



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 juillet 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI n° 2332, *autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre la France et la Belgique tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus,*

PAR M. LOÏC BOUVARD

Député

ET

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – UN NOUVEL AVENANT À LA CONVENTION FISCALE DE 1964 PORTÉ PAR LA « VAGUE » DES ACCORDS SUSCITÉS PAR LE G20	7
A – LA MODIFICATION DE LA CONVENTION FRANCO-BELGE, UN ENJEU TRADITIONNELLEMENT IMPORTANT	7
1) Le quatrième avenant à la convention du 10 mars 1964	7
2) Un enjeu important entre deux États frontaliers	8
B – UN PROLONGEMENT DE LA LUTTE CONTRE LES PARADIS FISCAUX DANS UN CONTEXTE DIFFÉRENT	9
1) En dépit des apparences, un texte aussi ambitieux que les récents accords d'échange de renseignements	9
2) Une séquence de la négociation qui montre le rôle moteur de la France	10
II – UNE RÉDACTION D'APPARENCE LIMITÉE MAIS QUI PERMET LA LEVÉE DU SECRET BANCAIRE BELGE	13
A – L'ARTICLE 20 DE LA CONVENTION DE 1964 ÉTAIT TROP RESTRICTIF EN MATIÈRE D'ÉCHANGE DE RENSEIGNEMENTS FISCAUX	13
1) Une ancienne rédaction réduisant les échanges au strict minimum	13
2) Deux points particuliers dans les stipulations nouvelles	15
B – L'AVENANT DE 2009 VIENT COMPLÉTER LE DISPOSITIF COMMUNAUTAIRE EXISTANT ET UNE ÉVALUATION D'ENSEMBLE SERA NÉCESSAIRE	17
1) La directive « épargne » de 2003 visait déjà à modifier la pratique belge en matière de renseignements fiscaux	17
2) Un contrôle d'effectivité et d'efficacité devra être effectué sous le regard du Parlement	17
CONCLUSION	21
EXAMEN EN COMMISSION	23
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	27

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant du 7 juillet 2009 à la convention fiscale franco-belge s'inscrit dans la liste désormais longue des accords signés dans la foulée des réunions du G20 tenues entre la fin de l'année 2008 et l'automne 2009 – il s'agit des sommets des chefs d'État et de gouvernement organisés à Washington le 15 novembre 2008, à Londres le 2 avril 2009 et à Pittsburgh les 24 et 25 septembre 2009 – afin de lutter plus efficacement contre ce que l'on dénomme en langage courant les paradis fiscaux, et que l'OCDE qualifie de « juridictions non coopératives ».

Pour les éléments de contexte relatifs à l'action du G20 contre l'évasion et la fraude fiscales, votre Rapporteur renvoie aux développements de notre collègue Jacques Remiller, dans son rapport⁽¹⁾ sur l'accord d'échange de renseignements fiscaux avec le Liechtenstein. Soulignons à cette occasion le caractère moteur de la France, pour la consolidation du G20 au niveau des chefs d'État et de gouvernement tout d'abord, et dans la lutte contre les paradis fiscaux d'autre part.

Entre mars 2009 et avril 2010, la France a ainsi signé 25 avenants à des conventions fiscales existantes, ou accords d'échanges de renseignements en matière fiscale. Des négociations ont été entreprises avec l'ensemble des États ou territoires figurant sur la liste grise publiée en avril 2009 par l'OCDE.

Le présent projet de loi se rattache à la série des avenants à des conventions fiscales bilatérales existantes : avec le Luxembourg, la Malaisie, Singapour, Bahreïn ou encore le Kenya. Il s'agit en l'espèce de modifier la convention fiscale franco-belge de 1964.

Dans cette présentation, votre Rapporteur souhaite en priorité insister sur la réalité des progrès que contient l'avenant, et sur les moyens qu'il donne de lever le secret bancaire belge.

(1) *Rapport n° 2552 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, 27 mai 2010.*

I – UN NOUVEL AVENANT À LA CONVENTION FISCALE DE 1964 PORTÉ PAR LA « VAGUE » DES ACCORDS SUSCITÉS PAR LE G20

A – La modification de la convention franco-belge, un enjeu traditionnellement important

1) *Le quatrième avenant à la convention du 10 mars 1964*

Signée le 10 mars 1964 à Bruxelles, la convention fiscale franco-belge toujours en vigueur succédait alors à une convention du 16 mai 1931. Son objet était d'« éviter les doubles impositions et [d']établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus ».

