUX DE L'OCDE DEPUIS 2000***

L'évasion fiscale ou la fraude caractérisée des personnes physiques et morales par le transfert, occulte ou dans un but exclusivement fiscal, de revenus dans des territoires fiscalement privilégiés et peu coopératifs, porte un **préjudice économique et financier** à l'Etat et peut procéder d'un **élément moral et intentionnel**, qui justifient que les Etats cherchent à la prévenir, à la déceler et à la sanctionner pour assumer pleinement leur souveraineté fiscale.

La notion française de paradis fiscal, qui trouve son équivalent en anglais dans le « refuge fiscal » (« *tax haven* ») et en allemand dans l'« oasis fiscale » (« *Steueroase* »), est **à la fois objective et subjective**. En effet, elle implique en premier lieu un niveau de fiscalité particulièrement bas voire inexistant pour certaines assiettes, qui s'examine de manière chiffrée et relative par rapport à un pays ou à la moyenne des grands pays industrialisés.

Ce critère n'est toutefois pas suffisant en soi et la notion suppose également un **manque de transparence et une réticence à l'échange d'informations** du territoire considéré. Elle repose ainsi largement sur un **faisceau d'indices** complémentaires, tels que ceux appliqués par l'OCDE (cf. *infra*), ayant notamment trait à l'effectivité des transmissions d'informations de l'administration fiscale.

Un rapport de l'OCDE de 1987 relatif à la fiscalité internationale précisait ainsi dans son introduction qu'« *il n'existe pas de critère unique, clair et objectif permettant d'identifier un pays comme étant un paradis fiscal* ».

La législation et les activités hébergées par les paradis fiscaux - en particulier des *hedge funds*, des filiales et structures hors-bilan de titrisation et de portage d'actifs

(*special purpose vehicles* et *special purpose entities*) et des *trusts* patrimoniaux - contribuent également à rapprocher ces territoires des **paradis bancaires** (au regard du secret bancaire) **ou juridiques**, véritables « trous noirs » de la régulation financière, sans toutefois qu'ils se confondent avec ces derniers. De même, les pays considérés comme paradis fiscaux forment un ensemble disjoint de ceux soupçonnés de faciliter le **blanchiment des capitaux et au financement du terrorisme**, même s'ils peuvent présenter un terreau favorable à ces pratiques.

**L'OCDE est aujourd'hui la principale organisation en matière d'identification des paradis fiscaux** et des pratiques fiscales dommageables, tandis que la promotion des politiques de lutte contre le blanchiment des capitaux et au financement du terrorisme relève du Groupe d'action financière (GAFI), organisme intergouvernemental créé en 1989. Le rapport sur « la lutte contre la fraude et l'évasion par le biais de paradis fiscaux », établi en avril 2008 par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, rappelle les principales étapes des travaux de l'OCDE sur les paradis fiscaux.

### **Les travaux de l'OCDE en faveur d'une plus grande transparence des paradis fiscaux**

Au cours de la seconde moitié des années 90, les Etats membres de l'OCDE ont pris conscience de l'importance que prenaient les déplacements de matière imposable, et notamment de ceux qui n'étaient pas accompagnés d'une modification de même ampleur de la localisation des activités économiques.

En 1998, l'OCDE a publié un rapport sur « la concurrence fiscale dommageable » résultant à la fois de l'existence de régimes préférentiels mis en oeuvre au sein de certains Etats de l'OCDE<sup>140\*</sup> et des pratiques anti-concurrentielles de nombreux territoires et Etats non-membres de l'OCDE qui pouvaient être qualifiés de « paradis fiscaux ».

**Quatre critères ont été dégagés** : la quasi-absence d'une fiscalité directe, la faiblesse des activités économiques locales, l'opacité des règles fiscales applicables et appliquées, et l'absence de transmission d'informations aux administrations fiscales des autres pays.

