



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juin 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

– LE PROJET DE LOI n° 2320, *autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de Jersey relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale et à l'imposition des pensions,*

– LE PROJET DE LOI n° 2327, *autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de Gibraltar relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale,*

– LE PROJET DE LOI n° 2333, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de Guernesey relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale,*

– LE PROJET DE LOI n° 2334, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de l'Île de Man relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale,*

PAR M. ALAIN COUSIN

Député

—

ET

**ANNEXE : TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I – DES TERRITOIRES AUX STATUTS DIFFÉRENTS, MAIS À L'ÉCONOMIE TOURNÉE VERS LE SECTEUR FINANCIER | 7 |
| A – DES TERRITOIRES AUX STATUTS DIFFÉRENTS | 7 |
| 1) Les Îles anglo-normandes et l'Île de Man, dépendances de la Couronne britannique | 7 |
| 2) Gibraltar, territoire d'outre-mer | 10 |
| B – DES ÉCONOMIES DOMINÉES PAR LES ACTIVITÉS FINANCIÈRES | 11 |
| 1) Des économies globalement peu diversifiées | 11 |
| 2) Des secteurs financiers florissants | 12 |
| 3) D'anciens territoires non coopératifs | 12 |
| II – DES ACCORDS TRÈS PROCHES LES UNS DES AUTRES, QUI FACILITERONT LE TRAVAIL DES ADMINISTRATIONS FISCALES | 15 |
| A – DES CHAMPS D'APPLICATION LARGES..... | 15 |
| B – DES STIPULATIONS RELATIVEMENT CONTRAIGNANTES | 17 |
| C – LE RESPECT DES DROITS DES CONTRIBUABLES | 20 |
| D – LA PARTICULARITÉ DE L'ACCORD AVEC JERSEY : UN ARTICLE RELATIF AUX PENSIONS | 21 |
| CONCLUSION | 23 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 25 |
| ANNEXE | 29 |
| <hr/> | |
| ANNEXE : TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES | 31 |

Mesdames, Messieurs,

Douze projets de loi autorisant le gouvernement à approuver des accords bilatéraux relatifs à l'échange de renseignements en matière fiscale sont actuellement soumis à notre commission des affaires étrangères. En 2009, la grande attention attachée au niveau international à la lutte contre ce que l'on appelle communément les « paradis fiscaux » a en effet permis de conclure un grand nombre d'accords de ce type : des négociations commencées depuis des années se sont soudainement accélérées, d'autres ont été menées à bien en quelques semaines ⁽¹⁾.

Le présent rapport porte sur quatre accords de ce type : la négociation des accords avec Jersey, Guernesey et l'Île de Man avait été entamée en 2004, et elle a été conclue en mars 2009 ; celle de l'accord avec Gibraltar, lancée mars 2009, a permis une signature fin septembre de la même année.

Dans la mesure où la négociation des accords avec Jersey, Guernesey et l'Île de Man a commencé bien avant que la crise financière induise une forte pression contre les territoires non coopératifs, la marge de manœuvre des négociateurs français était restreinte et ces accords, qui sont parmi les premiers de ce type signés par notre pays, restent très proches du modèle de l'OCDE. Celui conclu avec Jersey contient en outre un article relatif à l'imposition des pensions, inséré comme contrepartie à la demande de Jersey. Le rapport de force ayant changé, l'accord avec Gibraltar comporte en revanche des stipulations plus favorables à l'échange de renseignements fiscaux que le modèle originel.

En dépit de ces différences – d'une portée qui reste relative – la commission a choisi de consacrer un rapport unique à ces quatre accords dans la mesure où ils concernent des territoires situés en Europe liés d'une manière ou d'une autre au Royaume-Uni. Un autre rapport portera sur les quatre accords conclus entre la France et des territoires britanniques des Caraïbes.

Après avoir présenté rapidement les statuts de ces territoires, votre Rapporteur rappellera à quel point leurs économies reposent sur des activités financières favorisées par leur refus d'échanger des renseignements fiscaux. Il développera ensuite les stipulations des accords, en insistant sur leurs différences.

(1) Pour les éléments de contexte, cf. le rapport de notre collègue Jacques Remiller, au nom de la commission des affaires étrangères, sur le projet de loi n° 2330 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Liechtenstein relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale.

I – DES TERRITOIRES AUX STATUTS DIFFÉRENTS, MAIS À L'ÉCONOMIE TOURNÉE VERS LE SECTEUR FINANCIER

Parmi les territoires avec lesquels la France a conclu les quatre accords qui sont l'objet du présent rapport, trois sont des dépendances de la Couronne britannique (Jersey et Guernesey, qui forment les Îles anglo-normandes, et l'Île de Man), tandis que le quatrième est un territoire d'outre-mer du Royaume-Uni. Leurs relations avec Londres d'une part, avec l'Union européenne d'autre part, sont donc différentes. Ils ont en revanche en commun des économies dépendantes d'un secteur financier qui s'est développé au bénéfice d'une fiscalité très favorable.

QUELQUES DONNÉES DE BASE SUR LES QUATRE TERRITOIRES

| | Ile de Man | Jersey | Guernesey | Gibraltar |
|--------------------------------------|-------------------|-----------------------------|--------------------------------|--------------------|
| Superficie (en km ²) | 572 | 116 | 78 | 6,5 |
| Population (en ordre de grandeur) | 80.000 | 91.000 | 62.000 | 29.300 |
| Densité (hab/km ²) | 140 | 783 | 792 | 4.290 |
| PIB (en millions de livres sterling) | 1 817 | 4 089 | 1 666 | 804 |
| PIB/hab (en livres sterling) | 22 712 | 44 934 | 26 871 | 27 440 |
| Monnaie | livre mannoise | livre de Jersey | livre de Guernesey | livre de Gibraltar |
| Langues utilisées | anglais, mannois | anglais, français, jersiais | anglais, français, guernesiais | anglais, llanito |

A – Des territoires aux statuts différents

Les Îles anglo-normandes et l'Île de Man ont des liens restreints avec le Royaume-Uni et l'Union européenne, alors que Gibraltar fait partie de l'un et de l'autre, en dépit de quelques spécificités.

1) Les Îles anglo-normandes et l'Île de Man, dépendances de la Couronne britannique

Jersey, Guernesey et l'Île de Man bénéficient d'une très large autonomie et de statuts très proches l'un de l'autre. La géographie – les premières sont situées dans la Manche, la seconde en mer d'Irlande – et l'histoire imposent néanmoins de distinguer les deux premiers archipels de l'Île de Man.

a) Les Îles anglo-normandes

Les Îles anglo-normandes ne font pas partie juridiquement du Royaume-Uni, mais en dépendent pour leurs affaires extérieures (défense et représentation diplomatique). Elles constituent une dépendance de la Couronne, et

c'est en tant que Duc de Normandie que le souverain britannique exerce sa suzeraineté. Il y est représenté par un lieutenant-gouverneur. Ces îles ne se trouvent pas sous la juridiction du Parlement de Westminster et ne relèvent pas du système judiciaire britannique. Elles sont dotées de systèmes législatifs, judiciaires et de gouvernements indépendants. Chacune possède son propre parlement et un *Chief Minister*, Premier ministre. Dans les faits, hormis les questions de défense et certaines questions diplomatiques, les îles bénéficient d'une autonomie quasi totale dans tous les domaines (en particulier, le droit de signature de conventions internationales, dans le domaine fiscal particulièrement, qui est dévolu par Londres).

