

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

**Commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du gouvernement et des services de l'état, notamment ceux des ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur et de la justice, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du gouvernement**

– Audition, ouverte à la presse, de Mme Marie-Christine Lepetit, chef du service de l'inspection générale des finances, ancienne directrice de la législation fiscale

Mardi

9 juillet 2013

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 26

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence de  
M. Charles de  
Courson, Président**



**M. le président Charles de Courson.** Mes chers collègues, nous accueillons ce matin Mme Marie-Christine Lepetit, chef de l'inspection générale des finances et ancienne directrice de la législation fiscale de 2004 à 2012.

Beaucoup a été dit et écrit sur les conditions dans lesquelles la procédure de coopération entre administrations fiscales a été mise en œuvre. Nous souhaiterions toutefois mieux comprendre la portée de l'avenant du 27 août 2009 à la convention fiscale franco-suisse et l'interprétation de celui-ci qui résulte d'un échange de lettres, datées du 11 février 2010, entre vous-même et votre homologue suisse.

*(Mme Marie-Christine Lepetit prête serment.)*

**Mme Marie-Christine Lepetit, chef du service de l'inspection générale des finances, ancienne directrice de la législation fiscale.** Ainsi que vous l'avez indiqué, monsieur le président, je suis auditionnée par votre commission au titre de mes anciennes fonctions de directeur de la législation fiscale, que j'ai exercées de 2004 à 2012. Je suis par conséquent dans l'ignorance des conditions de déroulement de la demande d'information qui a eu lieu durant la période couverte par vos travaux. En revanche, dans le cadre de ces fonctions, j'ai eu l'occasion de suivre à de nombreuses négociations et, en particulier, de piloter l'évolution du régime conventionnel de la France pour le compte du Gouvernement. C'est donc sur ce point que je concentrerai mon propos introductif.

Je voudrais tout d'abord rappeler dans quel contexte ont été négociés, en 2009 et dans les mois qui ont suivi, les nouvelles conventions, les modifications des conventions existantes et les accords d'échange de renseignements.

L'évolution du dossier relatif à la transparence fiscale nous causait alors une certaine déception. L'Union européenne d'un côté, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de l'autre, s'efforçaient de faire progresser la transparence et de lutter contre ce qu'on appelle « les pratiques fiscales dommageables », mais cette action – qui faisait d'ailleurs l'objet d'une certaine compétition entre les deux institutions – avait du mal à franchir des étapes significatives. La proposition de modification de la « directive épargne » piétinait et la discussion sur le secret bancaire était close, dans un sens favorable à une acceptation, ou une tolérance, envers les pays hébergeant des places financières importantes ; *a fortiori*, l'échange automatique d'informations bancaires n'était pas d'actualité !

Au moment du G20, début avril 2009 : les pays membres annoncent le lancement d'une action en faveur de la transparence des pratiques fiscales et des informations afférentes. Dans la crainte de mesures de rétorsion et de la privation d'accès à certains marchés, plusieurs pays ou juridictions déclarent, dans les jours ou les semaines qui entourent la réunion, qu'ils vont se conformer aux standards de l'OCDE. C'est ainsi qu'à la mi-mars 2009, la Suisse se dit prête à discuter avec les pays qui le souhaitent d'une mise à jour de son réseau conventionnel en matière fiscale.

À l'été 2009, les banquiers suisses mènent une contre-offensive en essayant de faire prévaloir une alternative aux standards de l'OCDE ; ils font le pari que certains pays préféreront obtenir des recettes fiscales immédiates par le truchement d'une retenue à la source organisée par la Suisse plutôt que d'organiser un échange d'informations. Entre la mi-2009 et 2010, le projet « Rubik », qui bénéficie du soutien du Royaume-Uni et de l'Allemagne, exerce ainsi une pression inverse à celle du G20. Ne permettant ni la perception

d'un impôt personnalisé, ni l'application d'impôts patrimoniaux comme l'ISF – puisqu'il ne portait que sur les revenus –, un accord de ce type serait allé à l'encontre du souhait de la France de voir progresser les échanges de renseignements afin de pouvoir appliquer l'ensemble de la législation fiscale française. C'est un point important pour comprendre le contexte des négociations et les pressions qui s'exerçaient sur les parties prenantes.

J'en viens à l'explication du sens des textes convenus avec la Suisse, d'abord en 2009, puis au début de 2010.

À compter de mars 2009, les négociations avec la Suisse reprennent et elles se concluent assez rapidement, puisqu'un avenant à la convention fiscale franco-suisse est signé par les ministres le 27 août 2009. Cet avenant était conforme aux standards de l'OCDE : il prévoyait un échange de renseignements à la demande, dans les conditions définies par le modèle de convention et ses commentaires. Mais pour qu'il possède une portée juridique, il fallait que les parlements des deux pays en autorisent la ratification.