Trois avenants ont été conclus depuis lors, avant celui du 7 juillet 2009 qui fait l'objet du présent projet de loi :

– le 15 février 1971 pour modifier les règles relatives aux dividendes, bénéfices, actions et autres parts de sociétés ;

– le 8 février 1999 pour préciser une première fois le cas des travailleurs transfrontaliers ;

– le 12 décembre 2008 pour revenir sur cette question importante pour nos deux pays, en particulier dans le Nord-Pas-de-Calais, en Lorraine, dans le Hainaut belge et la Flandre-Occidentale. Votre Rapporteur renvoie au récent rapport de notre collègue Henri Plagnol ⁽¹⁾ pour une analyse détaillée de cette question et de ses enjeux humains, fiscaux et sociaux, qui ont été assez vivement débattus, en particulier outre-Québécois.

La révision globale d'une convention fiscale désormais ancienne a été plusieurs fois entreprise sans jamais être achevée, depuis la fin des années 1970. La dernière tentative de renégociation complète remonte au début de l'année 2003, à l'initiative de la Belgique, dans le but avoué de mettre fin au régime frontalier, à l'instar de ce qui avait été fait avec les Pays-Bas en 2001 et avec l'Allemagne en 2002.

Compte tenu du nombre important de points de divergence apparus lors de ces discussions, les deux délégations n'étaient pas parvenues à s'accorder sur un texte. Elles ont donc interrompu les négociations suite à un « dernier tour »

(1) Doc. AN n° 2083, 18 novembre 2009.

intervenu fin 2004. C'est une nouvelle négociation entamée à partir de la fin 2006 qui a abouti à l'avenant de 2008.

Pour la bonne forme, votre Rapporteur ne peut ici omettre de souligner le caractère erroné de l'exposé des motifs du présent projet de loi, qui indique dans son deuxième paragraphe : « *Outre le présent avenant, un troisième avenant à la convention, relatif aux travailleurs frontaliers, signé le 12 décembre 2008 à Bruxelles, est actuellement en cours d'examen à l'Assemblée nationale, après avoir été adopté en première lecture au Sénat le 20 juillet 2009* ».

Le présent projet de loi a été adopté en Conseil des ministres le 23 février 2010 et déposé à l'Assemblée nationale le même jour. À cette date, l'Assemblée nationale avait adopté, le 24 novembre 2009, le projet de loi approuvant l'avenant de décembre 2008. La loi d'approbation (n° 2009-1472 du 2 décembre 2009) a été publiée au *Journal officiel* du 3 décembre 2009 et le décret n° 2010-38 du 11 janvier 2010 portant publication de l'avenant à la convention fiscale franco-belge relatif au statut des travailleurs frontaliers est paru au *Journal officiel* du 13 janvier 2010.

Cette erreur est d'autant plus regrettable que le texte dont nous sommes saisis et dont la négociation a été nettement plus rapide (*cf. infra*) n'est pas un accord administratif anodin qui serait conclu avec un État éloigné.

2) *Un enjeu important entre deux États frontaliers*

Au regard des déclarations de revenus qui sont adressées chaque année, il est possible d'estimer à un peu plus de 19 000 le nombre de foyers fiscaux résidents de Belgique qui déclarent des revenus imposables en France ou des avoirs qui y sont détenus. Parmi ces Français résidant en Belgique et imposables en France en vertu de la convention du 10 mars 1964, on compte environ 8 000 salariés. Par ailleurs, selon les informations publiées par la Mission économique de Bruxelles, on dénombre un peu plus de 132 000 Français en Belgique.

S'agissant plus particulièrement des travailleurs frontaliers, les chiffres mentionnés dans le rapport précité de notre collègue Henri Plagnol du 18 novembre 2009 demeurent la dernière estimation disponible : le nombre de frontaliers résidant en Belgique et travaillant en France n'a cessé de diminuer, passant de 15 790 en 1975 à 5 310 en 2005, la baisse s'étant stabilisée depuis une dizaine d'années. Plus de 25 000 frontaliers français résident en France – principalement le Nord-Pas-de-Calais – travaillent en Belgique – principalement le Hainaut belge et la Flandre-Occidentale.

Comme la commission des affaires étrangères a eu largement l'occasion de le regretter à l'occasion de l'examen de la douzaine d'accords d'échanges de renseignements avec des paradis fiscaux, il n'est pas possible d'obtenir du Gouvernement d'autre estimation plus précise des montants de la fraude fiscale et sociale au détriment de la France que celle contenue dans le rapport annuel de mars 2007 du Conseil des prélèvements obligatoires : une somme annuellement comprise entre 29 et 40 milliards d'euros.