Elles ne font pas partie de l'Union européenne et n'y sont pas associées. Elles ont néanmoins choisi d'être intégrées à l'espace douanier européen.

Le *bailliage de Jersey* comprend l'île de Jersey, ainsi que les récifs des Ecréhou et des Minquiers et quelques autres îlots inhabités.

L'île de Jersey est dirigée par un lieutenant-gouverneur et un bailli, nommés par la Couronne. Depuis 2005, le pouvoir exécutif est exercé par le Premier ministre et son gouvernement. Le développement d'une constitution a conduit à la séparation progressive du judiciaire et de l'exécutif. Le pouvoir législatif du bailli repose sur l'Assemblée des Etats, dont il est le président. Elle compte cinquante-trois membres élus : douze sénateurs élus pour six ans sur une liste nationale, douze connétables (élus des paroisses pour trois ans) et vingt-neuf députés élus pour trois ans dans le cadre de circonscriptions.

La Loi des Etats de Jersey de 2005 stipule qu'aucun acte législatif britannique ne peut s'appliquer sans qu'il en soit référé aux Etats de Jersey. Depuis les élections de 2005, un conseil des ministres a été créé, présidé par un premier ministre qui est responsable devant les Etats. Ce *Chief Minister* est choisi parmi les membres élus aux Etats. Les noms des neuf ministres sont proposés par le Premier ministre ou par un des membres élus : la décision finale de nomination revient aux Etats.

Le gouvernement autonome s'occupe des affaires intérieures et des relations internationales pour les questions d'impôt, d'environnement, de travail, de culture, de commerce et toute autre question qui ne touche pas aux droits de la Couronne. Jersey a le droit de négocier des traités indépendamment dans tous les domaines, sauf ceux nommément retenus par la Couronne.

Jersey maintient ses propres contrôles frontaliers. Bien que les citoyens de Jersey soient citoyens britanniques, une restriction à leur établissement dans les pays de l'Union européenne autre que le Royaume-Uni est inscrite dans leur passeport jersien, à moins qu'ils aient un parent ou grand-parent né au Royaume-Uni.

Le *bailliage de Guernesey* inclut l'île de Guernesey elle-même, mais aussi Aurigny, Sercq, Herm, Jéthou, Brecqou et Burhou.

Le lieutenant-gouverneur est le représentant de la Couronne. Il assure le lien entre la Couronne et le gouvernement britannique d'une part, et le bailliage de l'autre.

Le bailli et le bailli-adjoint, nommés par la Couronne, président les Etats de la délibération et le Tribunal royal. Les États de Guernesey, nommés officiellement les États de la délibération, sont constitués de cinquante-neuf membres, dont quarante-cinq sont députés, élus par des districts à un ou plusieurs membres tous les quatre ans, et dix sont des douzainiers paroissiaux représentant les autorités paroissiales. S'y ajoutent deux représentants d'Aurigny et de Sercq, qui sont des dépendances autonomes du bailliage et deux membres non-votants. Il n'y a pas de partis politiques à Guernesey.

Les projets de loi passés par les Etats prennent une valeur légale après approbation de Sa Majesté et promulgation. Les Etats ont le pouvoir de lever des impôts, de fixer la dépense et de passer des actes législatifs dans tous les domaines, sauf ceux retenus par Londres.

Le Gouvernement comprend un *Chief Minister* entouré de dix ministres. Chaque ministère compte un ministre et quatre membres des Etats élus par les Etats.

Tout comme ceux de Jersey, les passeports délivrés par Guernesey peuvent comporter une mention limitant le droit d'installation dans l'Union européenne de certaines personnes.

b) L'Île de Man

Comme dans les Îles anglo-normandes, la Reine est représentée à l'Île de Man par un lieutenant-gouverneur. L'île ne fait pas non plus partie du Royaume-Uni mais sa défense, ses relations internationales (dans une certaine mesure) et sa bonne gouvernance sont de la responsabilité de Londres.

Le parlement de l'île, le Tynwald, remonte à l'année 979. Il s'agit d'une assemblée composée de deux Chambres, la *House of keys*, élue au suffrage universel, et le *Legislative Council*, composé de membres nommés ou élus *ex-officio* ou élus au suffrage indirect. Le Conseil des ministres constitue le pouvoir exécutif. Il est dirigé par un *Chief minister* et compte neuf autres ministres, tous membres du Tynwald. Le Conseil des ministres exerce des pouvoirs dans le domaine des relations extérieures de l'île, dans les limites qui lui sont conférées par Londres. Ainsi, par des *letters of entrustment*, le gouvernement de Londres autorise le gouvernement de l'île de Man à signer des conventions internationales.

Les lois votées par les deux assemblées doivent recevoir l'assentiment royal avant d'avoir force de loi sur l'île. Le gouvernement de l'île et son administration sont contrôlés par le Tynwald.

Comme les Îles anglo-normandes, l'Île de Man émet ses propres passeports et, de la même manière, ses titulaires peuvent avoir des limitations à l'établissement dans l'Union européenne.

L'île n'est ni membre ni territoire associé à l'Union. Le protocole 3 de l'acte d'accession du Royaume-Uni aux Communautés européennes spécifie que le commerce des biens avec l'Île de Man bénéficie du régime douanier européen.

2) Gibraltar, territoire d'outre-mer

Gibraltar, en revanche, n'est pas une dépendance de la Couronne mais un territoire d'outre-mer.

La constitution de 1969 a accordé à son gouvernement local un ensemble de compétences dévolues et le *Gibraltar British nationality Act* de 1981 a permis aux ressortissants de Gibraltar d'obtenir la citoyenneté britannique, à la différence des citoyens des autres territoires d'outre-mer (sauf les Falklands), qui ne l'ont obtenue qu'en 2002.

La nouvelle constitution de 2006 est entrée en vigueur le 2 janvier 2007. L'ancienne *House of Assembly* est ainsi devenue le *Gibraltar Parliament*. La nouvelle constitution confirme le droit à l'autodétermination des habitants de Gibraltar et rappelle que ce droit peut s'inscrire dans le cadre des processus des Nations unies – Gibraltar figure sur la liste officielle des territoires à décoloniser des Nations unies.

L'autorité exécutive est constituée par le Conseil des ministres qui se compose d'un *Chief Minister*, nommé à la discrétion du Gouverneur, parmi les députés élus, et de ministres, nommés par le gouverneur, sur proposition du *Chief Minister*, parmi les députés élus (entre quatre et dix ministres selon la constitution). Le Conseil des ministres et le gouverneur constituent le gouvernement de Gibraltar.

Depuis 2007, le Parlement de Gibraltar, élu pour quatre ans, comprend dix-sept membres. Les pouvoirs du gouverneur nommé par la Reine ont été limités : défense, diplomatie avec des limitations, le gouvernement de Londres autorisant le gouvernement de Gibraltar à signer des accords internationaux selon les sujets. En juin 2009, l'Espagne a levé son objection à la signature d'accords fiscaux par le gouvernement de Gibraltar. Par lettre d'habilitation, le Royaume-Uni a conféré à Gibraltar les pouvoirs de signer des accords d'échange de renseignements fiscaux. Les compétences de Gibraltar s'exercent néanmoins sous la responsabilité du Royaume-Uni.