L'OCDE annonçait également qu'elle allait dresser une liste d'Etats et de territoires à l'encontre desquels ses membres seraient invités à appliquer des mesures de rétorsion et des dispositifs anti-abus. En 2000, elle a publié un rapport sur « *les progrès dans l'identification et l'élimination des pratiques fiscales dommageables* » qui établissait une **liste de 35 Etats ou territoires remplissant les critères de paradis fiscal**. Six autres Etats (Bermudes, Caïmans, San Marin, Maurice, Chypre et Malte) n'ont pas été mentionnées parce qu'elles avaient déjà pris un tel engagement.

L'OCDE a, par la suite, souhaité que les paradis fiscaux prennent des engagements en termes de transparence et d'échange de renseignements, en indiquant qu'elle entendait **privilegier le dialogue** plutôt que les mesures de rétorsion.

Assurés de préserver l'attractivité issue de leur faible niveau d'imposition, et soucieux d'éviter d'être inclus dans une « liste noire » de paradis non coopératifs, **25 Etats ou**

**territoires ont, entre 2000 et début 2002, pris l'engagement de faire preuve d'une plus grande transparence**, en levant le secret bancaire d'abord en matière de fraude fiscale puis en matière d'évasion fiscale. Ils ont ainsi acquis le statut de « partenaires coopératifs ». Après modification de leur législation, trois autres n'ont plus été considérés comme des paradis fiscaux.

Les sept autres juridictions ont été stigmatisées dans une « liste noire ». Aujourd'hui, après les engagements pris par quatre d'entre elles, **cette liste ne comprend plus que trois territoires européens : Andorre, le Liechtenstein et Monaco.**

Dans le même temps, un modèle d'accord d'échange de renseignements, couvrant à la fois la fraude et l'évasion fiscales, a été mis au point conjointement par des pays de l'OCDE et des paradis fiscaux. Un autre groupe de travail conjoint, co-présidé par la France, a développé des standards minimaux en termes de tenue de comptes et de conservation de documents comptables.

*Sources : OCDE et rapport sur la lutte contre la fraude et l'évasion par le biais de paradis fiscaux (avril 2008)*

## **B. LES DISPOSITIFS LÉGISLATIFS DE LUTTE CONTRE L'ÉVASION DANS LES PARADIS FISCAUX**

### **1. Pays à « régime fiscal privilégié » plutôt que paradis fiscal**

La législation française ne retient pas la notion de paradis fiscal mais celle de **pays ou territoire « à régime fiscal privilégié »**, essentiellement définie dans l'article 238 A du code général des impôts par référence aux taux d'imposition pratiqués. Un bénéficiaire est ainsi présumé soumis à un régime privilégié dans un Etat ou territoire lorsqu'il n'y est pas imposable ou lorsqu'il y est assujéti à un **impôt inférieur de plus de la moitié** de l'impôt qu'il aurait supporté en France.

L'exigence croissante d'échanges d'informations entre administrations fiscales et les recommandations de l'OCDE se traduisent également, dans les dispositifs fiscaux qui traitent d'opérations et transactions internationales, par l'inclusion d'une condition relative à l'existence d'une convention fiscale bilatérale « **comportant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale** », conduisant ainsi à taxer les opérations réalisées dans des pays et territoires considérés comme peu ou pas coopératifs<sup>141</sup>☺.

### **2. Les dispositions du code général des impôts**

Les principales dispositions tendant à prévenir ou sanctionner l'évasion et la fraude fiscales dans ces territoires, de portée souvent extraterritoriale, sont les suivantes :

1) Les **articles 57 du code général des impôts et L. 13 B du livre des procédures fiscales** tendent à prévenir les transferts indirects de bénéfices à l'étranger entre entreprises dépendantes et permettent, sous conditions, de rapporter aux résultats de l'entreprise française les bénéfices indirectement transférés par cette dernière. L'administration doit démontrer l'existence et le montant des avantages et transferts octroyés à l'entreprise étrangère - **sauf lorsqu'elle est située dans un**

**pays à fiscalité privilégiée** (renversement de la charge de la preuve) - et les liens de dépendance de fait ou de droit qui la lient à la société française.