Or, le processus est bloqué par la Suisse à la mi-décembre 2009 au double motif que celle-ci entend faire plier la France sur l'utilisation des données de la liste HSBC et qu'elle souhaite obtenir une interprétation conforme à ses vœux des standards de l'OCDE. On se retrouve donc dans la même situation que s'il n'y avait pas eu d'avenant ; il faut engager une négociation complémentaire afin de chercher un terrain d'entente pour parvenir à un accord sur un échange de renseignements levant effectivement le secret bancaire.

La négociation se conclut le 11 février 2010 par un échange de lettres entre autorités administratives, faisant suite à une discussion à l'échelon ministériel ; son objet est d'obtenir l'application des standards de l'OCDE, la levée du secret bancaire et la possibilité pour la France d'interroger les autorités suisses sans que le nom de la banque concernée soit mentionné. C'est d'ailleurs cette interprétation qui guide la rédaction du communiqué de presse du 12 février 2010 et qui est communiquée à la représentation nationale au cours du processus de ratification de l'avenant. C'est la lecture de la France au moment où elle signe ce document.

Le texte comporte des dispositions complémentaires. Il vise non seulement à autoriser les échanges de renseignements, mais aussi à améliorer l'assistance de la Suisse en matière de recouvrement – disposition dont d'autres pays ne bénéficiaient pas. La France a fait en sorte que le champ d'application du texte réponde à ses besoins fiscaux.

Pour ce qui est de la mise en pratique de ces dispositions, les informations dont je dispose ne me permettront pas d'éclairer pleinement votre commission. J'ai en effet quitté mes fonctions peu après l'entrée en vigueur de l'avenant et de surcroît, je n'étais pas en charge de l'interrogation concrète des pays dans le cadre de l'assistance administrative – ce sont les services du contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques (DGFIP) qui en sont chargés. Toutefois, j'ai préparé le rapport annuel du Gouvernement portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements annexé au projet de loi de finances pour les années 2011 et 2012 ; j'ai pu constater dès lors que la Suisse était un pays qui répondait tardivement, voire pas du tout, à nos demandes, et qui avait deux défauts principaux : le premier était d'aviser systématiquement le contribuable des démarches le concernant, ce qui est assez souvent une difficulté majeure dans le cadre d'un contrôle fiscal ; le second, d'appliquer de manière très restrictive le concept de demande « vraisemblablement pertinente » faisant une lecture des demandes d'assistance très étroite comparativement à d'autres pays : les autorités suisses avaient dès cette époque tendance à

faire valoir auprès des services du contrôle fiscal que les demandes qui lui étaient adressées ne correspondaient pas à sa propre lecture des documents de l'OCDE et des textes conventionnels.

**M. Alain Claeys, rapporteur.** Est-ce bien la période postérieure au 11 février 2010 que vous évoquez ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Oui, mais je précise que je n'ai connu que le début de l'application de l'avenant. Comme on manquait de recul et d'occurrences, les rapports transmis à la représentation nationale ne sont pas « catégoriques » sur la collaboration des autorités de Jersey, de la Suisse, de Singapour et des îles Caïman, officiellement entrés dans des processus de conventionnement ou d'accords. On pouvait difficilement engager une action diplomatique sans disposer de faits concrets suffisants pour l'étayer.

J'ignore quelle est la situation actuelle, mais je crois que la Suisse fait toujours une lecture très singulière des standards de l'OCDE et des accords qu'elle a conclus – en tout cas, ce n'est clairement pas la même que celle qu'avait la France en 2009, puis en 2010. Cette question est très importante : une chose est de disposer de textes juridiques, autre chose de les faire appliquer en respectant l'intention de leurs auteurs !

**M. Alain Claeys, rapporteur.** Pourriez-vous définir en quelques mots la norme de l'OCDE en matière d'échange de renseignements à des fins fiscales ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Le standard de l'OCDE – du moins tel que je l'ai connu, car il a évolué dans l'intervalle – comporte trois types d'échanges de renseignements : l'échange spontané, l'échange à la demande, l'échange automatique. Seul le deuxième a fait l'objet, d'abord d'annonces de la part du G20, puis d'une adaptation des réseaux conventionnels.

L'échange de renseignements à la demande consiste, à partir d'une demande circonstanciée émise par une partie requérante – et non d'une demande « au petit bonheur » –, à interroger une partie requise pour obtenir un renseignement que la partie requérante ne détient pas et dont elle a besoin pour diligenter une enquête fiscale. Le standard de l'OCDE ne se réduit donc pas, contrairement à ce que paraissent croire certaines autorités suisses, à la validation d'une information déjà acquise.