Gibraltar a rejoint la Communauté économique européenne en 1973 en même temps que le Royaume-Uni dans le cadre de l'article 355(3) qui lie les « territoires européens dont les relations extérieures sont assurées par un Etat membre ». Bien que membre de l'Union européenne, Gibraltar ne fait pas partie de l'espace douanier communautaire et est exempté de certaines politiques communautaires dont la politique agricole commune et les politiques fiscales (notamment relatives à la taxe sur la valeur ajoutée). En tant que juridiction séparée du Royaume-Uni, le Parlement de Gibraltar transpose directement les directives européennes dans sa législation. Depuis 2004, les habitants de Gibraltar votent aux élections européennes. En 2003, à la suite d'un arrêt de la Cour de Justice des communautés européennes (*Matthews c/ Royaume-Uni*, 18 février 1999) reconnaissant aux habitants de Gibraltar le droit de vote aux élections européennes, le Royaume-Uni a institué une nouvelle circonscription électorale pour Gibraltar, rattaché aux circonscriptions du Sud-Ouest de l'Angleterre et a créé un registre électoral spécial.

B – Des économies dominées par les activités financières

Les économies de ces territoires ne reposent pas exclusivement sur les activités financières mais celles-ci y sont fortement développées et assurent une partie très importante de leurs revenus. Le tourisme occupe aussi une place non négligeable dans plusieurs d'entre eux.

1) Des économies globalement peu diversifiées

C'est surtout à Jersey et à Gibraltar que le tourisme joue un rôle important dans l'économie. De l'ordre d'un million de visiteurs – dont 200 000 Français – se rend chaque année à Jersey, et ils sont environ dix millions à visiter Gibraltar, qui constitue une escale pour de nombreux bateaux de croisière. Le tourisme représente ainsi le quart de l'activité économique de Jersey et entre le quart et le tiers de celle de Gibraltar. Il occupe une place plus modeste à Guernesey et à l'Île de Man.

Le secteur agricole reste une activité traditionnelle importante à Jersey, d'où on exporte notamment des fleurs vers le Royaume-Uni. Il connaît un réel déclin à Guernesey.

L'Île de Man a maintenu une certaine activité manufacturière.

Longtemps, les activités militaires ont dominé l'économie de Gibraltar, le chantier de construction et de maintenance navale fournissant la majeure partie de l'activité économique. Leur part dans l'économie locale a fortement diminué au cours des vingt-cinq dernières années, passant de 60 % en 1984 à moins de 7 % aujourd'hui. Le secteur du transport maritime y est en revanche toujours dynamique.

2) Des secteurs financiers florissants

A côté de ces activités traditionnelles et du tourisme, c'est principalement le secteur financier qui assure les revenus de ces îles et l'emploi d'une part considérable de leur population.

En 2007, ce secteur a assuré 53 % du PIB de Jersey (soit 2 177 millions de livres). Il représente plus de la moitié de l'activité économique de l'île depuis plus d'une décennie. Quarante-sept banques hébergeaient 197 milliards de livres de dépôts et 1 452 fonds, d'un montant total de 240 milliards de livres, étaient administrés depuis l'île en 2008.

Le secteur financier est aussi le premier employeur de Guernesey : il occupe le quart de la main-d'œuvre, contre 3 % pour le secteur agricole et 6,4 % pour l'hôtellerie.

A l'île de Man, il assure plus du tiers du PIB. Quarante-quatre banques géraient des dépôts d'un montant total de 69,96 milliards de livres.

A Gibraltar, le secteur financier assure entre le quart et le tiers de l'activité économique. On y dénombre dix-neuf banques, vingt-neuf sociétés d'investissement, soixante-douze fiduciaires professionnels et environ cent vingt-six compagnies d'assurances. Les actifs financiers ont doublé entre 1998 et 2008, passant de 6,4 à 12,3 milliards de livres.

Si ces territoires sont aussi attractifs pour les actifs financiers c'est qu'ils offrent une fiscalité légère et ont longtemps refusé de transmettre des renseignements fiscaux aux administrations d'Etats étrangers. Ainsi, jusqu'à la récente conclusion des accords qui sont l'objet du présent rapport, aucun texte ne permettait l'échange de renseignements entre la France et ces territoires.

3) D'anciens territoires non coopératifs

Un Etat ou un territoire est estimé non coopératif dès lors qu'il n'a pas signé au moins douze accords permettant l'échange de renseignements fiscaux conformément aux standards internationaux reconnus en la matière. Ce critère, défini une première fois par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales ⁽¹⁾ à la fin de l'année 2008, a servi de base au secrétariat général de l'Organisation de coopération et de développement

(1) Le Forum mondial réunit les membres de l'OCDE et plus de soixante d'Etats et de territoires, dont la plupart des membres du G20 non membres de l'OCDE et l'essentiel des juridictions qui ont été, au moins à un moment donné, jugées non coopératives. Avec les évolutions intervenues depuis la fin de l'année 2008, le Forum mondial a été profondément remanié et son champ élargi en septembre 2009. Il a aujourd'hui la charge de mener la revue par les pairs de l'ensemble de ses membres ainsi que celle des juridictions qui présentent un risque en terme de transparence fiscale.

économiques pour établir ses listes de juridictions classées en fonction de leur degré de mise en œuvre des standards internationaux ⁽¹⁾, à la demande du G20, le 2 avril 2009 ⁽²⁾.

La définition de ce critère de douze signatures et l'élaboration de ces listes – qui sont mises à jour régulièrement – ont porté leurs fruits. Ainsi, Guernesey, l'Île de Man et Jersey ont signé la plupart de leurs douze accords entre fin 2008 et mars 2009, ce qui leur permettait de figurer sur la liste blanche de l'OCDE lors de sa publication au 2 avril 2009. Depuis cette date, vingt-cinq juridictions, dont Gibraltar, sont passées de la liste grise à la liste blanche. La liste noire ne comporte plus aucune juridiction depuis le début avril 2009 et, le 21 avril 2010, la liste grise ne comportait plus que dix-sept juridictions. En termes de signatures, plus de quatre cents accords, conventions ou avenants aux conventions conformes aux standards ont été signés depuis la fin de l'année 2008 ⁽³⁾.

Selon les informations les plus récentes dont dispose le ministère des affaires étrangères et européennes, Gibraltar a signé à ce jour de tels accords avec seize Etats (ou territoires), tandis que ce nombre est de quinze pour Jersey, Guernesey et l'Île de Man. La liste des Etats (ou territoires) signataires figure en annexe du présent rapport.

Bien que certains de ces accords soient d'ores et déjà entrés en vigueur, le bilan de leur application n'est pas connu pour le moment. En revanche, dans le cadre de la revue par les pairs qui a commencé à être mise en œuvre par le Forum mondial en mars dernier, l'effectivité de l'échange de renseignements sera évaluée. Dans ce cadre, la législation interne de Guernesey sera examinée au cours du second semestre 2010 ⁽⁴⁾ et celle de Gibraltar au cours du second semestre 2011 et la mise en œuvre effective de l'échange d'informations au cours respectivement du second semestre 2012 et du premier semestre 2014. Pour Jersey et l'Île de Man, ces deux aspects seront examinés simultanément, au cours respectivement du premier semestre 2010 et du second semestre 2010.