Tout juste votre Rapporteur peut-il ajouter que, compte tenu du fait que la France a été en 2009 le troisième fournisseur de la Belgique et son premier client, les enjeux qui s'attachent à la convention fiscale bilatérale entre nos deux pays sont d'une autre ampleur que ceux d'un accord avec l'Île de Man ou les Bermudes.

B – Un prolongement de la lutte contre les paradis fiscaux dans un contexte différent

1) En dépit des apparences, un texte aussi ambitieux que les récents accords d'échange de renseignements

La convention objet du présent projet de loi demeure un texte destiné en priorité à éviter les doubles impositions : c'est ce à quoi la majeure partie du texte demeure consacrée depuis 1964. Ainsi, l'assistance juridique et administrative mentionnée dans son intitulé concernait les seuls impôts sur les revenus.

On aurait donc pu craindre que le présent avenant n'affiche une ambition moindre que les récents accords signés avec des territoires aux noms aussi évocateurs que les îles Caïmans, Gibraltar ou le Liechtenstein, aux stipulations très détaillées et dont le champ d'application, ostensiblement large, contraste avec la rédaction relativement modeste de l'avenant franco-belge.

Mais les accords d'échange de renseignements fiscaux et les conventions fiscales bilatérales signés par la France s'appuient tous sur les modèles publiés et promus par l'OCDE. Le caractère plus détaillé des accords d'échange de renseignements en matière fiscale s'explique par le fait que, contrairement aux avenants, ils ne s'inscrivent pas, par définition, dans un cadre conventionnel préexistant. De ce fait, certains articles, indispensables dans le cadre des accords d'échange de renseignements, ne sont pas nécessaires dans le texte de l'avenant, dès lors que leurs stipulations feraient double emploi avec les articles existants. Tel est le cas par exemple des articles relatifs à l'objet et au champ d'application de la convention, aux impôts visés, aux définitions ou encore à la procédure amiable.

De plus, les commentaires du modèle de convention publiés par l'OCDE reprennent les autres précisions figurant dans les accords d'échange de renseignements. Votre Rapporteur relève qu'ils ne sauraient toutefois avoir la même force normative.

En définitive, le Gouvernement a pu rassurer votre Rapporteur sur le fait que les normes de transparence et d'échange de renseignements, ainsi que le degré de contrainte qui y est associé, étaient équivalents, que le support juridique en soit un accord d'échange de renseignements « modèle 2009 » ou un avenant à une convention fiscale préexistante et parfois ancienne.

2) Une séquence de la négociation qui montre le rôle moteur de la France

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

La Belgique s'était en effet déclarée prête en mars 2009 à renforcer l'échange d'informations avec ses partenaires et à réviser le réseau de ses conventions fiscales bilatérales afin d'y insérer les normes de l'OCDE en la matière. Suite à ces déclarations, la France a proposé à la Belgique l'insertion dans la convention d'un article relatif à l'échange de renseignements conforme à l'article 26 du modèle de l'OCDE.

L'ÉCHANGE DE RENSEIGNEMENTS SELON LE MODÈLE DE L'OCDE

Décrit à l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE concernant le revenu et la fortune, le standard fixé par l'organisation en matière de transparence et de coopération pour l'échange de renseignements comprend cinq principes :

- Transmission des renseignements demandés par une autre juridiction lorsque ceux-ci sont « vraisemblablement pertinents » pour l'application de la loi fiscale sur le territoire de cette juridiction ;
- Interdiction de restreindre les échanges de renseignements en raison du secret bancaire ou des nécessités de la loi fiscale locale ;
- Nécessité pour la juridiction requise d'utiliser ses pouvoirs pour obtenir les renseignements demandés ;
- Respect des droits des contribuables, ce qui implique que les juridictions requises doivent respecter l'intégralité du droit fiscal local pour obtenir les renseignements demandés ;
- Stricte confidentialité des échanges d'informations.

Ces discussions ont abouti au paraphe du présent avenant au niveau administratif, respectivement le 23 avril et le 6 mai 2009 par la France et la Belgique. C'est ce même document, introduisant dans la convention de 1964 une clause d'échange de renseignements conforme au dernier modèle de l'OCDE, qui a été signé au niveau ministériel le 7 juillet 2009.