2) En cas de distribution de revenus par un *trust*, **le 9° de l'article 120** du code général des impôts permet d'imposer à l'impôt sur le revenu, dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers, les produits de ces *trusts*, quelle que soit la consistance des biens les composant.

3) **L'article 123 bis** prévoit l'imposition en France des bénéfices réalisés par une personne morale établie dans un pays à fiscalité privilégié, dans le capital de laquelle une personne physique française détient plus de 10 % des droits. Les bénéfices sont réputés constituer des revenus de capitaux mobiliers de la personne physique française dans la proportion des droits que celle-ci détient dans la filiale.

**Le nombre de contrôles effectués sur le fondement de cet article demeure faible** puisqu'il était de 9 en 2005, 6 en 2006 (pour un montant de 4,6 millions d'euros), 5 en 2007 (portant sur 7,2 millions d'euros) et 2 durant les neuf premiers mois de 2008.

4) **L'article 155 A** vise à lutter contre les montages ayant pour but la perception de sommes *via* des sociétés interposées (« **sociétés écrans** ») afin de les faire échapper à l'impôt français. Cet article prévoit l'imposition en France des sommes perçues par une personne physique ou morale établie hors de France en rémunération de services rendus par des prestataires français. Cette imposition peut « *en tout état de cause* » être mise en oeuvre lorsque la personne qui perçoit la rémunération est établie dans un pays à fiscalité privilégiée.

5) **L'article 209 B**, réformé par la loi de finances pour 2005, entend dissuader les montages par lesquels une personne morale passible de l'impôt sur les sociétés localise tout ou partie de ses bénéfices dans une entité établie dans un Etat ou territoire étranger à fiscalité privilégiée<sup>142(\*)</sup>. Les bénéfices ou revenus actifs réalisés par une telle entité sont ainsi, sous certaines conditions de détention directe ou indirecte, réputés constituer des revenus de capitaux mobiliers de la personne morale établie en France. L'article 209 B, comme l'article 123 *bis* mentionné *supra*, comporte des **obligations déclaratives** spécifiques.

Le nombre de contrôles réalisés sur le fondement de cet article est relativement stable mais porte sur des montants croissants : 14 contrôles en 2005 (portant sur un montant global de 13,06 millions d'euros), 6 contrôles en 2006 (38,1 millions d'euros), 13 contrôles en 2007 (60,3 millions d'euros) et 14 contrôles sur les neuf premiers mois de 2008 (75,4 millions d'euros).

6) **L'article 238 A** limite la déductibilité de sommes versées (intérêts, redevances et rémunérations de services) à des résidents étrangers soumis à un régime fiscal privilégié, notion définie dans cet article, et conditionne cette déductibilité à la preuve par le débiteur de la réalité de la prestation rendue et du quantum du versement effectué.

7) **L'article 1649 A** du code général des impôts impose aux personnes physiques, associations et sociétés n'ayant pas la forme commerciale, domiciliées ou établies en France, de déclarer, en même temps que leur déclaration de revenus ou de résultats,

**les références des comptes ouverts, utilisés ou clos à l'étranger.** Chaque compte bancaire non déclaré est soumis à une pénalité de 750 euros, et fait naître une **présomption simple de dissimulation de revenus** attachée aux sommes versées ou prélevées sur ces comptes.

**Ce dispositif est cependant très largement entravé<sup>143(\*)</sup> par la quasi-impossibilité d'accéder à l'information** en l'absence de coopération du contribuable ou du pays dans lequel il détient des actifs, ce qui est par essence la situation des paradis fiscaux et garantit une impunité de fait du contribuable. Les statistiques de la direction générale des impôts font état de 102 contrôles réalisés sur le fondement de cet article en 2005 (portant sur un montant de 11,3 millions d'euros), 84 en 2006 (9,3 millions d'euros), 69 en 2007 (7,1 millions d'euros) et 46 durant les neuf premiers mois de 2008.