Ce qui fait parfois débat, c'est de savoir jusqu'à quel point le pays requérant doit documenter la demande ou peut faire état de son absence de connaissance d'une situation tout en mettant l'État saisi dans l'obligation de déployer les moyens lui permettant de répondre. Le standard de l'OCDE propose en effet un subtil équilibre entre l'affirmation de principe que le pays requérant a le droit d'interroger largement le pays requis et d'obtenir de lui une réponse, et une série de précautions encadrant ce principe visant à éviter que soient adressées des demandes au hasard, ou s'écartant du domaine strictement fiscal, ou encore irrespectueuses des règles du pays requis. Ce qui explique que le standard de l'OCDE ne soit pas facilement compréhensible... On retrouve ce même équilibre dans l'avenant à la convention avec la Suisse.

**M. Alain Claeys, rapporteur.** Vous dites qu'il y a trois conséquences aux échanges de lettres : l'application du standard de l'OCDE, la levée du secret bancaire et la possibilité d'interroger les autorités suisses sans que le nom d'une banque ne soit mentionné. Vous précisez ensuite que la Suisse a une lecture très singulière de cet accord. Cela signifie-t-il que,

malgré l'échange de lettres, les autorités françaises et les autorités suisses continuent à faire des interprétations différentes de la convention ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Ayant quitté la direction de la législation fiscale depuis quinze mois, je ne peux pas répondre à cette question ; mais durant la période que j'ai connue, la Suisse était souvent réticente à nous répondre, vraisemblablement parce qu'elle considérait que nos demandes n'étaient pas pertinentes.

**M. Alain Claeys, rapporteur.** S'agissait-il d'une application restrictive de l'accord matérialisé par l'échange de lettres ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Durant cette période, nous n'avons rencontré aucun cas permettant de tester la Suisse sur ce sujet.

**M. Alain Claeys, rapporteur.** Dans ce cas, pourquoi dites-vous que sa lecture des accords est « très singulière » ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Parce que, dans le cadre de la préparation des rapports sur l'application des conventions destinés au Parlement, on m'a communiqué le nombre de demandes adressées, le nombre de réponses reçues, les délais de réponse et déjà des indications qui montraient que la Suisse faisait une interprétation restrictive des accords.

**M. Alain Claeys, rapporteur.** Le point XI, inséré dans le protocole additionnel, prohibe expressément la « pêche aux renseignements » et, de manière générale, ne prévoit pas d'échange de renseignements spontané ou automatique. Qu'en est-il avec les autres pays, hors Union européenne, liés à la France par une convention d'assistance administrative ? En particulier, la « pêche aux renseignements » est-elle possible avec Singapour ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** La « pêche aux renseignements », qui consiste à interroger « en l'air » une administration fiscale en lui demandant de fournir des informations détaillées à partir de listings insuffisamment documentés, est bannie par le standard de l'OCDE relatif à l'échange à la demande. Le point singulier de l'accord avec la Suisse, ce n'est pas cela, c'est la description inhabituellement détaillée des modalités de demandes de renseignements.

J'ajoute qu'à l'époque, l'Allemagne et la France ne négociaient pas leurs conventions de façon concordante. L'Allemagne souhaitait pouvoir faire porter l'interrogation sur des ensembles de contribuables indéterminés, de manière à diligenter un contrôle fiscal sur les contribuables concernés à partir de la connaissance d'une même opération économique. Une telle exigence crispait les Suisses. La France aurait été intéressée par cette possibilité, mais sa priorité, à l'époque, était de pouvoir adresser une demande de renseignement et obtenir la levée du secret bancaire sans connaître le nom de la banque. Nous souhaitons nous assurer que, si l'on avait épuisé les procédures internes et si le dossier du contribuable était suffisamment documenté, mais si l'on n'avait pas identifié l'établissement financier concerné par une possible fraude fiscale, on pourrait néanmoins interroger la Suisse et obtenir une information permettant d'identifier la banque.

Il est vrai que la notion de « pêche aux renseignements » est quelque peu ambiguë : pour nous, à l'époque, cela concernait l'identification de contribuables ; aujourd'hui, il s'agit plutôt de l'identification de la banque. C'est en fait un peu les deux à la fois, mais le terme n'est pas défini avec précision dans le protocole de l'OCDE.

**M. Alain Claeys, rapporteur.** Qu'apporte l'échange de lettres du 11 février 2010 par rapport à ce qui avait été négocié auparavant ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Par rapport à la convention telle qu'elle a été ratifiée, il permet la levée du secret bancaire et l'application du standard de l'OCDE.