II – UNE RÉDACTION D'APPARENCE LIMITÉE MAIS QUI PERMET LA LEVÉE DU SECRET BANCAIRE BELGE

A – L'article 20 de la convention de 1964 était trop restrictif en matière d'échange de renseignements fiscaux

1) Une ancienne rédaction réduisant les échanges au strict minimum

Inchangée en 45 ans, la rédaction de l'article de la convention fiscale bilatérale consacré aux échanges de renseignements est la suivante :

Article 20

1. Les autorités compétentes des deux États contractants échangeront, sous condition de réciprocité, les renseignements qui sont susceptibles d'être obtenus, conformément à leurs lois fiscales respectives, pour la détermination des revenus imposables des contribuables visés à l'article 1^{er} de la présente convention et qui seront nécessaires, dans le domaine des impôts faisant l'objet de ladite convention, soit pour en exécuter les dispositions, soit pour assurer l'exacte perception de ces impôts ou appliquer les dispositions légales tendant à éviter l'évasion fiscale.

2. Les renseignements obtenus en exécution du paragraphe 1 seront considérés comme secrets; ils ne seront révélés, en dehors du contribuable ou de son mandataire, à aucune personne autre que celles qui s'occupent de l'établissement et du recouvrement des impôts faisant l'objet de la présente convention, ainsi que des réclamations et des recours y relatifs, et ils ne pourront être utilisés ni directement ni indirectement à des fins autres que l'établissement et le recouvrement desdits impôts.

3. Les autorités compétentes de l'un des deux États contractants ne fourniront aux autorités compétentes de l'autre État contractant aucun renseignement susceptible de porter atteinte à un secret commercial ou industriel; elles pourront refuser tous renseignements dont elles estimeraient que la communication n'est pas réalisable pour des motifs d'ordre public ou qui, en raison de leur nature, ne sont pas susceptibles d'être obtenus dans l'autre État contractant d'après la législation fiscale de cet autre État. En outre, elles pourront refuser de fournir, en ce qui concerne leurs propres ressortissants ou les sociétés et autres personnes morales constituées sous l'empire de leur propre législation, tous renseignements autres que ceux qui sont nécessaires pour la ventilation des revenus de ces contribuables conformément aux articles 4 et 5 ainsi que pour le contrôle de leurs droits aux exemptions ou réductions d'impôt prévues par la présente convention.

4. L'assistance définie au présent article pourra, moyennant accord de réciprocité, être étendue, dans les limites et aux conditions prévues aux paragraphes 1 à 3, aux renseignements nécessaires pour l'assiette ou la perception de tous autres impôts directs, annuels ou exceptionnels, déjà établis ou qui seraient établis ultérieurement par l'un des deux États contractants.

Ces stipulations relatives à l'échange de renseignements sont très restrictives. En effet, l'échange est subordonné au respect de la législation interne des parties et, de ce fait, à l'existence de règles protectrices du secret bancaire. Selon les éléments recueillis par votre Rapporteur, les insuffisances de cet article 20 se traduisent notamment par le fait que la mise en œuvre de la Convention fiscale de 1964 ne permet pas d'obtenir les informations de nature bancaire ou financière.

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

La rédaction de l'avenant du 7 juillet 2009 est présentée comme devant permettre désormais à la France d'obtenir des renseignements de la part des autorités belges sans limitation quant à la nature des impôts, des personnes et des renseignements visés par la demande.

Votre Rapporteur s'est néanmoins demandé, à propos du champ des impôts couverts défini au **paragraphe 1 de l'article 1^{er}** de l'avenant, rédigeant de nouveau l'article 20 de la convention, pourquoi la formulation plus large des accords avec les ex-« paradis fiscaux » n'avait pas été retenue, qui vise également les « *impôts de nature identique ou analogue qui seraient établis après la date de signature [de l'accord] et qui s'ajouteraient aux impôts actuels ou qui les remplaceraient* ». Le point 4 de la convention de 1964, cité ci-dessus, allait lui-même, semble-t-il, un peu plus loin en ce domaine, en comportant la notion d'une extension possible à des impôts futurs.

Or la précision apportée par la dernière phrase du point 1 de l'article 20 dans la rédaction proposée, selon laquelle « *L'échange de renseignements n'est pas restreint par les articles 1^{er} et 2* » de la convention, signifie que l'échange de renseignements et l'utilisation des renseignements échangés ne sont pas limités aux impôts visés par l'article 2 de la convention.

L'avenant permet donc un échange de renseignements à propos d'impôts de toute nature ou dénomination perçus pour le compte d'un État contractant, de ses subdivisions politiques ou de ses collectivités locales, ainsi que l'utilisation des informations ainsi échangées aux fins de l'application de tous les impôts français. À cet égard, l'amendement rédactionnel souhaité par la Belgique au paragraphe 1 de l'article 1^{er} de l'avenant a été rédigé de telle sorte que les impôts perçus en France pour le compte des collectivités territoriales soient bien inclus dans le champ de l'échange de renseignements.

