



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 janvier 2007.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers,*

PAR M. JACQUES REMILLER,

Député

Voir les numéros :

Sénat : 201, 356 et T.A. 121 (2005-2006)

Assemblée nationale : 3195

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – UN ACCORD MIXTE, NÉGOCIÉ PARMIS D’AUTRES ACCORDS SECTORIELS VISANT À FACILITER LES ÉCHANGES ENTRE LA SUISSE ET LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	7
A – UN DEUXIÈME « PAQUET » D’ACCORDS ENTRE LA SUISSE ET L’UNION EUROPÉENNE	7
B – UN ACCORD MIXTE, QUI OUVRE DES POSSIBILITÉS PRÉCIEUSES POUR LA FRANCE	8
II – UN ACCORD QUI ÉTEND L’ASSISTANCE ADMINISTRATIVE ET L’ENTRAIDE JUDICIAIRE ENTRE LES PARTIES, TOUT EN RESPECTANT LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS ET CERTAINES SPÉCIFICITÉS SUISSES	11
A – UN CHAMP D’APPLICATION QUI EXCLUT LES FRAUDES EN MATIÈRE DE FISCALITÉ DIRECTE	11
B – UNE ASSISTANCE ADMINISTRATIVE ET UNE ENTRAIDE JUDICIAIRE ÉTROITES ..	12
C – LE RESPECT DE LA SOUVERAINETÉ DES ETATS	14
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17

Mesdames, Messieurs,

Le 27 juin 2006, le Sénat a autorisé l'approbation de l'accord de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres d'une part, et la Confédération Suisse, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers.

Cet accord, qui porte sur un domaine dont les compétences sont partagées entre la Communauté européenne et les Etats membres, a été signé et doit être approuvé à la fois par la première et par les seconds. C'est pourquoi, en application de l'article 53 de la Constitution, il est soumis à l'examen parlementaire.

Négocié au sein d'un « paquet » composé d'une dizaine d'accords, il vise à renforcer l'entraide judiciaire et administrative entre la Communauté européenne et ses membres et la Suisse pour lutter contre un certain nombre de fraudes, parmi lesquelles celles qui touchent la fiscalité indirecte. Dans ce cadre, la Confédération a accepté la levée du secret bancaire.

Votre Rapporteur replacera la négociation de cet accord dans son contexte, avant d'en montrer l'intérêt pour notre pays. Il précisera ensuite la portée de la coopération mutuelle prévue par l'accord.

I – UN ACCORD MIXTE, NÉGOCIÉ PARMIS D'AUTRES ACCORDS SECTORIELS VISANT À FACILITER LES ÉCHANGES ENTRE LA SUISSE ET LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Depuis le rejet par le peuple suisse, en décembre 1992, du traité d'adhésion de la Confédération helvétique à l'Espace économique européen puis l'échec de plusieurs initiatives visant son entrée dans l'Union européenne, la Suisse a entrepris de régler les problèmes concrets qu'elle rencontre dans ses relations avec l'Union de manière pragmatique, par la négociation d'accords « bilatéraux ». L'accord qui est l'objet du présent projet de loi est l'un d'entre eux.

A – Un deuxième « paquet » d'accords entre la Suisse et l'Union européenne

Une première série d'accords, qualifiés par la Suisse de « bilatéraux », a été conclue en 1999 et est entrée en vigueur en juin 2002. Elle comprenait sept accords portant sur la libre circulation des personnes, le transport aérien, le transport terrestre, l'agriculture, les marchés publics, les obstacles techniques au commerce et la recherche.

En juin 2002, un nouveau cycle de négociations a été lancé, qui portait sur dix dossiers couvrant des intérêts autant économiques (enjeux pour l'industrie agroalimentaire, la place financière, le tourisme) que politiques, puisqu'ils étaient aussi relatifs à une coopération renforcée dans des domaines comme la sûreté intérieure (Schengen), la politique d'asile (Dublin), l'environnement, la statistique, la culture ou encore la formation. En mars 2003, la Suisse et l'UE ont décidé de dissocier le dossier de la libéralisation des prestations de services du « paquet » de négociations, les négociations dans ce domaine étant poursuivies par ailleurs, en vue d'une conclusion ultérieure.