Par rapport à l'avenant d'août 2009, – mais qui n'avait aucune existence juridique puisqu'il n'était pas ratifié et nous savions qu'il ne le serait pas en l'état – il constitue une interprétation limitative, puisqu'il précise à quelles conditions on pourra interroger la Suisse sans connaître le nom de la banque concernée. Le 6<sup>e</sup> alinéa de la lettre du 11 février, qui commence par « *Dans le cas exceptionnel...* » permet d'interroger sans connaître le nom de la banque mais limite les conditions dans lesquelles on peut le faire. Par rapport à un avenant générique – qui n'avait aucune réalité et n'en aurait jamais eu – il est restrictif. Par rapport à la situation juridique existante, il permet enfin la levée du secret bancaire avec la Suisse.

**M. Alain Claeys, rapporteur.** Aux termes de cet échange épistolaire, il est en effet prévu que « *dans tous les cas où l'État requérant (...) aura connaissance du nom de l'établissement bancaire tenant le compte du contribuable concerné, il communiquera cette information à l'État requis. Dans le cas exceptionnel où l'autorité requérante présumerait qu'un contribuable détient un compte bancaire dans l'État requis sans pour autant disposer d'informations lui ayant permis d'identifier avec certitude la banque concernée, elle fournira tout élément en sa possession de nature à permettre l'identification de cette banque* ».

Cela signifie-t-il qu'en faisant expressément état d'un doute, il est possible, à titre exceptionnel, d'interroger l'administration suisse sans spécifier d'établissement de crédit ou sans se limiter à l'établissement mentionné ? D'après votre expérience, pourquoi, le 24 janvier 2013, l'administration française ne fait-elle pas état d'un doute lorsqu'elle interroge les autorités suisses sur les avoirs de M. Jérôme Cahuzac, alors qu'elle ne dispose que des éléments publiés par la presse ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Ne connaissant pas le dossier de M. Cahuzac, ni la forme qu'a prise l'interrogation de l'administration fiscale française, je ne suis pas en mesure de vous éclairer sur ce sujet, monsieur le rapporteur.

**M. Alain Claeys, rapporteur.** L'administration française aurait-elle pu formuler une demande plus large aux autorités suisses ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** En théorie, au regard des intentions de la France au moment où elle a signé ces documents, et sous réserve que le dossier remplissait les conditions mentionnées à la fois dans la lettre du 11 février et dans le protocole joint à l'avenant, tout était fait pour permettre d'interroger les autorités suisses sans connaître le nom de la banque. Mais je ne sais pas si l'ensemble des conditions restrictives était satisfait par le dossier que vous évoquez.

**M. Alain Claeys, rapporteur.** L'administration française a interrogé les autorités suisses pour savoir si, de 2006 à 2012, M. Jérôme Cahuzac avait disposé auprès de la banque UBS Suisse d'avoirs à titre de titulaire ou d'ayant droit économique. Pourquoi avoir visé les avoirs, plutôt que les comptes bancaires ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Ne connaissant pas le dossier, je ne suis pas en mesure de vous répondre.

**M. le président Charles de Courson.** Mais pourriez-vous nous dire s'il s'agit d'une pratique habituelle ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Comme je vous l'ai indiqué, je ne suis pas une praticienne de la demande d'assistance administrative ; ce sont les services du contrôle fiscal qui sont chargés de diligenter les interrogations adressées aux pays étrangers. Ce qui est certain, c'est que quand nous négocions une convention, nous nous efforçons de donner la possibilité d'interroger à la fois sur les flux et sur les stocks, puisqu'en France, tant les revenus que le patrimoine sont imposables.

**M. Alain Claeys, rapporteur.** Selon des informations parues dans la presse, les avoirs en Suisse de M. Jérôme Cahuzac auraient cessé d'être détenus, en direct, sur un compte personnel, au début des années 2000. Dans quelle mesure ce type de demande d'assistance administrative permet-il d'identifier l'ayant droit réel d'un compte collectif, tel celui qui, après avoir été ouvert par le gestionnaire de fortune Reyl dans les livres de l'UBS de Genève, aurait abrité les avoirs de M. Jérôme Cahuzac jusqu'en 2009 ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Je le répète, la pratique de l'interrogation ne faisait pas partie du champ de mes responsabilités. Dans le cadre des conventions et des accords d'échange de renseignements que nous avons signés, nous avons toujours eu le souci de faire en sorte que l'on puisse obtenir les informations nécessaires pour taxer correctement les contribuables redevables en France – et cela, même lorsque des structures étaient interposées.

**M. Alain Claeys, rapporteur.** Considérez-vous que la notion d'ayant droit économique couvre tous ces champs ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** En principe, oui, mais il s'agit d'une formule générique. Néanmoins, elle permet de ne pas préjuger de la situation que l'on va rencontrer. Il existe une multiplicité de formes juridiques susceptibles d'organiser des interpositions ; quand on ignore le détail du dispositif utilisé par le contribuable, il est bon d'avoir à sa disposition des formules larges permettant de procéder à des interrogations ouvertes et d'obtenir des réponses loyales.