Le nouvel article 20 permet donc un échange de renseignements beaucoup plus large que celui prévu par l'article 20 de la convention franco-belge de 1964, dont l'extension à d'autres impôts était subordonnée à l'existence d'un accord de réciprocité et s'inscrivait dans un cadre contraint par les limites et conditions posées par les paragraphes 1 à 3 de cet article.

2) Deux points particuliers dans les stipulations nouvelles

Comme l'indique l'étude d'impact jointe au présent projet de loi, la nouvelle rédaction proposée est très proche de celle de l'article 26 précité du modèle de convention de l'OCDE à jour en juillet 2008. Elle ne s'en écarte que sur deux points.

Au **paragraphe 1 de l'article 20** dans sa nouvelle version, pour des raisons internes de procédure de ratification du texte, la Partie belge a souhaité restreindre le champ des impôts couverts par l'échange de renseignements aux seuls impôts perçus pour le compte des États contractants. Elle a donc sollicité la suppression de la mention relative aux impôts perçus pour le compte des « *subdivisions politiques ou [des] collectivités territoriales* ».

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

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

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

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

L'article 318 du code belge des impôts sur les revenus de 1992 dispose en effet :

« [...] l'administration n'est pas autorisée à recueillir, dans les comptes, livres et documents des établissements de banque, de change, de crédit et d'épargne, des renseignements en vue de l'imposition de leurs clients.

« Si cependant, l'enquête effectuée [...] a fait apparaître des éléments concrets permettant de présumer l'existence ou la préparation d'un mécanisme de fraude fiscale, le fonctionnaire désigné à cette fin par le ministre des Finances peut prescrire à un fonctionnaire du grade d'inspecteur au moins, de relever dans les comptes, livres et documents de l'établissement, les renseignements permettant de compléter l'enquête et de déterminer les impôts dus par ce client. »⁽¹⁾

Il en résulte une rédaction « en cascade » qui n'est pas forcément des plus limpides mais qui reflète le délicat équilibre à trouver dans ces matières sensibles. En effet :

– les **paragraphes 1 et 2 du nouvel article 20** posent le principe de l'échange de renseignements « vraisemblablement pertinents » ;

– le **paragraphe 3** stipule que « les dispositions des paragraphes 1 et 2 ne peuvent en aucun cas être interprétées comme imposant à un État contractant l'obligation :

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

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

– mais le **paragraphe 5** lève toute incertitude en précisant : « En aucun cas les dispositions du paragraphe 3 ne peuvent être interprétées comme permettant à un État contractant de refuser de communiquer des renseignements uniquement parce que ceux-ci sont détenus par une banque, un autre établissement financier, un mandataire ou une personne agissant en tant qu'agent ou fiduciaire ou parce que ces renseignements se rattachent aux droits de propriété d'une personne. En vue d'obtenir ces renseignements, l'administration fiscale de l'État contractant requis a le pouvoir de demander la communication de renseignements et de procéder à des investigations ou à des auditions nonobstant toute disposition contraire de sa législation fiscale interne. »

Les autres stipulations de l'article reprennent la rédaction du modèle de l'OCDE.

(1) Pour la région flamande, la rédaction du second alinéa diffère, pour des raisons d'organisation administrative, quant à l'autorité compétente pour relever les renseignements recherchés.

B – L’avenant de 2009 vient compléter le dispositif communautaire existant et une évaluation d’ensemble sera nécessaire

1) La directive « épargne » de 2003 visait déjà à modifier la pratique belge en matière de renseignements fiscaux

La Belgique faisait partie des trois États membres – avec l’Autriche et le Luxembourg – qui avaient été autorisés à appliquer un régime dérogatoire au mécanisme d’échange automatique d’informations prévu par la directive du 3 juin 2003 relative à l’harmonisation de la fiscalité de l’épargne⁽¹⁾.

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

À ce titre, La Belgique a versé à la France 7,4 millions d’euros de retenue à la source au titre de l’année 2009. Le royaume a cependant renoncé de manière unilatérale à ce régime dérogatoire depuis le 1^{er} janvier 2010.

Si les informations afférentes à certains revenus de l’épargne versés à des résidents français par des opérateurs économiques belges sont donc désormais automatiquement transmises aux autorités fiscales françaises, il n’en demeure pas moins que le champ du présent avenant est infiniment plus large puisqu’il couvre tous les revenus et toutes les personnes, et non pas les seuls produits d’intérêts perçus par les personnes physiques.

2) Un contrôle d’effectivité et d’efficacité devra être effectué sous le regard du Parlement

a) Des demandes de renseignements encadrées...