Dès l'été 2003, sept dossiers avaient donné lieu à accord. Il ne restait plus à conclure que les négociations relatives, d'une part à l'association de la Suisse aux accords de Schengen et Dublin, d'autre part à la coopération dans le domaine de la lutte contre la fraude. Dans les deux cas, se posait le problème de l'échange d'informations dans le cadre de l'entraide judiciaire et administrative accordées pour des délits fiscaux, le premier dossier concernant les fraudes aux impôts directs, le second les fraudes aux impôts indirects.

A l'occasion d'un sommet entre la Suisse et l'Union européenne, qui s'est tenu en mai 2005, un accord politique a pu être trouvé :

– l'accord d'association de la Suisse aux accords de Schengen et Dublin prévoit que, si le développement de l'acquis de Schengen devait un jour conduire à la levée de la double incrimination pour les délits en matière de fiscalité directe – ce qui signifierait que les Etats de la zone seraient dans l'obligation d'accorder l'entraide judiciaire dans les cas d'évasion fiscale⁽¹⁾ –, la Suisse bénéficierait d'une dérogation de durée indéterminée tout en continuant de participer à l'espace Schengen, afin que le secret bancaire soit garanti pour ce qui est de la fiscalité directe ;

– en contrepartie, pour ce qui est de la lutte contre la fraude, qui concerne la fiscalité indirecte, la coopération est étendue aux affaires de soustraction fiscale et de blanchiment d'argent, la définition du blanchiment figurant dans le code pénal suisse demeurant néanmoins inchangée. Les intermédiaires financiers suisses ne seront pas pour autant soumis à une nouvelle obligation de déclaration.

Les neuf accords sectoriels attendus ont ainsi été conclus, qui portent sur la fiscalité des revenus de l'épargne, l'association aux accords de Schengen et Dublin, l'environnement, les statistiques, l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse, l'audiovisuel, les pensions, les produits agricoles transformés et la lutte contre la fraude.

B – Un accord mixte, qui ouvre des possibilités précieuses pour la France

L'accord de coopération pour lutter contre la fraude et les autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers des parties porte sur plusieurs domaines, certains communautaires, d'autres concernant des Etats membres de l'Union, d'autres enfin présentant les deux dimensions. Ainsi, la législation douanière et agricole est communautaire, contrairement à la législation applicable en matière de fiscalité indirecte, tandis que l'utilisation illégale de subventions ou les irrégularités relatives aux marchés publics peuvent toucher la Communauté européenne et les Etats membres.

C'est pourquoi l'accord a été signé et doit être ratifié à la fois par la Communauté européenne et chacun des Etats membres. Début 2007, parmi les vingt-cinq membres de l'Union qui ont signé l'accord, neuf ont achevé la

(1) *La loi suisse sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale de 1983 ne prévoit pas d'entraide judiciaire en cas d'évasion fiscale, mais seulement en cas de fraude fiscale, c'est-à-dire quand l'auteur des faits a agi astucieusement dans une intention de tromperie particulière. Hormis ce cas, le secret bancaire ne peut être levé.*

procédure interne d'approbation⁽¹⁾. En application de l'article 44 de l'accord, celui-ci entrera en vigueur, pour une durée indéterminée, le premier jour du deuxième mois suivant la dernière notification des instruments de ratification ou d'approbation. Mais, en attendant, chaque partie contractante peut déclarer que l'accord est applicable en ce qui la concerne dès le quatre-vingt onzième jour qui suit la réception de sa notification. La Pologne a fait une telle déclaration.

Le Parlement suisse a, pour sa part, ratifié l'accord en décembre 2004.