8) De même, **l'article 1649 AA** oblige les souscripteurs à déclarer en même temps que leur déclaration de revenus les références du ou des contrat(s) d'assurance-vie souscrits auprès d'organismes établis hors de France, et diverses informations relatives au(x) contrat(s) et aux remboursements perçus au cours de l'année civile. Le non-respect de cette obligation, aux termes de l'article 1766, est passible d'une amende égale à 25 % des versements effectués au titre des contrats non déclarés<sup>144(\*)</sup>.

9) **L'article 1649 quater A** dispose que les personnes physiques qui transfèrent à l'étranger, sans l'intermédiaire des banques, des sommes ou valeur supérieures à 7.600 euros sont tenues de les déclarer. A défaut, elles constituent un revenu imposable pour le contribuable.

10) Enfin l'administration fiscale dispose d'un **droit de communication**, en application de l'article L. 96 A du livre des procédures fiscales, auprès des établissements de crédit pour obtenir des informations sur les opérations de transfert de capitaux effectués par les personnes physiques et morales.

### **3. Les progrès limités de la directive « épargne » du 3 juin 2003**

Au plan communautaire, la **directive « épargne » du 3 juin 2003<sup>145(\*)</sup>**, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2005, a pour objectif de permettre l'imposition effective des intérêts perçus par les seules personnes physiques en tant que bénéficiaires effectifs, et dont le paiement a été assuré par un agent payeur d'un autre Etat membre. Elle organise pour ce faire un échange automatique d'informations entre administrations fiscales, assorti d'un **régime spécifique de retenue à la source avec partage des recettes<sup>146(\*)</sup> pour trois Etats membres** (l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg), comme contrepartie d'un échange restreint d'informations<sup>147(\*)</sup>.

Ce compromis complexe, destiné à aplanir les réticences liées à l'attachement de ces Etats au secret bancaire et fiscal, **s'applique également à cinq Etats européens tiers** ayant conclu une accord avec l'Union européenne (Andorre, Liechtenstein, Saint Marin, Monaco et Suisse) mais comporte certaines conditions : absence de réciprocité sur la retenue à la source, divulgation des informations sur demande du contribuable pour échapper à la retenue à la source, impossibilité de remettre un certificat à l'établissement payeur.

**Dix territoires dépendants ou associés** des Etats membres<sup>148(\*)</sup> se sont aussi engagés à appliquer depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005 des mesures comparables à celles prévues par la directive, soit l'échange automatique d'informations ou la retenue à la source.

L'inachèvement de cette directive « à géométrie variable », le **bilan mitigé** de son application, en particulier avec les Etats tiers et territoires dépendants considérés comme paradis fiscaux, comme ses **limites concernant le champ** des contribuables et des revenus, ont conduit plusieurs Etats membres, au premier rang desquels la France et l'Allemagne, à **plaider avec insistance en faveur d'une révision** de ce texte.

### ***C. L'URGENCE RENOUVELÉE DE LA LUTTE CONTRE CETTE FRAUDE***

**La divulgation en février 2008 d'importantes fraudes fiscales** de résidents allemands et français, réalisées par le biais de fondations (*Anstalt*) établies au Liechtenstein, a constitué un nouveau révélateur de l'ampleur du phénomène, du rôle de véritables « passagers clandestins » joué par certains Etats européens, et de l'urgence d'un renforcement des mesures nationales comme d'une concertation véritablement efficace au niveau international.

Les études de l'OCDE illustrent les progrès accomplis au cours des dernières années comme la persistance de certains obstacles. Le **rapport du Forum mondial de la fiscalité sur l'évaluation de la coopération fiscale** dans 83 pays, publié le 20 octobre 2008 sous l'égide de l'OCDE, a constaté que plusieurs pays avaient pris des mesures pour améliorer les renseignements relatifs à la propriété et à l'accès aux informations bancaires à des fins fiscales, mais que seul un petit nombre de centres financiers *offshore* avaient étoffé leur réseau d'accords d'échange de renseignements (Ile de Man par exemple).