L’article 26 précité du modèle de convention de l’OCDE comporte la notion de « *renseignements vraisemblablement pertinents* », dont la portée est précisée dans les commentaires de l’OCDE relatifs à cet article.

On peut y lire en particulier que cette notion a pour but d’assurer un échange de renseignements en matière fiscale qui soit le plus large possible tout en indiquant qu’il n’est pas loisible aux États contractants « d’aller à la pêche aux

(1) 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.

renseignements » ou de demander des renseignements dont il est peu probable qu'ils soient pertinents pour élucider les affaires fiscales d'un contribuable déterminé. Ces précisions ont pour but d'écartier en pratique des demandes trop générales par lesquelles un État demanderait à son partenaire de faire des recherches « au hasard » : l'échange de renseignements effectué à la demande vise à étayer des soupçons ; il diffère en cela de l'échange automatique.

En pratique, des renseignements peuvent par exemple être demandés à un autre État afin de recueillir des informations nécessaires à la conduite d'un contrôle fiscal, afin de s'assurer du respect des conditions qui permettent d'octroyer, le cas échéant, les avantages conventionnels – vérification de la résidence d'une personne pour l'octroi des réductions ou exonérations de retenues à la source sur certains revenus –, ou encore afin de disposer des informations nécessaires pour assurer les impositions prévues par les dispositions de la législation interne.

b) ... dont la non-application ne resterait pas sans conséquences

Comment garantir l'effectivité de l'échange d'informations ? Quels sont les moyens légaux et concrets auxquels la France recourrait si elle devait se heurter à une absence de coopération de la Partie belge ?

Sur le plan interne et en application de la loi de finances rectificative pour 2009 ⁽¹⁾, il sera possible, au cas par cas, d'ajouter à la liste interne des États et territoires non coopératifs, toute juridiction ayant conclu une convention d'assistance administrative dont la mise en œuvre n'a pas permis d'obtenir les renseignements fiscaux demandés. L'inscription sur cette liste a pour conséquence l'application de mesures de rétorsion, instaurées par la loi de finances rectificative précitée, aux résidents de France réalisant des flux avec un État ou territoire inscrit sur cette liste, aux résidents de ces États ou territoires qui bénéficient de flux en provenance de France ainsi qu'aux revenus transitant par ces juridictions. À cet égard, la simple possibilité d'une telle inscription, permise par le texte de l'article 238-0 A du code général des impôts, pourra constituer un moyen de pression non négligeable.

(1) Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009.

**Article 238-0 A du code général des impôts
créé par l'art. 22 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009**

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

La liste des États et territoires non coopératifs est fixée par un arrêté des ministres chargés de l'économie et du budget après avis du ministre des affaires étrangères.

2. À compter du 1^{er} janvier 2011, la liste mentionnée au 1 est mise à jour, au 1^{er} janvier de chaque année, dans les conditions suivantes :

a) En sont retirés les États ou territoires ayant, à cette date, conclu avec la France une convention d'assistance administrative permettant d'échanger tout renseignement nécessaire à l'application de la législation fiscale des parties ;

b) Y sont ajoutés ceux des États ou territoires ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative dont les stipulations ou la mise en œuvre n'ont pas permis à l'administration des impôts d'obtenir les renseignements nécessaires à l'application de la législation fiscale française, ainsi que les États et territoires qui n'ont pas conclu avec la France de convention d'assistance administrative permettant l'échange de tout renseignement nécessaire à l'application de la législation fiscale des parties et auxquels la France avait proposé, avant le 1^{er} janvier de l'année précédente, la conclusion d'une telle convention ;

c) En sont retirés ou y sont ajoutés les États ou territoires n'ayant pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative, auxquels la France n'avait pas proposé la conclusion d'une telle convention avant le 1^{er} janvier de l'année précédente, et dont le forum mondial sur la transparence et l'échange d'informations en matière fiscale, créé par la décision du conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques en date du 17 septembre 2009, considère, selon le cas, qu'ils procèdent, ou non, à l'échange de tout renseignement nécessaire à l'application des législations fiscales.

L'arrêté des ministres chargés de l'économie et du budget modifiant la liste, pris après avis du ministre des affaires étrangères, indique le motif qui, en application des a, b et c, justifie l'ajout ou le retrait d'un État ou territoire.

3. Les dispositions du présent code relatives aux États ou territoires non coopératifs ne s'appliquent à ceux qui sont ajoutés à cette liste au 1^{er} janvier d'une année, en application du 2, qu'au 1^{er} janvier de l'année suivante. Elles cessent immédiatement de s'appliquer à ceux qui sont retirés de la liste.