La logique qui conduit à la signature de tels accords est positive en elle-même. Il est néanmoins difficile de juger de son intérêt immédiat pour notre pays, en l'absence d'informations précises sur le nombre des contribuables français ayant des avoirs dans ces territoires et le montant de ceux-ci, et sur celui des

(1) Une première liste dite « blanche » énumérait les juridictions ayant signé au moins douze accords, une deuxième dite « grise » regroupait les juridictions qui, bien que s'étant engagées à mettre en œuvre les standards internationaux, n'avaient pas encore signé au moins douze accords et la dernière liste, dite « noire » mentionnait les quatre juridictions qui ne s'étaient pas encore engagées à mettre en œuvre les standards internationaux.

(2) A la différence du G20, le Forum mondial avait toutefois retenu un critère de douze accords avec les pays membres de l'OCDE.

(3) Plus de 200 accords d'échange de renseignements ont été signés sur cette période, alors que seulement 44 accords de même nature avaient été conclus entre 2000 et 2008.

(4) De façon à s'assurer que sa législation interne ne fait pas obstacle à l'échange de renseignements.

contribuables de ces territoires ayant des avoirs en France. Suite à la question posée par votre Rapporteur dans ce domaine, il a été indiqué que la direction générale des finances publiques ne possédait pas de base de données permettant d’y répondre.

Le ministère des finances a précisé que, au regard des déclarations de revenus qui sont adressées chaque année, on peut estimer à moins d’une dizaine le nombre de foyers fiscaux résidents à Gibraltar et qui déclarent des revenus imposables en France ou des avoirs qui y sont détenus. En revanche, aucune estimation n’est possible pour Guernesey, l’Île de Man et Jersey dès lors que les résidents de ces trois dépendances du Royaume-Uni ne sont pas dissociés des résidents de ce dernier. Pour ce qui est des Français résident dans ces territoires, ils sont rares : les plus nombreux – entre 850 et 2 000 selon les estimations (voir *infra*) – vivent à Jersey.

Les études d’impact n’apportent aucun élément précis sur ce point. Toutes les quatre comportent ce même paragraphe : « *Dans son rapport annuel de 2007, le Conseil des prélèvements obligatoires estimait le montant de la fraude fiscale et sociale annuelle entre 29 et 40 milliards d’euros. Il n’est cependant 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 territoire concerné].* »

Dans les études d’impact des accords avec Guernesey, Jersey et l’Île de Man, figure ensuite ce paragraphe : « *Toutefois, la structure de l’économie de ce territoire, ajoutée à la proximité géographique avec la France, laissent supposer que le risque de fraude ou d’évasion fiscales est avéré.* » Si cette observation apparaît pertinente pour les Îles anglo-normandes, sa présence est plus surprenante dans l’étude d’impact de l’accord avec l’Île de Man, dont la proximité avec la France est toute relative, tout comme l’est *a contrario* son absence dans l’étude d’impact de l’accord avec Gibraltar.

II – DES ACCORDS TRÈS PROCHEs LES UNS DES AUTRES, QUI FACILITERONT LE TRAVAIL DES ADMINISTRATIONS FISCALES

Les accords conclus avec les Îles anglo-normandes et l'Île de Man ont été signés en mars 2009, à l'issue de négociations lancées en 2004. Les études d'impact jointes aux projets de loi indiquent que la durée des négociations reflète à la fois la réticence initiale des autorités de ces dépendances de la Couronne britannique à signer des accords d'échange de renseignements fiscaux et le niveau d'exigence élevé de la France. Elles ajoutent que c'est l'évolution du contexte international qui a finalement incité chaque territoire à « *hâter l'achèvement des négociations et à réduire ses prétentions en termes de contreparties* ». Ces accords appartiennent à la « première génération », c'est-à-dire sont très proches du modèle de l'OCDE.

L'accord avec Gibraltar a été signé le 24 septembre 2009. Les négociations ayant été lancées en mars 2009, elles semblent avoir été menées rapidement, en comparaison avec les cinq années nécessaires à la conclusion des trois accords précités. L'étude d'impact laisse entendre qu'elles ont été plus longues que prévu à cause du différend diplomatique entre l'Espagne et le Royaume-Uni sur la compétence de Gibraltar pour signer des traités internationaux. Le ministère des finances a en effet expliqué à votre Rapporteur que, en 2009, les négociations des accords de ce type ont souvent été limitées à quelques semaines étant donné la forte pression internationale en faveur de leur conclusion. Le différend entre le Royaume-Uni et l'Espagne a été réglé par la levée des réserves espagnoles : l'Espagne aurait souhaité que le Royaume-Uni lui-même signe l'accord au nom de Gibraltar, alors que celui-ci l'a fait directement. Cet accord de « deuxième génération » comporte plusieurs améliorations par rapport au modèle de l'OCDE.

A – Des champs d'application larges

Les quatre accords sont structurés de la même manière. L'article 1^{er} présente leur champ d'application. Les impôts visés sont mentionnés dans l'article 3 (l'article 2 dans l'accord avec l'Île de Man).

En concluant l'accord, les autorités compétentes des deux parties « *s'accordent une assistance par l'échange de renseignements vraisemblablement pertinents pour l'application et l'exécution de la législation interne des Parties relative aux impôts visés par le présent accord* ». La notion de « *vraisemblablement pertinent* » vise à assurer un échange de renseignements en matière fiscale qui soit le plus large possible tout en évitant que les parties à l'accord ne formulent des requêtes extrêmement vagues ou ne demandent des

renseignements dont il est peu probable qu'ils soient pertinents par rapport à l'objet de ces accords. Toutefois, afin de ne pas restreindre excessivement l'échange de renseignements, les standards de l'OCDE précisent que cette notion doit être interprétée assez largement et que, le cas échéant, la pertinence des renseignements peut n'être évaluée qu'après réception des renseignements. L'accord indique aussi que ces renseignements peuvent concerner n'importe quelle étape de la procédure fiscale : la détermination, l'établissement ou la perception des impôts, le recouvrement et l'exécution des créances fiscales, les enquêtes ou poursuites en matière fiscale pénale. Il appartient à l'autorité compétente de la partie requise de fournir directement les informations demandées.

Les accords conclus avec les Îles anglo-normandes et l'Île de Man comportent la liste des impôts sur lesquels portent les échanges de renseignements (article 3 des deux accords). Côté français, les deux premiers accords comportent la même liste sur laquelle figurent : l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, les taxes sur les salaires, l'impôt de solidarité sur la fortune, les impôts sur les successions et les donations, les droits de mutation à titre onéreux, la taxe sur la valeur ajoutée, ainsi que toute retenue à la source relative aux impôts susmentionnés. La liste retenue dans l'accord avec l'Île de Man (article 2) est identique, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée, qui relève d'un protocole faisant partie intégrante de l'accord.

Les listes des impôts de l'autre partie sont évidemment plus courtes dans la mesure où la fiscalité y est peu développée : pour Jersey, sont mentionnés l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les biens et services ; pour Guernesey, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les plus-values immobilières. Sur ces deux territoires, s'applique aussi un impôt sur les sociétés (le taux normal de cet impôt est de 0 % ; il existe aussi deux taux particuliers : l'un de 10 % applicable aux activités financières et l'autre de 20 % applicable aux activités de service public) qui est donc exclu du champ d'application de l'accord. Pour l'Île de Man, sont visés les impôts sur les revenus ou les bénéfices, qui sont les seuls impôts recensés sur l'île.