Il subsiste également d'importantes restrictions à l'accès aux informations bancaires à des fins fiscales dans trois pays de l'OCDE - **l'Autriche, le Luxembourg et la Suisse** - et dans un certain nombre de centres financiers *offshore* dont le Liechtenstein, Panama et Singapour. En outre, plusieurs centres financiers *offshore* qui s'étaient engagés à appliquer les normes de transparence et d'échange de renseignements mises au point par le Forum mondial de l'OCDE sur la fiscalité ne l'ont pas fait. Le rapport établit également que **11 des 83 pays étudiés n'ont toujours pas d'accords d'échange de renseignements fiscaux signés ou en vigueur**, sous la forme de conventions de double imposition ou d'accords spécifiques.

La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales a toutefois bénéficié d'un **nouvel élan politique** le 21 octobre 2008 lorsque 17 pays de l'OCDE, à l'initiative de la France et de l'Allemagne, ont trouvé un accord pour intensifier la mise en oeuvre complète des normes de transparence et d'échange de renseignements de l'OCDE. De même, 16 nouvelles conventions bilatérales sur l'échange de renseignements à des fins fiscales ont été signées fin octobre 2008 entre les pays de l'OCDE et les Iles Vierges britanniques, Guernesey et Jersey.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose de renforcer la lutte contre la fraude fiscale transitant par les « paradis fiscaux » selon deux volets : **l'allongement du délai de prescription** en cas de manquement à certaines obligations déclaratives (concernant, en particulier, la détention de comptes dans des ces pays et territoires) et la **réévaluation des amendes** applicables auxdits manquements.

#### ***A. L'EXTENSION DU DÉLAI DE PRESCRIPTION EN CAS DE DÉFAUT À CERTAINES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES***

Le I du présent article propose de compléter l'article L. 169 du livre des procédures fiscales afin de faire passer de 3 à 6 ans le délai de prescription en matière d'impôts directs lorsqu'une personne physique ne s'est pas conformée à l'obligation déclarative prévue à l'article 1649 A du code général des impôts. Ce délai s'appliquerait également en cas de non-respect par une personne physique ou morale des obligations déclaratives respectivement prévues aux articles 123 *bis* et 209 B du même code.

Cependant, l'extension du délai de prescription ne vise pas les cas où les actifs sont situés dans un Etat ou territoire avec lequel la France a conclu une convention d'assistance administrative qui permet l'accès aux renseignements bancaires. Ce dispositif vise donc explicitement les pays considérés comme peu coopératifs.

#### ***B. L'AUGMENTATION DU MONTANT DE L'AMENDE POUR NON-DÉCLARATION DE COMPTE BANCAIRE***

Le II du présent article propose de modifier le IV de l'article 1736 du code général des impôts afin :

- d'une part, **d'augmenter le montant de l'amende pour non-déclaration de compte bancaire à l'étranger de 750 euros à 1.500 euros ;**

- d'autre part, **de porter le montant de cette amende pour infraction à l'article 1649 A du code général des impôts est porté à 5 000 euros lorsque le compte bancaire est détenu dans un Etat ou territoire qui ne permet pas l'accès aux informations bancaires.** Cette mesure est donc également ciblée sur les territoires pas ou peu coopératifs.

Le III du présent article tend à modifier l'article 1766 du code général des impôts afin **d'augmenter, de 750 euros à 1.500 euros, le montant de l'amende pour non-déclaration par les établissements financiers d'avances remboursables ne portant pas intérêt.**

Enfin, le IV du présent article propose que les dispositions des I, II et III soient applicables, en matière d'impôt sur le revenu, à compter de l'imposition des revenus afférents à l'année 2008 et, en matière d'impôt sur les sociétés, pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2008.