Sur le plan bilatéral, dans une situation extrême, la France pourrait en principe, le cas échéant, menacer de dénoncer la convention fiscale qui la lie à la Belgique – en référence à l'article 28 de la Convention du 10 mars 1964.

Sur le plan multilatéral, le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales de l'OCDE, largement remanié en 2009, a désormais comme mission de mener la revue par les pairs de l'ensemble de ses membres et de toute juridiction qui semble présenter un risque en termes de transparence fiscale. Cette mission consiste à évaluer ces juridictions sous deux angles : le cadre juridique et réglementaire prévu en matière d'échange de renseignements – examen dit de phase 1 – et l'effectivité de cet échange – examen dit de phase 2.

Les premières évaluations ont été lancées en mars 2010. L'ensemble des évaluations doit s'achever au second semestre de 2012 s'agissant de la phase 1 et au premier semestre de 2014 s'agissant de la phase 2. Le Forum mondial fera régulièrement rapport de l'état d'avancement de ces travaux et publiera le résultat des évaluations par pays.

D'éventuelles lacunes de l'État belge en termes de transparence fiscale pourront donc être mises en évidence dans le cadre de cette revue par les pairs. Dans une telle hypothèse, le rapport du Forum mondial noterait que la Belgique n'est pas en conformité avec les standards internationaux. Une telle décision aurait pour effet de dégrader la notation de la Belgique en termes de transparence fiscale.

Quant au rôle de la commission des affaires étrangères dans cette nécessaire mission de surveillance, il pourrait s'exercer notamment à l'occasion de la consultation pour avis du ministre des Affaires étrangères prévue à l'article 238-0 A précité du code général des impôts : « *L'arrêté des ministres chargés de l'économie et du budget modifiant la liste [des États ou territoires non coopératifs,] pris après avis du ministre des affaires étrangères, indique le motif qui [...] justifie l'ajout ou le retrait d'un État ou territoire.* »

Telle est en tout cas la proposition formulée par votre Rapporteur, qui s'inspire notamment des nombreux échanges ayant eu lieu sur ce thème en commission.

CONCLUSION

L'analyse attentive de l'avenant du 7 juillet 2009 à la convention fiscale franco-belge permet de dépasser les impressions mitigées qu'une lecture rapide aurait pu laisser ; votre Rapporteur s'en réjouit.

Le projet de texte a été soumis au Conseil d'État belge qui a rendu son avis le 13 avril 2010. Mais ce projet n'a pas encore été transmis au Parlement. Compte tenu de la situation politique actuelle de la Belgique, il n'est pas possible, selon les informations confirmées à votre Rapporteur, de s'engager sur un quelconque calendrier d'examen, non plus que sur l'ordre du jour de la prochaine session parlementaire.

Notons cependant que le deuxième alinéa de l'article 2 de cet avenant permet, après son entrée en vigueur, de formuler des demandes d'échange de renseignements sur le fondement du nouvel article 20 de la convention concernant des revenus afférents à toute année civile ou exercice commençant à compter du 1^{er} janvier de l'année qui suit immédiatement la signature de l'avenant. Par conséquent, quelle que soit la date d'achèvement des procédures de ratification, c'est dès le 1^{er} janvier 2010 que ce texte a commencé en pratique de produire des effets.

Afin de rendre juridiquement possible cette application d'un texte très nécessaire à la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, il n'est que plus urgent, aux yeux de votre Rapporteur, d'approuver le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mardi 6 juillet à 17 h 30.

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

M. le président Axel Poniatowski. Je vous rappelle que nous recevons demain Madame Boccoz, ambassadeur de France en Belgique et que ce sera l'occasion d'avoir, si vous le souhaitez, une information complémentaire.

M. Jean-Claude Guibal. Il y a 132 000 foyers fiscaux français en Belgique. Quels avantages particuliers retirent-ils du régime fiscal belge ? En quoi est-il plus intéressant que le régime français ? S'agit-il d'entreprises ou de particuliers ? Pourquoi les impôts perçus par les collectivités territoriales sont-ils exclus du champ de l'échange d'informations et quelle en est la conséquence ?

M. Loïc Bouvard, rapporteur. Il y a effectivement 132 000 Français qui résident en Belgique dont 19 000 paient des impôts en France. Les autres sont fiscalement résidents de Belgique. En ce qui concerne les impôts locaux, seuls les impôts belges sont exclus, dans la mesure où ils ne nous concernent évidemment pas.