Comme mentionné *supra*, l'accord avec l'Île de Man est complété par un protocole relatif à la taxe sur la valeur ajoutée. Il permet l'utilisation d'informations fournies en application de l'accord pour la détermination, l'établissement ou le recouvrement de cette taxe ou pour le contrôle ou les poursuites en cette matière. Il accorde donc une exception aux règles de confidentialité fixées par l'article 7 de l'accord, sous réserve du consentement de la partie requise. Interrogé par votre Rapporteur, le Gouvernement a expliqué que la TVA avait fait l'objet d'un protocole à la demande de l'Île de Man dans la mesure où l'autorité compétente visée par l'accord – le directeur en charge de l'impôt sur le revenu – n'est pas compétente en matière de TVA, cette dernière étant gérée par l'administration douanière. Ni Jersey ni Guernesey n'a mis en place une telle taxe.

L'accord avec Gibraltar (article 3) ne présente pas d'énumération des impôts visés, mais une mention générale : il vise l'ensemble des impôts existants prévus par la législation interne de chacune des parties, ainsi que les impôts de même nature établis après la date de signature de l'accord. Cette disposition constitue une amélioration apportée au modèle d'accord puisque l'accord signé couvre tous les impôts, y compris ceux qui seraient créés à l'avenir. A Gibraltar, les principaux impôts existants sont l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu.

B – Des stipulations relativement contraignantes

L'échange de renseignements est le cœur des accords, mais ils comportent aussi des stipulations relatives aux contrôles fiscaux à l'étranger.

L'échange de renseignements s'opère à la demande de la partie requérante, sans que la partie requise puisse y opposer l'absence de double incrimination (article 4 ou 5 selon les accords). La partie requise doit fournir les informations demandées, y compris si cela impose qu'elle prenne des « *mesures adéquates de collecte des renseignements* ». La partie requérante peut demander que les informations lui soient fournies sous forme de dépositions de témoins et de copies certifiées conformes, si le droit de la partie requise le permet.

Un article de chacun des accords (article 4 ou 5) dresse une liste des informations que les autorités compétentes des parties doivent être en droit de fournir sur demande. Il s'agit notamment des renseignements détenus par les banques, les autres institutions financières et toute autre personne agissant en qualité de mandataire et de fiduciaire, mais aussi de certaines informations sur les différents types de bénéficiaires de structures plus ou moins complexes (sociétés, sociétés de personnes, « *Anstalten* », fondations, fiducies...). Une partie de ces obligations est relativisée par la mention suivante : aucun accord n'oblige « *les Parties à obtenir ou fournir des renseignements en matière de propriété concernant des sociétés cotées ou des fonds de placements collectifs publics, sauf si ces renseignements peuvent être obtenus sans soulever des difficultés disproportionnées* ».

Cette notion de « *difficultés disproportionnées* » réapparaît, cette fois au bénéfice de la partie requérante, dans l'énumération des éléments devant figurer dans toute demande de renseignements. Outre des données factuelles (identité de la personne concernée par la demande, période sur laquelle celle-ci porte, nature et but fiscal des renseignements demandés), le requérant doit notamment justifier de la pertinence de la demande, expliquer en quoi la partie requise est susceptible de posséder ou de pouvoir obtenir ces renseignements, donner les informations qu'il possède sur ceux qui pourraient posséder les données demandées, attester de la conformité de la demande au droit et aux pratiques de la partie requérante, mais aussi attester du fait que celle-ci a utilisé pour obtenir ces renseignements « *tous les moyens disponibles sur son propre territoire, hormis ceux susceptibles de soulever des difficultés disproportionnées* ». Une partie n'a en effet pas à demander à un autre des renseignements qu'il peut obtenir sans trop de mal par ses propres moyens.

Une fois la demande formulée conformément à ces stipulations, l'autorité compétente de la partie requise « *met tout en œuvre pour transmettre dans les plus brefs délais les renseignements demandés à la partie requérante* ». L'accord avec Gibraltar est le seul à fixer des délais précis : l'autorité requise a 60 jours pour aviser l'autorité requérante d'une éventuelle lacune de la demande ; elle dispose ensuite de 90 jours pour fournir les éléments demandés ; une fois ce délai passé, elle doit, le cas échéant, indiquer à la partie requérante les raisons pour lesquelles elle n'est pas en mesure de répondre à sa demande. Ces stipulations constituent un réel progrès par rapport aux accords conclus antérieurement.

Un autre article de chacun des accords (article 5 ou 6) porte sur les contrôles fiscaux à l'étranger. Ses stipulations sont identiques dans les accords avec Guernesey, Gibraltar et l'Île de Man ; elles sont moins élaborées dans l'accord avec Jersey, négocié en premier. Celui-ci ouvre en effet seulement la possibilité pour une partie d'autoriser les représentants de l'autre à entrer sur son territoire pour interroger des personnes, examiner et copier leurs documents, sous réserve d'avoir obtenu le consentement préalable de ces personnes. Les autres accords comportent ces mêmes stipulations, mais prévoient aussi que l'autorité d'une partie peut, à la demande de l'autre, autoriser un représentant de cette dernière à assister à un contrôle fiscal conduit sur son territoire.

Seuls les articles sur l'échange de renseignements créent des obligations pour la partie requise, lesquelles sont limitées par plusieurs stipulations. Il est d'abord précisé (à l'article 1^{er} ou 2 selon les accords) que « *la partie requise n'a pas obligation de fournir des renseignements qui ne sont pas détenus par ses autorités ou en la possession ou susceptibles d'être détenus par des personnes relevant de sa compétence territoriale* », ce qui semble de bon sens. Ensuite, un article (l'article 6 ou 7 selon les accords) fixe les cas dans lesquels une demande peut être rejetée.

Il s'agit d'abord de deux cas dans lesquels les stipulations relatives à l'échange de renseignements ne sont pas respectées : la demande n'est pas soumise conformément à l'accord ou la partie requérante n'a pas utilisé pour obtenir ces renseignements « *tous les moyens disponibles sur son propre territoire, hormis ceux susceptibles de soulever des difficultés disproportionnées* ». Figure ensuite un cas de refus mentionné traditionnellement dans les accords internationaux organisant une coopération dans un domaine ou un autre : il s'agit de permettre à une partie de refuser de divulguer des informations lorsque cette divulgation serait contraire à l'ordre public. Une demande peut aussi être refusée si les principes de symétrie et de non-discrimination ne sont pas respectés, c'est-à-dire si une partie demande des informations que son droit ou sa pratique nationale ne lui permettrait pas d'obtenir sur son territoire ou si les renseignements demandés seront utilisés de manière discriminatoire au détriment d'un ressortissant de la partie requise par rapport à un ressortissant de la partie requérante. Le même article exclut qu'une demande puisse être rejetée au motif que la créance fiscale dont elle est l'objet est contestée, mais il précise que

l'accord « *n'oblige pas une partie à fournir des éléments couverts par le legal privilege* ⁽¹⁾ *ou des renseignements qui divulgueraient un secret commercial, industriel ou professionnel ou un procédé commercial* », tout en indiquant que la communication de renseignements bancaires ou relatifs à la propriété ou aux bénéficiaires de structures plus ou moins complexes (cf. *supra*) ne peut pas être refusée pour ce seul motif.