### **III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Outre un amendement rédactionnel et un amendement de coordination, l'Assemblée nationale a adopté à cet article :

- deux amendements identiques de la commission des finances et de notre collègue député Jean-Pierre Brard **fixant à 10 ans, au lieu de 6 ans, le délai de reprise applicable en cas de non respect des obligations déclaratives** fixées aux articles 1649 A, 123 *bis* et 209 B du code général des impôts **concernant des États ou territoires avec lesquels il n'existe pas de convention d'assistance administrative permettant l'accès aux renseignements bancaires** ;

- un amendement de la commission des finances prévoyant **l'application de l'extension du délai de reprise de l'administration fiscale à 6 ans lorsque les obligations de déclaration des contrats d'assurance-vie souscrits auprès d'organismes établis hors de France** (prévues à l'article 1649 AA du code général des impôts) **ne sont pas respectées** ;

- un amendement de la commission des finances **fixant à 10.000 euros (au lieu de 5.000 euros) le montant de l'amende majoré** qui sera applicable en cas de comptes bancaires non déclarés dans un État ou territoire avec lequel n'a pas été signée une convention d'assistance administrative permettant l'accès aux renseignements bancaires ;

- un amendement de la commission des finances tendant à **appliquer l'allongement du délai de reprise pour non-respect de certaines obligations déclaratives concernant les pays et territoires non coopératifs lorsque le délai de reprise n'est pas expiré au 31 décembre 2008**. Cela permettrait de viser les déclarations qui auraient dû être déposées avec les déclarations des revenus et bénéfices des années 2006 et 2007.

#### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général approuve le renforcement du dispositif de lutte contre la fraude fiscale *via* les paradis fiscaux.

Ces propositions rejoignent les préoccupations exprimées par le groupe de travail Assemblée nationale - Sénat sur la crise financière internationale, dont votre rapporteur général est co-rapporteur, dans son rapport d'étape du 13 novembre 2008. Si le groupe de travail avait souligné que, pour être efficace, les actions de lutte contre les paradis fiscaux devaient être coordonnées aux niveaux international et européen, il avait ouvert des pistes d'action au niveau national.

#### **Propositions du groupe de travail Assemblée nationale - Sénat sur la crise financière internationale au sujet des paradis fiscaux**

##### **Au niveau mondial :**

Le niveau pertinent d'action est l'OCDE. Le ministre français du budget et des comptes publics et son homologue allemand ont initié, le 21 octobre dernier, un renouveau de ses travaux qui doit permettre d'établir une nouvelle liste de pays classés selon leur degré de coopération.

La question se pose de la levée du secret bancaire. Il est essentiel que la traçabilité des mouvements de capitaux puisse être établie. A cet effet, les banques doivent être

tenues de communiquer leurs archives informatiques en cas d'enquête judiciaire diligentée à partir d'un pays membre. Cette exigence vaut tout aussi bien aux niveaux européen et national.

Il faut sanctionner les pays non coopératifs, y compris au travers des entités qui y sont établies.

#### **Au niveau européen :**

Il est nécessaire d'accélérer la révision de la directive 2003/48/CE du Conseil, du 3 juin 2003, en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts. Il s'agirait d'étendre le champ des produits couverts par la directive, et d'identification des bénéficiaires effectifs des revenus d'épargne afin d'éviter les dissimulations visant à intercaler certaines structures, comme les trusts, entre la banque versante et le bénéficiaire final. En effet, à l'heure actuelle, la directive ne couvre que les particuliers et certains produits spécifiques.

Il est également nécessaire de supprimer rapidement le régime dérogatoire dont bénéficient aujourd'hui plusieurs Etats membres.

#### **Au niveau national :**

- renforcer, par des actions nationales coordonnées, la lutte contre les territoires non coopératifs (par exemple en augmentant la taxation des capitaux en provenance de ces territoires, à partir de la notion de présomption de fraude simple, y compris par la non application d'avantages fiscaux et en prévoyant la suspension des conventions fiscales) ;

- renforcer les procédures en matière de lutte contre la fraude en créant un service d'enquêtes fiscales judiciaires disposant de prérogatives traditionnellement dévolues aux officiers de police judiciaire telles que filatures et écoutes téléphoniques. Une telle création pourrait intervenir dès la prochaine loi de finances rectificative ;

- instituer une procédure de surveillance des flux financiers avec les établissements localisés dans les territoires non coopératifs.