Je me souviens que ces questions firent l'objet de longues discussions lors de l'examen par le Parlement du nouveau dispositif d'imposition des trusts et qu'il fut bien difficile, dans le cadre d'un texte de droit latin, de mettre au point un dispositif susceptible d'englober l'ensemble des situations.

**M. Alain Claeys, rapporteur.** Est-il exact qu'avant la mise en place de la législation suisse contre le blanchiment, l'UBS pouvait ne pas connaître l'identité des ayants droit réels des comptes maîtres ouverts dans ses livres ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Je ne sais pas : il s'agit d'une question très technique.

**M. le président Charles de Courson.** Quelques questions complémentaires.

Lorsque vous avez négocié l'avenant puis la lettre interprétative, vous êtes-vous posé la question de savoir si, eu égard aux pratiques de dissimulation des comptes, comme les comptes détenus par des trusts ou les comptes maîtres évoqués par le rapporteur, l'application de la convention ne serait pas, en pratique, impossible ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Dans mon souvenir, la convention franco-suisse ne comporte aucune particularité en la matière. Les éléments de négociation finaux ont porté, non sur ces questions, mais sur la manière d'interroger les Suisses afin d'obtenir la levée du secret bancaire.

**M. le président Charles de Courson.** Mais étiez-vous conscients du problème ? Ce point a-t-il fait l'objet de discussions avec les autorités fiscales suisses ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Je n'ai pas en tête tout le détail de la discussion avec les Suisses, mais, en général, les textes que nous négocions intégraient cette préoccupation. À ma connaissance, la négociation avec la Suisse n'a pas dérogé à la règle.

Une fois encore, il ne s'agit que d'une règle juridique ; après, il faut considérer la pratique et l'organisation des juridictions. Durant les négociations, notre souci était de nous assurer que l'information que nous souhaitions obtenir existait, qu'elle était accessible aux administrations fiscales et transmissible à des tiers. Or, dans de nombreux cas, ces conditions n'étaient pas réunies ; il fallait donc discuter avec les autorités correspondantes pour savoir quand et comment elles feraient évoluer leur législation.

Par exemple, à Singapour, on doit passer devant un juge, ce qui nuit à l'effectivité de l'échange de renseignements – même si celui-ci est théoriquement permis. Dans d'autres pays, il n'y a pas de droit comptable, ou l'administration n'a pas accès aux informations parce qu'elle n'en a pas besoin, ou encore, comme en Suisse, les contribuables sont informés de la démarche : autant de situations où le droit interne peut constituer un obstacle à la demande de renseignements. Pendant longtemps, on n'a pas engagé de négociations avec la Chine parce que celle-ci appliquait la peine de mort pour fraude fiscale ! Il faut tenir compte de tous ces éléments dans la discussion.

**M. Alain Claeys, rapporteur.** D'après votre expérience, comment s'articule une demande d'assistance administrative avec une enquête préliminaire ayant le même objet ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Je ne sais pas ; je n'ai pas d'expérience en la matière.

**M. le président Charles de Courson.** En l'état de notre enquête, il apparaît que juridiquement, il est possible de déclencher une demande d'assistance fiscale postérieurement à une enquête judiciaire. Toutefois, le procureur de Paris nous a dit qu'il n'avait jamais vu cela. Vous êtes-vous déjà posé la question de l'articulation entre procédure fiscale et procédure judiciaire ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Si je ne m'abuse, il y a eu un cas où ont été menés en parallèle un contrôle fiscal et une procédure judiciaire : il s'agit de l'escroquerie à la TVA sur le marché des permis de polluer.

**M. le président Charles de Courson.** Le procureur de Paris a déclaré sous serment qu'il n'était pas d'usage de déclencher une procédure fiscale postérieurement à une enquête préliminaire. Êtes-vous d'accord ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Je ne saurais vous dire.

**M. le président Charles de Courson.** L'administration fiscale a adressé à M. Jérôme Cahuzac, le 14 décembre 2012, un formulaire n° 754, non contraignant, de demande d'informations. Dans quelle mesure cette demande constituait-elle un préalable indispensable

à une demande d'assistance administrative à la Suisse ? Existait-il d'autres moyens, éventuellement plus rapides, d'épuiser les voies internes ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Cette question relève aussi de la pratique de l'assistance administrative. Lorsque nous avons négocié les accords de 2009 et de 2010, il était pour nous certain qu'avant d'accepter de répondre à une interrogation, la Suisse se montrerait très exigeante sur le fait que la France aurait vraiment épuisé les voies internes. Nos partenaires suisses ont insisté à plusieurs reprises sur ce point.