M. Jean-Paul Lecoq. Je m'étonne qu'en matière fiscale, au sein de l'Union européenne, les choses soient différentes d'un Etat à l'autre. On régule la concurrence, une infinité d'autres sujets, mais la matière fiscale reste toujours du domaine de la négociation bilatérale. Aura-t-on un jour harmonisation au niveau de l'Union européenne ou non ?

M. Jean-Paul Dupré. Quelle est la balance commerciale entre les deux pays ? La problématique politique joue-t-elle sur la question de l'harmonisation des services entre les deux provinces belges ?

M. Loïc Bouvard, rapporteur. La France est le troisième fournisseur de la Belgique et son premier client. Cet accord a donc une très grande importance, plus que les accords similaires signés avec de nombreux autres pays. En ce qui concerne les provinces belges, il s'agit de législation interne, qui ne nous intéresse en rien. Pour ce qui est de l'Union européenne, on reste évidemment dans le cadre de la règle de l'unanimité en matière fiscale.

M. Philippe Cochet. Ce rapport permet d'avoir une conscience précise de ce qu'est l'évasion fiscale. Je reste cependant dubitatif car si les quelque

132 000 Français revenaient en France, le coup porté à l'économie belge serait important. Avez-vous des données sur le nombre d'entreprises créées en Belgique par des ressortissants français ? C'est aussi un aspect très important de la question, autant que celui de la seule fiscalité. De même, savez-vous s'il y a une amélioration des contrôles quant à la réalité de la résidence en Belgique ?

M. le président Axel Poniatowski. Je souhaiterais qu'on en reste au seul examen de la convention.

M. Philippe Cochet. La question que je pose y est directement liée, compte tenu du nombre important de créations d'entreprises en Belgique par des Français.

M. Michel Terrot. Quel est le flux de population entre la France et la Belgique. Le chiffre de 132 000 est-t-il stable ou en évolution et si oui, comment, depuis 5, 10 ou 15 ans ? Qu'en est-il aussi des processus d'acquisition de la nationalité belge ?

M. Loïc Bouvard, rapporteur. Je n'ai pas précisément la réponse, mais en ce qui concerne les travailleurs frontaliers, je peux vous préciser que 25 000 Français travaillent en Belgique, contre seulement 5 000 Belges en France, et que l'écart a eu tendance à se creuser ces dernières années.

M. Serge Janquin. Cet avenant n'ajoute pas beaucoup de choses. Il y aura certes échanges d'informations mais les Belges ne s'obligent pas comme nous le faisons. La fiscalité locale belge est très différente de la nôtre. Il n'y a pas réciprocité dans cet avenant et par conséquent, un certain déséquilibre est introduit dans la convention. Les raisons avancées ne sont pas claires et je ne crois pas qu'on doive signer.

M. le président Axel Poniatowski. J'attire votre attention sur le fait que voter contre cet avenant revient à ne pas se donner les moyens d'avoir une meilleure information.

M. Loïc Bouvard, rapporteur. Mais le déséquilibre est en notre faveur. On a par exemple obtenu la levée du secret bancaire. Le reste n'est pas de notre ressort et les impôts locaux français sont en revanche pris en compte.

M. Jean-Michel Ferrand. Les systèmes d'impôts locaux sont-ils identiques ? Quel est l'intérêt pour nous d'en avoir connaissance ?

M. Loïc Bouvard, rapporteur. La partie belge n'a pas souhaité que ses impôts locaux soient inclus dans le champ de la convention, pour des raisons internes liées à la procédure de ratification d'un tel avenant. Vous connaissez les tensions entre Flamands et Wallons. C'est un système fédéral, très différent du nôtre. Mais encore une fois, la partie française a obtenu ce qu'elle souhaitait.

M. Robert Lecou. On nous propose une convention qui est un progrès, même si ce n'est pas parfait, car on fait la chasse à l'évasion fiscale. Pourquoi y a-t-il cette divergence sur la question des impôts locaux, quel est le régime belge ? Dans la lignée de ce que disait précédemment Jean-Paul Lecoq, je crois aussi qu'il faudrait aller vers plus d'harmonisation. Un de nos collègues vient de publier un ouvrage comparé sur les retraites en Europe. Il serait de même utile de connaître les régimes fiscaux locaux.

M. le président Axel Poniatowski. Une information serait effectivement utile.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 2232).

*

* *

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

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'avenant à la convention entre la France et la Belgique tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus (et son protocole additionnel), signée à Bruxelles le 10 mars 1964, modifiée par les avenants signés à Bruxelles les 15 février 1971, 8 février 1999 et 12 décembre 2008, signé à Bruxelles le 7 juillet 2009, et dont le texte est annexé à la présente loi.

NB : Le texte de l'avenant figure en annexe au projet de loi (n° 2332).