L'intérêt de la France à l'entrée en vigueur de cet accord est évident, étant donné la proximité géographique entre notre pays et la Suisse. L'exposé des motifs du présent projet de loi le présente comme triple :

– sur le plan politique, en contribuant notamment à la lutte contre le blanchiment d'argent, l'accord permettra une plus grande cohérence et complémentarité de part et d'autre de la frontière ;

– au niveau diplomatique, il jouera un rôle certain dans le rapprochement de la Suisse de l'Union européenne ;

– financièrement, il contribuera à mettre un frein à l'évasion fiscale en matière de fiscalité indirecte vers la Suisse, phénomène récurrent en France depuis de nombreuses années, et devrait donc entraîner un accroissement des recettes fiscales.

Il comporte en effet des avancées significatives dans plusieurs domaines, notamment en ce qui concerne l'obligation de coopération en matière de fiscalité indirecte, l'extension du champ de l'entraide, la possibilité de transmission directe des demandes entre autorités judiciaires, le principe du respect par l'autorité requise des exigences procédurales et des délais spécifiés par la partie requérante, la limitation du contrôle de double incrimination, l'assouplissement du principe de spécialité et l'obligation de coopération en matière de recueil des informations bancaires et financières. Il permettra une coopération plus systématique, plus efficace et plus rapide.

(1) Il s'agit de l'Autriche, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, le Royaume-Uni, la Hongrie, la Lettonie, la Pologne et la Slovaquie.

II – UN ACCORD QUI ÉTEND L’ASSISTANCE ADMINISTRATIVE ET L’ENTRAIDE JUDICIAIRE ENTRE LES PARTIES, TOUT EN RESPECTANT LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS ET CERTAINES SPÉCIFICITÉS SUISSES

L’accord a trouvé un équilibre entre la nécessité de rendre plus aisée et plus rapide la coopération entre les autorités douanières, fiscales et judiciaires suisses et européennes pour lutter contre différents délits, le respect de la souveraineté des Etats et l’attachement de la Suisse à certaines spécificités.

Il vise à améliorer une collaboration qui est déjà amorcée depuis la signature, en 1997, d’un protocole additionnel à l’accord de libre-échange entre la Suisse et l’Union européenne, qui prévoyait la coopération entre les autorités douanières suisses et celles de l’Union pour lutter contre les fraudeurs et trafiquants internationaux.

A – Un champ d’application qui exclut les fraudes en matière de fiscalité directe

Le champ d’application de l’accord est défini par l’article 2 de l’accord. L’exclusion des impôts directs est clairement indiquée. Sont concernées la fraude et toute activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers respectifs des parties en matière de législation douanière et agricole, de législation fiscale relative à la taxe sur la valeur ajoutée, aux impôts spéciaux à la consommation et aux droits d’accises, de subventions ou restitutions et de passation de contrats attribués par les parties. Il n’est pas nécessaire que le droit de la partie requérante et celui de la partie requise appliquent la même qualification des faits ou comportent le même type de législation pour que la coopération joue pour lutter contre tel fait ou une infraction à telle législation.

Le blanchiment du produit de ces activités est inclus dans le champ d’application de l’accord à condition que l’activité à l’origine du produit « blanchi » soit suffisamment grave pour être sanctionnée selon le droit des deux parties contractantes par des peines d’une certaine importance (une peine privative de liberté ou une mesure de sûreté restreignant la liberté d’un maximum de plus de six mois).

Dans les autres cas, la coopération joue en principe quelle que soit la gravité de l’activité illégale, mais l’article 3 permet à la partie requérante de refuser une demande de coopération pour les affaires les moins importantes (si le montant des droits non payés n’excède pas 25 000 euros ou si la valeur présumée des marchandises importées ou exportées sans autorisation n’excède pas 100 000 euros), « *à moins que l’affaire, en raison des circonstances ou de la personne du suspect, ne soit considérée comme très grave par la partie*

contractante requérante ». Ces stipulations visent à éviter qu'une partie submerge les services d'une autre de demandes portant sur des infractions représentant un faible enjeu financier. Dans tous les cas, le refus de coopération doit être motivé et rapidement signifié à la partie requérante.

La coopération s'étend à la prévention, la détection, l'investigation, la poursuite et la répression administrative et pénale de ces activités, ainsi qu'à la saisie et au recouvrement des montants dus ou indûment perçus en résultant.