A cette aune, les mesures proposées par le présent article et heureusement renforcées par l'Assemblée nationale doivent s'analyser comme une première étape positive. A l'avenir, des mesures plus ambitieuses devront être mises en oeuvre, comme la création d'un service d'enquêtes fiscales judiciaires disposant de prérogatives traditionnellement dévolues aux officiers de police judiciaire (telles que les filatures et les écoutes téléphoniques) ou l'institution d'une procédure de surveillance des flux financiers avec les établissements localisés dans les territoires non coopératifs. Surtout, une action vigoureuse doit être menée pour que la communauté internationale, dans son ensemble, obtienne une amélioration réelle des territoires aujourd'hui considérés comme des paradis bancaires, fiscaux et juridiques en termes de communications de données, en particulier bancaires.

Dans l'immédiat, l'allongement, de 3 à 10 ans, du délai de reprise de l'administration en cas de non-respect d'obligations déclaratives relatives à la détention de comptes

dans des pays et territoires considérés comme peu ou pas coopératifs vise à répondre à l'une des principales difficultés rencontrées par l'administration pour faire respecter la loi, à savoir les retards que peuvent entraîner les difficultés à obtenir des informations desdits Etats et territoires. Une telle mesure apparaît donc comme réaliste et peut présenter un caractère relativement dissuasif.

Il est à noter que la rédaction retenue par cet article va plus loin que ce qui figure habituellement dans la loi. En effet, sont concernés les Etats ou territoire n'ayant pas conclu avec la France « *une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales **permettant l'accès aux renseignements bancaires*** », ce qui constitue une novation par rapport à la référence habituelle, dans les dispositifs relatifs à des flux transfrontaliers, à une « *convention contenant une clause d'assistance administrative (ou une « convention d'assistance administrative ») en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales* ».

Cette ultime précision est d'importance car toutes les conventions signées par la France avec des Etats et territoires étrangers ne contiennent pas de clause spécifique permettant un tel accès, même si l'absence d'une clause de ce type n'empêche pas nécessairement, en pratique, l'obtention des renseignements requis sur le fondement de l'assistance administrative.

**De même, l'alourdissement des amendes pour défaut de déclaration de compte bancaire à l'étranger va dans le bon sens**, d'autant que, là aussi, l'amende est très sensiblement majorée (passant de 750 euros à 10.000 euros) lorsque le compte bancaire est localisé dans un Etat ou territoire qui ne permet pas l'accès aux informations bancaires.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

**ARTICLE 28 bis (nouveau) - Rapport sur l'application du dispositif permettant de suspendre les flux financiers avec les paradis fiscaux**

**Commentaire : le présent article a pour objet la remise au Parlement, avant le 30 novembre 2009, sur l'application du dispositif permettant de suspendre les flux financiers avec les paradis fiscaux permis par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.**

## **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Henri Emmanuelli, vise à ce que le gouvernement remette **un rapport au Parlement, avant le 30 novembre 2009, sur l'application du dispositif permettant de suspendre les flux financiers avec les paradis fiscaux** permis par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

De plus, ce rapport devrait **préciser les moyens nécessaires à la mise en place d'une procédure de surveillance des flux financiers avec les établissements localisés dans les territoires non coopératifs.**

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général approuve la remise d'un tel rapport au Parlement qui devrait permettre de faire un point utile sur la question des moyens de lutte contre les paradis fiscaux, juridiques et bancaires.

De plus, il partage le souhait exprimé par de nombreux députés lors du débat en séance publique à l'Assemblée nationale d'une mise en place dès que possible d'un service judiciaire d'enquêtes fiscales, à l'image de ce qui existe déjà dans plusieurs pays, dont l'Allemagne. Cette proposition figure dans le rapport d'étape remis par le groupe de travail Assemblée nationale - Sénat sur la crise financière internationale au Président de la République, le 13 novembre 2008.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**