**M. le président Charles de Courson.** Comment interprétez-vous le deuxième alinéa de l'article 28 de la convention avec la Suisse : *« Les renseignements reçus en vertu du paragraphe 1 par un État contractant sont tenus secrets de la même manière que les renseignements obtenus en application de la législation interne de cet État et ne sont communiqués qu'aux personnes ou autorités (y compris les tribunaux et organes administratifs) concernées par l'établissement ou le recouvrement des impôts mentionnés au paragraphe 1, par les procédures ou poursuites concernant ces impôts, par les décisions sur les recours relatifs à ces impôts ou par le contrôle de ce qui précède. Ces personnes ou autorités n'utilisent ces renseignements qu'à ces fins. Elles peuvent révéler ces renseignements au cours d'audiences publiques, de tribunaux ou dans des jugements (...) »* ?

Les autorités fiscales françaises pouvaient-elles, en droit, transmettre à la justice la réponse des autorités suisses sans en avoir demandé l'autorisation à la justice française ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Ai-je droit à un deuxième « joker », monsieur le président ? Il s'agit de questions très techniques, sur des domaines que je n'ai jamais pratiqués ! A priori, je répondrais par l'affirmative : cela doit être juridiquement possible – étant précisé que, depuis lors, le standard de l'OCDE a ouvert la possibilité d'un usage à des fins autres que fiscales dans certains cas particuliers ; mais ceci ne s'applique pas au cas d'espèce.

**M. le président Charles de Courson.** Nous en venons aux questions de nos collègues.

**Mme Cécile Untermaier.** Au regard des standards de l'OCDE, l'administration fiscale française pouvait-elle, au vu d'éléments circonstanciés, demander des renseignements sur plusieurs banques ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Oui, sous réserve qu'elle disposât bien d'éléments circonstanciés.

**Mme Cécile Untermaier.** Pouvait-elle faire porter son interrogation sur une période antérieure à 2006 ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** L'avenant étant entré en vigueur après sa ratification, je considère qu'il concernait une période plus étroite que celle sur laquelle l'interrogation a porté.

**Mme Cécile Untermaier.** L'administration aurait donc eu une vision large en faisant porter l'interrogation jusqu'en 2006 ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Il me semble.

**Mme Cécile Untermaier.** Quelle interprétation faites-vous du dernier alinéa de la réponse suisse ?

**M. le président Charles de Courson.** Je vous en donne lecture : « *Au demeurant, la banque a précisé que sa réponse se fonde exclusivement et expressément sur les périodes temporelles limitées par la requête des autorités françaises.* »

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Je comprends que la banque répond complètement à la question posée, mais pas à des questions qui n'auraient pas été posées !

**M. le président Charles de Courson.** Avez-vous déjà été confrontée, dans vos fonctions de directeur de la législation fiscale, à ce type de réponse ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** En droit, préciser qu'une information ne figure pas n'est pas synonyme d'un *a contrario* ; il est fréquent de trouver dans un texte des éléments empilés sans qu'il y ait nécessairement un sens caché ! Il me paraît assez logique que la banque ait apporté cette précision dans le cadre d'une réponse à une demande étendue à une période non couverte par l'accord.

**M. Jean-Marc Germain.** À votre connaissance, la Suisse possède-t-elle un fichier des ayants droit des comptes ? À défaut, on aurait du mal à imaginer comment elle pourrait répondre une demande qui ne préciserait pas le nom de la banque !

La France possède-t-elle un fichier de ce type ? Dans le cas de figure – certes improbable ! – où la Suisse ferait une recherche sur un contribuable suisse possédant un compte non déclaré en France, comment l'administration fiscale française procéderait-elle pour lui répondre ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** J'ignore si la Suisse possède un fichier de ce type, mais la France a mis en place, dans le cadre du nouveau dispositif d'imposition des trusts, un registre permettant d'obtenir ce genre d'informations. D'autre part, l'administration fiscale possède, en sus du fichier des comptes bancaires (Ficoba), un fichier qui permet de repérer les détentions intragroupes et les filiales, donc d'avoir des informations sur l'organisation des groupes économiques. Autant d'éléments qui permettent de tirer des fils et de remonter de proche en proche jusqu'à la source.

**M. Jean-Marc Germain.** Théoriquement, on peut donc répondre dans un délai bref à une demande de la Suisse désirant savoir si telle personne détient un compte en France ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Oui, sous réserve de la qualité des fichiers dont nous disposons.

**M. Jean-Marc Germain.** Est-il crédible que l'administration fiscale suisse ait pu répondre dans des délais aussi brefs à la question posée par l'administration française, qui portait non seulement sur l'éventuelle détention par M. Cahuzac d'un compte à l'UBS, mais aussi sur la possibilité qu'il soit l'ayant droit économique d'un tel compte ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Je ne sais pas.