Enfin, les accords avec Guernesey (article 10), Gibraltar (article 10) et l'Île de Man (article 9) comportent un article spécifique exigeant des parties qu'elles « *adoptent toute législation nécessaire pour se conformer au présent accord et lui donner effet* ». L'article 10 de l'accord avec Gibraltar va plus loin en précisant que « *cela inclut la disponibilité des renseignements, l'accès aux renseignements et l'échange de renseignements* ». Ces stipulations sont en revanche absentes de l'accord avec Jersey. Le Gouvernement explique ce silence par le fait qu'il s'agit du premier accord d'échange de renseignements signés par la France. Celui-ci a donc été négocié dans un contexte international qui ne permettait pas encore aux autorités françaises de modifier le modèle de l'OCDE. Pour autant, Jersey sera également tenu dans la pratique de respecter ses engagements et de mettre en œuvre l'accord signé avec la France. A défaut, les conséquences en seront tirées comme pour les autres territoires, tant au niveau du Forum mondial qu'en interne.

D'une manière générale, le Gouvernement estime qu'il jugera du respect de ces obligations par l'expérience pratique que les services fiscaux français auront dès l'entrée en vigueur des accords et que d'éventuelles lacunes pourront également être mises en évidence dans le cadre de la revue par les pairs. Dans une telle hypothèse, le rapport du Forum mondial noterait que ces juridictions ne sont pas en conformité avec les standards internationaux. Enfin, sur le plan bilatéral, la France pourrait, si nécessaire, aller jusqu'à dénoncer un accord si celui-ci ne pouvait pas être mis en œuvre. Une telle décision aurait pour effet de dégrader la notation de chacun de ces territoires en termes de transparence fiscale.

Pour ce qui est de la prise en charge des frais, les principes en sont fixés dans chaque accord (article 8 ou 9). En dépit des différences de rédaction entre les accords, la logique est celle retenue dans le modèle de l'OCDE : les coûts ordinaires (frais d'administration ordinaires et frais généraux) sont pris en charge par la partie requise, les frais extraordinaires « *directement exposés aux fins d'assistance* » le sont par la partie requérante. Les accords avec Jersey et Guernesey prévoient en outre que la partie requise consulte la partie requérante lorsque les frais à engager pour fournir les renseignements demandés risquent d'être importants. Il est à noter que, dans l'accord avec Gibraltar, le remboursement à la partie requise des frais extraordinaires n'est pas obligatoire ; la partie requise a simplement la faculté de le demander.

(1) La notion de « legal privilege » peut s'entendre, d'une façon générale, comme le droit qui protège la confidentialité des communications entre un client et son avocat ou conseiller juridique lorsqu'elles sont émises dans le but de prodiguer ou d'obtenir des conseils juridiques ou dans le cadre d'un contentieux.

C – Le respect des droits des contribuables

L'objet des accords est de faciliter l'échange de renseignements afin de renforcer la lutte contre la fraude fiscale, mais les droits des contribuables n'en doivent pas moins être respectés et conciliés avec cet objet. Plusieurs stipulations vont dans ce sens.

L'article 1^{er} de chacun des accords affirme ainsi : « *Les droits et protections dont bénéficient les personnes en vertu des dispositions législatives ou réglementaires ou des pratiques administratives de la partie requise restent applicables dans la mesure où ils n'entravent ou ne retardent pas indûment un échange effectif de renseignements.* »

Dans le cadre d'un contrôle fiscal à l'étranger (article 5 ou 6 selon les accords), la partie requise ne peut autoriser des représentants de l'autre partie à interroger des personnes, à examiner et copier leurs documents, que si ces personnes ont donné au préalable leur consentement.

Votre Rapporteur a déjà mentionné le fait qu'une demande peut être rejetée si les renseignements sont destinés à permettre l'application d'une mesure qui serait discriminatoire à l'encontre d'un ressortissant de la partie requise par rapport à un ressortissant de la partie requérante se trouvant dans une situation identique : les contribuables des deux parties bénéficieront ainsi d'une égalité de traitement.

Un article (article 7 ou 8 selon l'accord) est consacré à la confidentialité. Les stipulations sont strictement identiques dans les accords avec Jersey, Guernesey et Gibraltar et très proches dans l'accord avec l'Île de Man. Les renseignements fournis et reçus sont tenus confidentiels. Ils ne peuvent être ni utilisés à d'autres fins que celles prévues par l'article 1^{er} des accords sans l'autorisation préalable, écrite et expresse de la partie requise, ni divulgués à d'autres personnes ou autorités que celles concernées par ces fins. En revanche, dans la mesure où c'est toujours à ces fins, ils peuvent être rendus publics devant un tribunal. L'accord interdit la divulgation à une autre autorité étrangère des renseignements fournis.

Même les stipulations relatives à l'entrée en vigueur des accords traduisent le souci de respecter les droits des contribuables. Elles distinguent en effet l'échange de renseignements en matière fiscale pénale et celui concernant les autres questions. Cette distinction se justifie d'abord par les différences relatives au point de départ des prescriptions dans chacune des matières. En effet, en matière fiscale, la prescription est déterminée en fonction des notions d'exercice fiscal et d'obligation fiscale. En revanche, en matière fiscale pénale, le point de départ de la prescription pénale est déterminé par la date de commission de l'infraction, à savoir le jour du dépôt de la déclaration en cas de dissimulation, ou au jour de l'expiration du délai légal de souscription en cas d'omission de déclaration.

Ainsi, en matière civile, il est possible d'échanger des renseignements à compter de l'entrée en vigueur, mais uniquement concernant les exercices fiscaux ouverts postérieurement à la date d'entrée en vigueur ou concernant les obligations fiscales nées après cette même date, alors qu'en matière fiscale pénale, il est possible d'échanger des renseignements portant sur des exercices fiscaux ouverts avant la date d'entrée en vigueur ou sur des obligations fiscales nées avant cette date.

D – La particularité de l'accord avec Jersey : un article relatif aux pensions

C'est à la demande des autorités de Jersey qu'a été introduit un article (l'article 10) régissant l'imposition des pensions versées par une partie à un résident de l'autre partie. Ces stipulations sont présentées comme une contrepartie à la signature de l'accord.

Les règles introduites par l'article 10 de l'accord visent à éviter les situations de double imposition ou de double exonération des pensions et revenus assimilés en prévoyant que ces revenus soient imposés exclusivement dans le lieu de résidence du bénéficiaire, sous réserve que la partie de résidence exerce effectivement ce droit. Afin de se prémunir de toute possibilité d'échapper à l'impôt, l'accord prévoit aussi que, si une partie décide d'exonérer en tout ou partie ces pensions versées à l'un de ses résidents, l'autre partie peut alors exercer son droit de les imposer en totalité ou sur la partie exonérée.

L'étude d'impact précise que ces stipulations devraient plutôt concerner les citoyens de Jersey résidant en France qui, aujourd'hui, s'acquittent des impôts français mais paient également des impôts à Jersey. En application de l'accord, ils ne paieront plus des impôts qu'en France. Mais la direction générale des finances publiques s'avoue incapable d'avancer une estimation de leur nombre.

Selon les informations fournies par le Gouvernement à la demande de votre Rapporteur, sur les 850 Français résidant à Jersey inscrits sur le registre des Français à l'étranger, 230 auraient plus de 65 ans. On estime à environ 2 000 le nombre total de Français y résidant en permanence.