L'article 46 de l'accord ajoute une condition temporelle à l'exercice de cette coopération : elle ne peut porter que sur des activités illégales commises au moins six mois après la date de signature de l'accord, c'est-à-dire à compter du 26 avril 2005, l'accord ayant été signé le 26 octobre 2004. Il s'agit d'une clause de non-rétroactivité par apport à la signature de l'accord, et indépendamment de la date de son entrée en vigueur. Même si celle-ci n'est effective qu'à compter de 2007 par exemple, la coopération pourra porter sur des activités ayant eu lieu depuis fin avril 2005.

B – Une assistance administrative et une entraide judiciaire étroites

Jusqu'ici, la Suisse pouvait accorder l'entraide judiciaire et l'assistance administrative dans ces différents domaines à la Communauté ou aux Etats européens qui le lui demandaient, mais elle n'était pas obligée de le faire. Elle s'engage désormais à le faire systématiquement.

L'accord comporte un volet consacré à l'assistance administrative (titre II) et un volet relatif à l'entraide judiciaire (titre III).

Est posé par l'article 8 le principe de l'assistance mutuelle entre les parties, tandis que l'article 9 exige des autorités de la partie requérante qu'elles traitent les demandes d'une autre partie comme si elles émanaient d'elles-mêmes ou d'un autre service de la même partie contractante. En particulier, « *elles exploitent à cet effet tous les pouvoirs légaux dont elles disposent dans le cadre de leur droit interne pour satisfaire à la demande* ». Les demandes d'assistance administrative peuvent concerner la communication de renseignements, l'exercice d'une surveillance, la conduite d'enquêtes, éventuellement en présence d'agents désignés par la partie requérante, la réalisation d'opérations transfrontalières communes pour les affaires les plus importantes, le détachement d'agents de liaison d'une partie auprès des services de l'autre, le recouvrement des créances. L'article 17 impose même aux opérateurs économiques un devoir de collaboration à l'exécution des demandes d'assistance administrative. Si, le plus souvent, l'assistance est accordée à la demande d'une partie, elle peut aussi être spontanée (article 20). Les informations transmises par la partie requise ne peuvent être utilisées que pour lutter contre les fraudes et activités illégales couvertes par le présent accord (article 19).

Au-delà des domaines déjà couverts par la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et la convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime du 8 novembre 1990, l'article 26 de l'accord étend l'entraide judiciaire aux procédures relatives aux infractions poursuivies par des autorités administratives dont la décision peut donner lieu à un recours devant une juridiction compétente notamment en matière pénale, aux actions civiles jointes aux actions pénales et aux procédures pouvant engager la responsabilité d'une personne morale, ainsi qu'aux procédures visant à la saisie et la confiscation des produits du crime. A la demande de la partie requérante, l'autre partie ordonnera toutes les mesures provisoires nécessaires autorisées par son droit interne, y compris, en cas de besoin, le gel et la saisie préventifs du produit de l'infraction, ou, si celui-ci n'existe plus, de biens qui se trouvent sur son territoire et qui correspondent à la valeur du produit en question (article 29).

De même, elle effectuera toute perquisition ou saisie demandée par une commission rogatoire à condition que l'exécution de la commission soit compatible avec son droit interne et que le fait à l'origine de la commission rogatoire soit punissable selon le droit des deux parties contractantes par des peines d'une certaine gravité (une peine privative de liberté ou une mesure de sûreté restreignant la liberté d'un maximum de plus de six mois) ou punissable selon le droit de l'une des parties d'une sanction équivalente et selon le droit de l'autre partie au titre d'infraction aux règlements poursuivie par des autorités administratives dont la décision peut donner lieu à un recours devant une juridiction compétente. Pour les faits de blanchiment, il faut que le droit des deux parties prévoie une peine privative de liberté ou une mesure de sûreté restreignant la liberté d'un maximum de plus de six mois, sans possibilité de dérogation (article 31). Cette condition est exigée pour que les faits de blanchiment entrent d'une manière générale dans le champ de l'accord.