**M. Jean-Marc Germain.** Je suis quand même étonné qu'à l'occasion de la négociation de l'avenant à la convention, vous n'ayez pas évoqué l'articulation avec

d'éventuelles procédures judiciaires – qui, semble-t-il, permettent d'aller beaucoup plus loin que les procédures d'entraide fiscale !

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Ce n'est pas exactement ce que j'ai dit. J'ai dit que je ne connaissais pas le détail de ce qui avait été discuté avec la Suisse ; en revanche, je sais sur quoi la négociation a bloqué, ainsi que ses spécificités.

**M. le président Charles de Courson.** Le Parlement helvétique a bloqué la ratification de l'avenant à la convention, et de nouvelles négociations ont abouti à la rédaction de la lettre d'interprétation. Le problème est de savoir si ce texte fait ou non l'objet d'interprétations divergentes de la part des autorités françaises et des autorités helvétiques.

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Pour cela, il faudrait que vous auditionniez les Suisses ! Je me souviens fort bien des échanges avec mon collègue suisse : il n'y avait aucun doute que la lettre du 11 février pourrait conduire la France à demander une information sans préciser le nom de la banque et que, sous réserve que l'ensemble des conditions fussent réunies, la Suisse devrait faire diligence pour lui répondre. Dans le cas contraire, l'alinéa commençant par « *Dans le cas exceptionnel...* » ne voudrait rien dire ! La difficulté que nous avons rencontrée, c'est que la Suisse s'est par la suite montée très exigeante, s'agissant des conditions à satisfaire.

**M. le président Charles de Courson.** Nous avons demandé à auditionner votre homologue suisse de l'époque, mais nous nous sommes heurtés à un refus ; toutefois, on nous laisse la possibilité de le questionner par écrit. L'interprétation suisse de cet échange de lettres fera bien entendu partie des questions que nous poserons.

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Je suis presque sûre qu'il vous dira le contraire de ce que j'ai dit, car tel est l'intérêt de la Suisse ! Celle-ci a continuellement joué de tous les interstices qui lui permettaient d'échapper à la levée du secret bancaire. Nous ne sommes pas les seuls à avoir eu cette expérience : négocier avec la Suisse est difficile, car celle-ci ne manque jamais une occasion de gagner du temps.

**M. le président Charles de Courson.** Il est clair que la Suisse n'a fait que de timides ouvertures, et à chaque fois par suite d'une forte pression internationale et sous la menace de sanctions économiques.

**Mme Marie-Christine Lepetit.** De fait, lors des négociations de 2009 puis de 2010, nous avons prévu des mesures de rétorsion, et la Suisse savait qu'il y avait de forts enjeux économiques. Cela a pesé sur l'issue des négociations : l'accord que nous avons obtenu était plus proche du standard de l'OCDE que ceux conclus par nos homologues ; nous avons alors la conviction que le Royaume-Uni, l'Allemagne et les États-Unis n'avaient aucune chance d'obtenir des noms de banques. Quatre ans plus tard, le document peut paraître restrictif, mais il s'agissait tout de même du mode d'emploi de la levée du secret bancaire !

**M. Jean-Marc Germain.** Je repose ma question : dans vos échanges avec votre homologue suisse, n'avez-vous jamais évoqué l'existence d'un fichier des ayants droit économiques qui aurait permis de répondre rapidement aux demandes d'information ? Si l'on ne connaît pas le nom de la banque concernée et qu'un tel fichier n'existe pas, cela peut prendre des années !

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Je ne me souviens pas que j'aie eu cette discussion et je ne crois pas que mes collaborateurs l'aient eue. En revanche, j'ai le souvenir que nous nous étions demandé si la Suisse avait, d'un point de vue strictement opérationnel, la possibilité de répondre à une demande qui ne mentionnerait le nom d'aucune banque et que nous avions répondu par l'affirmative ; la Suisse était outillée pour interroger sa place bancaire – et je ne me souviens pas non plus que la Suisse nous ait déclaré que c'était impossible.

Ce qui était en jeu, ce n'était pas cela ; c'était la posture suisse à l'égard du secret bancaire, le rapport de forces entre la Confédération et son association des banques, et les conséquences d'un tel accord sur le secteur économique et financier.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Vous dites que la Suisse répondait tardivement, voire pas du tout, aux demandes d'informations et qu'elle avisait systématiquement le contribuable des démarches effectuées. En l'espèce, le contribuable a été averti et la réponse à la demande française fut rapide et négative. Est-ce à dire qu'en pratique, une réponse est rapide si elle est négative ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Je n'ai pas la pratique de l'interrogation des autorités suisses. Tout ce que je peux dire, c'est que, comme mon collègue de la DGFIP vous l'a indiqué, la réponse a été faite dans un délai inhabituel. J'en déduis que les contacts personnels noués pour que cette demande soit examinée prioritairement ont produit leur effet.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Vous avez dit que, dans le cadre d'un échange de renseignements à la demande, il fallait que cette dernière porte sur des éléments circonstanciés. Pourriez-vous préciser les choses ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Il s'agit d'un point de fait qu'il est difficile d'exposer avec concision. Dans les commentaires de l'OCDE, on cite plusieurs exemples de cas qui sont conformes aux standards et de cas qui ne le sont pas – soit que la demande est trop générale, soit que les éléments fournis à l'appui de la demande ne sont pas assez détaillés. Si vous le souhaitez, je vous transmettrai ces documents.