CONCLUSION

La conclusion de ces accords relatifs à l'échange de renseignements en matière fiscale avec des territoires encore considérés il y a peu comme non coopératifs est très importante pour eux, puisqu'elle leur a permis de sortir de cette catégorie et de retrouver une forme de respectabilité internationale. On observe à cet égard que l'accord avec Jersey signé le 19 mars 2009 a été ratifié par le Parlement du bailliage dès le 23 juillet suivant et que les autorités de l'Île de Man ont notifié le 18 juin 2009 l'achèvement des procédures internes nécessaires à l'entrée en vigueur d'un accord signé le 26 mars de la même année. Les autorités de Guernesey et celles de Gibraltar n'ont pas encore procédé à cette notification, mais il faut rappeler que l'accord avec le territoire d'outre-mer n'a été conclu que fin septembre 2009.

Pour la France, les enjeux ne sont pas du même ordre. Les bénéfices concrets – financiers – qu'elle peut en espérer sont impossibles à évaluer, de l'aveu même du Gouvernement. Mais ces accords ont en tout état de cause valeur de symbole : toute la communauté internationale sera attentive à ce que les signataires respectent leurs engagements, ce qui suppose que les accords ne soient pas seulement signés mais aussi entrent en vigueur et soient appliqués le plus rapidement possible.

C'est pourquoi votre Rapporteur est favorable à l'adoption des quatre présents projets de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine les présents projets de loi au cours de sa réunion du mercredi 2 juin 2010.

Après l'exposé du Rapporteur, un débat a lieu.

M. Jean-Marc Roubaud. Un article des accords précise les cas où la partie requise peut refuser de donner des renseignements. A la lecture, il apparaît que ces cas sont nombreux et complexes. Ne craignez-vous pas que l'accord soit vidé de sa substance par ces stipulations ?

M. Alain Cousin, rapporteur. C'est la pression internationale sur ces territoires qui les amènera à évoluer. En cas de désaccord, il est possible de recourir à une procédure de règlement à l'amiable entre la France et ces territoires.

En tant que voisin des îles anglo-normandes, je sais que leurs autorités sont très attachées au maintien de leur secteur financier. Avant, c'était le tourisme et maintenant, c'est la finance qui représente le secteur le plus actif. Ils sont donc très soucieux de maintenir leur honorabilité.

M. François Asensi. Sur ces trois accords, comme sur tous les accords d'échanges de renseignements fiscaux, le groupe GDR a une position identique. Les intentions sont louables, mais on ne se donne pas les moyens de mettre en cause les paradis fiscaux et leurs comportements prédateurs.

La lutte engagée contre les paradis fiscaux lors du G20 de mars 2009 relève plus du simulacre que d'une réelle volonté politique.

La France a signé dans ce cadre 12 accords d'échange fiscal, dont 8 sont examinés ce matin, avec des micro-Etats prédateurs qui assoient leur richesse sur les pillage des finances publiques des pays riches mais aussi, ne l'oublions pas, des pays en développement. Le gouvernement français a choisi de blanchir les blanchisseurs de l'argent sale et de l'évasion fiscale sans obtenir de garantie réelle sur leur coopération.

Les listes de 2009, présentées comme une avancée par l'OCDE, existaient déjà en 2000, avec une efficacité nulle. La liste noire est aujourd'hui vide, la grise prend le même chemin. Pourtant, qui pourrait sérieusement prétendre que les paradis fiscaux ont disparu ?

Grâce à ces accords, la France a fait sortir les Îles Caïmans, les Bermudes, les Îles Vierges, Jersey et Guernesey des listes noire et grise de l'OCDE alors que leur économie conserve en tout point les caractéristiques d'un

territoire non coopératif : 85 000 sociétés domiciliées aux Caïmans, 1 400 compagnies d'assurance aux Bermudes, 440 milliards d'actifs gérés à Jersey.

Les paradis fiscaux sont au cœur du fonctionnement actuel du capitalisme financier. La spéculation, les bonus sont la surface de la crise. Les paradis fiscaux sont la partie immergée de l'iceberg avec la moitié du commerce mondial qui y transite par le biais des prix de transfert et 10 000 milliards de capitaux par an.

En conclusion, nous voterons contre ces textes. Nous estimons que la moralisation du capitalisme est un objectif inatteignable. Malgré la bonne volonté des Etats, les paradis fiscaux ont un avenir radieux devant eux.

M. Alain Cousin, rapporteur. Je prends acte de la déclaration politique de François Asensi. Ses intentions sont louables, celles des accords le sont aussi : c'est le début d'une démarche qui a le mérite d'exister. Si ces accords ne sont pas suivis d'effet, les territoires risquent d'être de nouveau inscrits sur les listes grise et noire. Le pouvoir dissuasif des accords est par conséquent réel. Sans doute pourrait-on aller plus loin, mais à chaque jour suffit sa peine. C'est un pas important et la France qui, présidera le G20 prochainement, poursuivra son effort.

M. le président Axel Poniatowski. Je partage l'avis d'Alain Cousin : c'est un progrès.

M. Philippe Cochet. Il faut rappeler que jamais autant n'a été fait par un gouvernement français contre les paradis fiscaux. Cela dit, ces accords ne doivent pas seulement nous donner bonne conscience. Il faudra que nous ayons des rapports d'étape sur leur mise en application concrète.

M. le président Axel Poniatowski. Je prends bonne note de votre proposition, et je rappelle que, lors de notre réunion de la semaine dernière, nous avons décidé de suivre la mise en œuvre de ces accords et de faire un rapport de suivi dans environ un an.

M. Daniel Garrigue. Je voudrais souligner le caractère très relatif de ces accords. Il s'agit d'informations sur demande, qui ne sont pas fournies automatiquement et dont la charge de la preuve appartient à la Partie qui en fait la demande. En d'autres termes, il faut déjà apporter la preuve d'informations étendues sur les soupçons que l'on peut avoir pour prétendre avoir des renseignements. C'est donc extrêmement limitatif quant à la possibilité d'effectuer des investigations. En deuxième lieu, un grand nombre de banques françaises se trouvent sur ces territoires. Dans quelle mesure ces établissements font-ils remonter les informations vers les autorités nationales ? Je propose qu'une mission d'information de l'Assemblée nationale soit constituée pour travailler prochainement sur ces aspects. Ensuite, je suis surpris de la lenteur des procédures de ratification de la part des territoires concernés et je m'interroge sur notre propre rapidité. Qu'en est-il enfin de la convention avec la Suisse ?

M. Alain Cousin, rapporteur. Il faut garder à l'esprit que l'on met actuellement en marche des dispositifs pour accompagner des bonnes volontés défaillantes. Quant à la présence des banques française, le focus est effectivement mis sur elles. La BNP de Jersey par exemple, a des liens très forts avec la France, qui a des exigences de réponses précises. J'ai peu d'inquiétudes. Sur la question des ratifications, ces textes datent de mars et septembre 2009 et le fait que l'on procède déjà à leur ratification de notre côté aura sans doute un effet incitatif sur les deux territoires qui n'ont pas achevé ce processus. Encore une fois, ces mécanismes ne sont pas parfaits mais constituent un pas en avant très positif et important sur ce qui se passe actuellement au niveau de la finance internationale.

M. Jacques Myard. C'est un premier pas, timide. Il ne faudrait pas oublier un troisième acteur, le Royaume-Uni, dont ces territoires sont des dépendances résultant du droit féodal et non des Etats souverains. Qu'en est-il précisément de la position du Royaume-Uni sur ces questions ?

