ASSEMBLÉE NATIONALE

XIII^e LÉGISLATURE

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mardi
6 juillet 2010
Séance de 17 h 50

Compte rendu n° 84

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

– Belgique : avenant à la convention tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus – n° 2332 *(M. Loïc Bouvard, rapporteur)*..... 2

Présidence de M. Axel Poniatowski, *président*

ASSEMBLÉE NATIONALE

Belgique : avenant à la convention tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus

La séance est ouverte à dix-sept heures cinquante.

La commission examine, sur le rapport de M. Loïc Bouvard, projet de loi 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 (n° 2332).

M. Loïc Bouvard, rapporteur. Au risque de vous lasser, nous poursuivons cet après-midi l'examen de la série d'accords d'échange de renseignements fiscaux entre la France et une vingtaine d'États ou territoires, dans la foulée des décisions volontaristes du G20 en 2009 concernant la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. C'est ainsi que nous avons pu, depuis un peu plus d'un mois, nous pencher sur une « première vague » d'accords, avec ce que l'on dénomme dans le jargon de l'OCDE des « juridictions non coopératives ». Plus exactement, ces territoires étaient des paradis fiscaux – traduction en langage courant de l'expression utilisée par l'OCDE – ; la signature d'accords vise précisément à faire entrer ces pays dans le cercle des États respectueux d'une meilleure transparence fiscale à l'échelle internationale. La « deuxième vague » de textes concerne surtout des pays avec lesquels la France avait déjà signé une convention fiscale bilatérale, laquelle nécessite d'être adaptée pour devenir conforme au modèle type de l'échange de renseignements fiscaux. Ce modèle est celui qui a été agréé au sein de l'OCDE, et mis à jour en juillet 2008.

L'avenant à la convention fiscale de 1964 entre la France et la Belgique, négocié au printemps 2009 et signé le 7 juillet 2009 à Bruxelles, appartient donc à cette « seconde vague » de textes. Il n'en est pas moins important. En effet, l'enjeu n'est pas exactement de même nature, pour les deux Parties, que la signature d'un accord *ex nihilo* avec les Îles Caïmans, Gibraltar ou le Liechtenstein. Nous avons avec la Belgique une frontière commune, et des rapports fiscaux étroits. Nous avons d'ailleurs pu prendre la mesure de l'acuité de ces enjeux à la fin de l'année dernière, lorsque la commission des affaires étrangères a examiné, sur le rapport de notre collègue Henri Plagnol, un précédent avenant à la même convention fiscale franco-belge, centré sur la question sensible des travailleurs transfrontaliers.

Le texte que nous examinons cet après-midi est le quatrième avenant à la convention franco-belge du 10 mars 1964. Outre celui de décembre 2008, un autre avenant de 1999 portait sur la même question des travailleurs transfrontaliers, et un avenant de 1971 avait modifié les stipulations relatives à certains revenus de capitaux mobiliers.

Au regard des déclarations de revenus qui sont déposées 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 détenus en France. Par ailleurs, selon les informations publiées par la Mission économique de Bruxelles, on dénombre un peu plus de 132 000 Français en Belgique.

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'estimation plus précise des montants de la fraude fiscale et sociale au détriment de la France que celle contenue dans le rapport de 2007 du Conseil des prélèvements obligatoires : une somme annuellement comprise entre 29 et 40 milliards d'euros. Tout juste peut-on 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.

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 l'ensemble de ses conventions fiscales bilatérales afin d'y insérer les normes de l'OCDE en la matière. Le standard fixé par l'organisation comprend cinq principes : la transmission des renseignements demandés par un autre État lorsque ceux-ci sont « vraisemblablement pertinents » ; l'interdiction de restreindre les échanges de renseignements en raison du secret bancaire ; la nécessité pour l'État requis d'utiliser ses pouvoirs pour obtenir les renseignements demandés ; le respect des droits des contribuables ; enfin, la stricte confidentialité des échanges d'informations. Les 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 qui a été signé au niveau ministériel le 7 juillet 2009.

Inchangée en 45 ans, la rédaction de l'article de la convention fiscale consacré aux échanges de renseignements était très restrictive. En effet, l'échange était subordonné, de fait, à l'existence du secret bancaire en droit fiscal belge. L'échange était 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'était donc pas prévue par ce texte. La rédaction de l'avenant du 7 juillet 2009 doit 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.

Comme l'indique l'étude d'impact jointe au projet de loi, la nouvelle rédaction proposée est très proche de celle de l'article 26 du modèle de l'OCDE. Elle ne s'en écarte que sur deux points. Premièrement, 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 collectivités territoriales. La France n'a accepté cette demande que pour les impôts belges et les impôts locaux français sont donc bien couverts par le texte. En second lieu, le paragraphe 5 de l'article 20 dans sa nouvelle rédaction prévoit explicitement la levée du secret bancaire belge.

Parallèlement, il faut rappeler que 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 européenne du 3 juin 2003 relative à l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne. 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. À ce titre, La Belgique a versé 7,4 millions d'euros de retenue à la source à la France pour l'année 2009. Le royaume a cependant renoncé de manière unilatérale à ce régime dérogatoire depuis le 1er janvier 2010. Par conséquent, sur ce point également, la Belgique fait preuve d'une louable volonté de transparence.

Comment, maintenant, 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 ? Nous avons régulièrement posé cette question au cours de nos débats de ces dernières semaines sur des textes similaires et nous avons eu raison de le faire.

Sur le plan interne et en application de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009, 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 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.

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. Sur le plan multilatéral enfin, le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales de l'OCDE 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. 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 et dégrader la notation de la Belgique qui se fonde sur ce critère.

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 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 que je formule, Monsieur le Président, étant donné les arguments que nous avons tous, sur tous les bancs, fait valoir sur cette question.

Le projet de texte approuvant cet avenant 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 qui m'ont été confirmées, de s'engager sur un quelconque calendrier d'examen, non plus que sur l'ordre du jour de la prochaine session parlementaire en Belgique.

On doit cependant noter que l'article 2 de cet avenant permet, après son entrée en vigueur, de formuler des demandes d'échange de renseignements de façon rétroactive, concernant des revenus afférents à toute année civile ou exercice commençant à compter du 1er 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 1er janvier 2010 que

ce texte a commencé en pratique de produire des effets. Pour leur donner toute leur force juridique, je vous invite à voter en faveur de ce nécessaire projet de loi.

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 création 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.

La commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 2332).

La séance est levée à dix-huit heures vingt.

———

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 6 juillet 2010 à 17 h 45

Présents. - M. Christian Bataille, M. Jean-Michel Boucheron, M. Loïc Bouvard, M. Philippe Cochet, M. Gilles Cocquempot, M. Alain Cousin, M. Michel Delebarre, M. Tony Dreyfus, M. Jean-Paul Dupré, M. Jean-Michel Ferrand, Mme Marie-Louise Fort, M. Hervé Gaymard, M. Jean-Claude Guibal, M. Serge Janquin, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Jean-Paul Lecoq, M. Robert Lecou, M. Axel Poniatowski, M. Jean-Luc Reitzer, M. Jacques Remiller, M. François Rochebloine, M. Michel Terrot

Excusés. - Mme Sylvie Andrieux, Mme Martine Aurillac, M. Claude Birraux, M. Alain Bocquet, Mme Geneviève Colot, M. Jean-Pierre Dufau, M. Jean-Jacques Guillet, M. François Loncle, Mme Henriette Martinez, M. Alain Néri, Mme Odile Saugues, M. André Schneider, M. Michel Vauzelle