Parmi les modifications apportées au standard de l'OCDE, on trouve la possibilité de faire une demande sur un groupe de contribuables – je pense que l'Allemagne n'est pas étrangère à cette évolution. Dans ce cas, il faut qu'une transaction économique ait été identifiée et que l'on cherche à mettre des noms derrière les contreparties de la transaction. En d'autres termes, l'administration doit étayer sa demande par des éléments factuels tangibles à fournir et en apportant la preuve que les démarches en droit interne ont été épuisées.

**M. Alain Claeys, rapporteur.** Je souhaiterais revenir sur l'échange de lettres du 11 février 2010. Vous parlez d'une lecture « très singulière » de la part de la Suisse. Cela signifie-t-il qu'à la suite de cet échange, la Suisse a fait une lecture très restrictive de cet accord ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** C'est en effet ce que je pense. On voit bien que les propos tenus devant les autorités françaises avec les communiqués de presse du Gouvernement helvétique ou les débats au Parlement suisse, on voit bien que le discours change en fonction des interlocuteurs !

**M. Alain Claeys, rapporteur.** Lorsque M. Bézard a déclaré, au cours de son audition : « *comme cela a d'ailleurs été confirmé par le gouvernement suisse, nous ne*

*pouvions formuler d'interrogation générale : il nous fallait spécifier le nom de la banque concernée », se réfère-t-il à cette « lecture très singulière » ?*

**Mme Marie-Christine Lepetit.** Je ne sais pas. Ce qui est certain, c'est que si l'administration fiscale avait fait une demande sur l'ensemble des banques, sans être capable d'en expliquer le motif à la Suisse, elle n'aurait certainement pas obtenu de réponse. Si on voulait interroger sans le nom de la banque ou sur plusieurs banques, il fallait le faire avec des éléments sérieux et démontrables. À défaut, la lettre du 11 février autorisait la Suisse à refuser de répondre. Une interrogation générale sans motifs circonstanciés était vouée à l'échec et juridiquement incorrecte.

**M. Alain Claeys, rapporteur.** Vous pensez donc que notre collègue Philippe Marini fait erreur lorsqu'il estime que l'on aurait pu interroger l'administration suisse sans préciser la banque concernée ou sans se limiter à la mention d'un seul établissement de crédit ?

**Mme Marie-Christine Lepetit.** On aurait pu le faire à condition que la demande fût étayée, c'est-à-dire que le dossier comportait un nombre suffisant d'indices tendant à prouver qu'il existait bien un compte en Suisse, mais sans que l'on sache avec précision où. Aux termes de l'échange de lettres de février 2010, il faut en effet apporter à l'appui de la demande des témoignages, une transaction économique identifiée, ou des éléments factuels donnant à penser qu'il y a eu des échanges avec un compte en Suisse mais sans savoir avec quelle banque. En revanche, il est interdit d'interroger la Suisse au simple motif que l'on pense que M. ou Mme Untel y détient un compte.

Il reste que je ne connais pas la situation du dossier qui vous importe et j'ignore si l'administration fiscale possède d'autres informations permettant de savoir quelle est la pratique de la Suisse en la matière. Ce dont je suis sûre, c'est qu'une demande générale est interdite. Une demande étendue étayée est autorisée en droit.

**M. le président Charles de Courson.** Laissez-moi vous lire la réponse pleine d'humour que nous avait fait M. Alexandre Gardette sur ce point :

*« Les Suisses répondent si peu à nos demandes d'assistance bancaire que nous ne pouvons guère parler d'« habitude » ! Nous avons comparé avec les quelques réponses que nous avons reçues avant celle-ci, et nous n'y avons pas trouvé une telle formule. Toutefois, la réponse à une demande d'assistance bancaire n'est pas normée, et nos collègues de l'administration fiscale helvétique se contentent en général de recopier la réponse que la banque leur fait ; or, à chaque fois, les banques étaient différentes. Nous avons interprété cette mention comme une sorte de « disclaimer », de protection juridique justifiée par le fait que nous étions remontés antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2010 ».*

Madame Lepetit, je vous remercie.