M. Jean-Claude Guibal. Je voterai ces projets de loi visant à autoriser leur ratification avec un certain scepticisme quant à l'efficacité de ces accords. Ne se contente-t-on pas de se donner bonne conscience en jetant un voile pudique sur les mécanismes de la finance internationale ? Qu'en est-il de la Chine et de ses propres confettis ?

M. Alain Cousin, rapporteur. Le scepticisme est normal, et il permet d'avancer. Il me semble, encore une fois, que ces accords sont plus importants qu'on ne le dit et qu'ils vont dans le bon sens. Les territoires concernés les prennent d'ailleurs avec sérieux. Ils les attendaient, d'une certaine manière. Il faudra sans doute les améliorer, mais ils sont positifs.

M. Dino Cinieri. Plusieurs accords ont été signés après le G20 de Londres. Quels seront les moyens de contrôle ?

M. Alain Cousin, rapporteur. Ils ont été évoqués. La pression internationale et l'évaluation de la mise en application de ces textes constituent des éléments très importants. C'est cette nouvelle attitude de la communauté internationale qui sera confortée par le G20.

M. Rudy Salles. On peut tout critiquer, à la fois l'absence d'accords et l'existence des accords. Il faut en tout cas se féliciter de ces textes. Il y a malgré tout un grand scepticisme, partagé, contre lequel il faudra lutter et les rapports d'étape seront à cet égard extrêmement utiles.

Mme Elisabeth Guigou. J'irai dans le même sens. C'est un tout petit progrès, pas très important, car on ne rattrape pas le retard qu'on a pris par rapport aux dispositions du début des années 2000. Par conséquent, si nous ne sommes pas extrêmement vigilants sur la manière dont ces textes seront appliqués, comme le disait à l'instant Daniel Garrigue, on n'avancera en rien et l'on reviendra même en arrière. On attend toujours que des mesures fortes soient prises au niveau européen. On attend toujours une directive sur l'épargne et la création d'une

autorité de surveillance des marchés européens. On voit en parallèle s'esquisser une pression très forte de la part de tous les acteurs impliqués qui veulent ce retour en arrière. Ce sont donc de tous petits pas, qui ne concernent en rien la lutte contre le blanchiment de l'argent sale, par exemple. Il y a de grosses insuffisances dans ces accords. Il faudrait exiger un suivi sur les processus de ratification, sur la mise en place des mécanismes de contrôle et sur l'application qui en sera faite. Il faut maintenir une très forte vigilance. Depuis septembre 2008, nous avons entendu beaucoup de discours mais nous n'avons finalement pas vu beaucoup de réalisations concrètes.

M. le président Axel Poniatowski. Nous partageons tous le même point de vue quant à la nécessité d'avoir des rapports d'étape sur l'application de ces conventions. Le moment venu, nous apprécierons avec le bureau de la commission s'il est opportun de créer une mission d'information sur le sujet. J'y suis personnellement tout à fait favorable.

M. Jacques Myard. Nous pourrions utiliser aussi la possibilité qui nous est désormais offerte d'adopter des résolutions pour attirer l'attention du gouvernement sur cette indispensable vigilance.

M. le président Axel Poniatowski. Effectivement.

Suivant les conclusions du rapporteur, la Commission *adopte* sans modification les projets de loi (n^{os} 2320, 2327, 2333 et 2334).

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, les présents projets de loi dans les textes figurant en annexe du présent rapport.

ANNEXE

LES ACCORDS D'ÉCHANGE DE RENSEIGNEMENTS FISCAUX SIGNÉS PAR LES QUATRE TERRITOIRES

| Etat ou territoire signataire | Date de signature | Date d'entrée en vigueur |
|-----------------------------------|-------------------|--|
| Guernesey | | |
| Etats-Unis | 19 septembre 2002 | 30 mars 2006 |
| Pays-Bas | 25 avril 2008 | 11 avril 2009 |
| Pays nordiques ⁽¹⁾ | 28 octobre 2008 | entrés en vigueur, sauf pour la Suède et l'Islande |
| Royaume-Uni | 20 janvier 2009 | 27 novembre 2009 |
| France | 24 mars 2009 | — |
| Allemagne | 26 mars 2009 | — |
| Irlande | 26 mars 2009 | — |
| Nouvelle-Zélande | 21 juillet 2009 | — |
| Australie | 7 octobre 2009 | — |
| Gibraltar | | |
| Etats-Unis | 31 mars 2009 | — |
| Irlande | 24 juin 2009 | — |
| Allemagne | 13 août 2009 | — |
| Nouvelle-Zélande | 13 août 2009 | — |
| Australie | 25 août 2009 | — |
| Royaume-Uni | 27 août 2009 | — |
| Autriche | 17 septembre 2009 | — |
| France | 24 septembre 2009 | — |
| Portugal | 14 octobre 2009 | — |
| Belgique | 16 décembre 2009 | — |
| 6 pays nordiques ⁽¹⁾ : | | |
| Danemark | 2 septembre 2009 | — |
| Groenland, Finlande et Îles Féroé | 20 octobre 2009 | — |
| Suède et Islande | 16 décembre 2009 | — |
| Île de Man | | |
| Etats-Unis | 2 octobre 2002 | 1 ^{er} janvier 2004 |
| Pays-Bas | 12 octobre 2005 | 21 juillet 2006 |
| Pays nordiques ⁽¹⁾ | 30 octobre 2007 | courant 2008 |
| Irlande | 24 avril 2008 | 31 décembre 2008 |
| Royaume-Uni | 29 septembre 2008 | 2 avril 2009 |
| Australie | 29 janvier 2009 | — |
| Allemagne | 2 mars 2009 | — |
| France | 26 mars 2009 | — |
| Nouvelle-Zélande | 27 juillet 2009 | — |
| Jersey | | |
| Etats-Unis | 4 novembre 2002 | 26 juin 2006 |
| Pays-Bas | 20 juin 2007 | 1 ^{er} mars 2008 |
| Allemagne | 4 juillet 2008 | 28 août 2009 |
| Pays nordiques ⁽¹⁾ | 28 octobre 2008 | entre août et octobre 2009 |
| Royaume-Uni | 10 mars 2009 | 27 novembre 2009 |
| France | 19 mars 2009 | — |
| Irlande | 26 mars 2009 | — |
| Australie | 10 juin 2009 | — |
| Nouvelle-Zélande | 27 juillet 2009 | — |

(1) Les pays nordiques mènent une stratégie de négociations multilatérales. Ce groupe est habituellement constitué de sept « pays » : le Danemark, la Finlande, le Groenland, les Îles Féroé, l'Islande, la Norvège et la Suède.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

ANNEXE

TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ⁽¹⁾

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Jersey relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale et à l'imposition des pensions (ensemble une annexe), signées à Paris le 12 mars 2009 et à Saint-Héliier le 19 mars 2009, et dont le texte est annexé à la présente loi.

*

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Gibraltar relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale (ensemble une annexe), signées à Paris le 18 septembre 2009 et à Gibraltar le 22 septembre 2009, et dont le texte est annexé à la présente loi.

*

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Guernesey relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale, signé à Paris le 24 mars 2009, et dont le texte est annexé à la présente loi.

*

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Île de Man relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale (ensemble un protocole), signé à Douglas le 26 mars 2009, et dont le texte est annexé à la présente loi.

NB : Le texte des accords figure en annexe aux projets de loi (n^{os} 2320, 2327, 2333 et 2334).

(1) pour les projets de loi n^{os} 2320, 2327, 2333 et 2334.