Sous réserve que la partie requérante motive sa demande, l'autre partie lui fournira tous les renseignements bancaires et financiers nécessaires, y compris des informations sur les comptes, les opérations et les transactions bancaires. Elle pourra ordonner la surveillance d'opérations bancaires dans la mesure de ce qui est autorisé par son droit interne. L'article 32 stipule explicitement que « *une partie contractante n'invoque pas le secret bancaire comme motif pour rejeter toute coopération concernant une demande d'entraide émanant d'une autre partie contractante* ».

Pour s'assurer de la diligence de la partie requise, l'accord prévoit qu'elle exécutera la demande « *dès que possible* » et devra justifier tout retard ou toute impossibilité d'agir (article 35).

C – Le respect de la souveraineté des Etats

Chaque partie recourra en faveur de l'autre partie à tous les instruments qui sont applicables dans son droit interne. Elle ne fera donc rien que son droit ne permet pas.

En outre, malgré le principe de l'obligation de coopérer, en application de l'article 4, une partie requise pourra refuser une coopération si elle « *estime que l'exécution de la demande est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels* » de cette partie.

Le principe de proportionnalité, affirmée à l'article 10, lui permet aussi de refuser une demande qui lui imposerait des charges administratives disproportionnées ou qui aurait pu être satisfaite par les moyens habituels dont dispose la partie requérante. Enfin, au nom de la réciprocité, une partie requise peut refuser une demande émanant d'une partie qui n'a pas « de manière répétée » donné suite à une demande de coopération dans des cas similaires (article 41). Elle devra néanmoins, au préalable, en informer le comité mixte qui est responsable de la bonne application de l'accord (article 39) et auquel peut être soumis tout différend relatif à son interprétation ou son application (article 40).

Par ailleurs, la partie requise peut donner son accord à la présence d'agents de l'autre partie lors des enquêtes demandées par celle-ci, mais la conduite de l'enquête est assurée par les seuls agents de la partie requise et cette présence peut être assortie de conditions (article 16).

CONCLUSION

La conclusion de cet accord de coopération, dont la négociation a été entreprise à l'initiative de la Communauté européenne, constitue une avancée importante pour la Communauté et les Etats membres car elle donnera à la lutte contre la fraude des moyens nouveaux et plus efficaces. La Suisse a en effet accepté de mettre à la disposition des autres parties tous les instruments qui existent dans son droit interne pour poursuivre les fraudeurs aux réglementations douanières et agricoles, aux législations relatives aux impôts indirects, aux marchés publics et aux subventions. En particulier, elle accepte de lever le secret bancaire pour favoriser la lutte contre la fraude.

Cet accord est très utile à la Communauté européenne et à ses membres, qui subissent d'importantes pertes financières à cause de la fraude fiscale et des délits liés aux subventions. Mais il est aussi dans l'intérêt de la Suisse. En effet, en raison de sa situation centrale sur le continent, de sa non-appartenance à la Communauté européenne et de sa place financière performante, la Confédération court le risque d'être utilisée comme plate-forme pour des activités illégales, ce qu'elle doit éviter pour préserver son image et sa réputation. Cette entraide administrative et judiciaire renforcée aura un effet dissuasif, les trafiquants et les fraudeurs étant plus susceptibles qu'auparavant d'être arrêtés et éventuellement extradés.

En conséquence, votre Rapporteur vous recommande d'émettre un vote favorable à l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mardi 23 janvier 2007.

Après l'exposé du Rapporteur, **le Président Edouard Balladur** a souhaité avoir des précisions sur les cas de blanchiment susceptibles d'être concernées par les stipulations de l'accord, alors que celles-ci n'étaient pas applicables aux fraudes à la fiscalité directe.

M. Jacques Remiller, Rapporteur, a précisé que le champ de l'accord était limité aux affaires de blanchiment du produit des fraudes aux impôts indirects, aux subventions ou aux marchés publics, c'est-à-dire des produits des fraudes elles-mêmes couvertes par l'accord. Le blanchiment du produit de fraudes aux impôts directs est exclu du champ de l'accord. La lutte contre ce type de délit ne pourra toujours pas bénéficier de la levée du secret bancaire suisse.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 3195)*.

*

* *

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