

N° 788

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 septembre 2012

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Philippines tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE),

PRÉSENTÉ

au nom de M. Jean-Marc AYRAULT,

Premier ministre

Par M. Laurent FABIUS,

ministre des affaires étrangères

(Envoyé à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,,

La France et les Philippines ont signé à Kingston le 9 janvier 1976 une convention tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu et à prévenir la fraude et l'évasion fiscales.

Les autorités françaises et philippines ont signé le 25 novembre 2011 un avenant à cette convention visant à modifier l'article 26 de la convention fiscale du 9 janvier 1976, amendée le 26 juin 1995, afin de le mettre en conformité avec le niveau d'exigence le plus récent reflété dans le modèle de convention de l'OCDE en matière d'échange de renseignements.

Ce nouvel avenant s'inscrit dans le contexte des suites de la conférence de Paris du 21 octobre 2008 et de la volonté manifestée par les Etats du G20 d'améliorer la coopération entre les Etats en matière d'échange d'informations fiscales pour permettre de lutter efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales.

L'**article 1^{er}** a pour objet d'élargir le champ d'application de l'article 26 relatif à l'échange de renseignements de la convention actuelle afin de le mettre en conformité avec le dernier standard de l'OCDE.

La nouvelle rédaction proposée est très proche de celle de l'article 26 du modèle de convention de l'OCDE à jour en juillet 2010.

A la demande de la France, les États contractants ont également convenu de compléter la rédaction du paragraphe 3 par la précision suivante : « Chacun des États contractants doit prendre les mesures nécessaires afin de s'assurer de la disponibilité des renseignements et de la capacité de son administration fiscale à accéder à ces renseignements et à les transmettre à son homologue ». L'objectif est de rappeler les trois conditions qui gouvernent un échange effectif de renseignements. Les limites à l'échange d'information posées par les *a*, *b* et *c* du même paragraphe doivent être appréciées à la lumière de ces conditions.

L'insertion d'un article « Échange de renseignements » conforme au dernier standard de l'OCDE dans la convention liant la France et les Philippines constitue une avancée dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Elle permet à la France d'obtenir des renseignements de la part des autorités philippines sans limitation quant à la nature des impôts, des personnes et des renseignements visés par la demande de renseignements.

L'**article 2** a pour objet de prévoir les modalités d'entrée en vigueur de l'avenant.

L'avenant entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la date de la dernière notification par un État contractant à l'autre État contractant de l'accomplissement de ses procédures de ratification.

A la demande de la France, les autorités philippines ont accepté le principe que des demandes de renseignements fondées sur ce nouvel article 26 puissent concerner toute année civile ou exercice commençant à compter du 1^{er} janvier 2012.

Telles sont les principales observations qu'appelle l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Philippines tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu qui, comportant des dispositions de nature législative, est soumis au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des affaires étrangères,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Philippines tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre des affaires étrangères qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Philippines tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, signé à Manille, le 25 novembre 2011, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 28 septembre 2012

Signé : JEAN-MARC AYRAULT

Par le Premier ministre :

Le ministre des affaires étrangères,

Signé : LAURENT FABIUS

AVENANT

à la Convention entre

le Gouvernement de la République française

et

le Gouvernement la République des Philippines

tendant à éviter les doubles impositions

et à prévenir l'évasion fiscale

en matière d'impôts sur le revenu,

signé à Manille, le 25 novembre 2011

A V E N A N T
à la Convention entre
le Gouvernement de la République française
et
le Gouvernement la République des Philippines
tendant à éviter les doubles impositions
et à prévenir l'évasion fiscale
en matière d'impôts sur le revenu

Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Philippines,

Désireux de modifier la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Philippines tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, signée à Kingston le 9 janvier 1976 et modifiée par l'Avenant signé à Paris le 26 juin 1995 (ci-après dénommée « la Convention »),
Sont convenus des dispositions suivantes :

Article 1^{er}

L'article 26 de la Convention est supprimé et remplacé par le suivant :

« Article 26

Echange de renseignements

1. Les autorités compétentes des Etats contractants échangent les renseignements vraisemblablement pertinents pour appliquer les dispositions de la présente Convention ou pour l'administration ou l'application de la législation interne relative aux impôts de toute nature ou dénomination perçus pour le compte des Etats contractants, ou de leurs collectivités locales, dans la mesure où l'imposition qu'elle prévoit n'est pas contraire à la Convention. L'échange de renseignements n'est pas restreint par les articles 1 et 2.

2. Les renseignements reçus en vertu du paragraphe 1 par un Etat contractant sont tenus secrets de la même manière que les renseignements obtenus en application de la législation interne de cet Etat 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.

3. Chaque Etat contractant doit prendre les mesures nécessaires afin de garantir la disponibilité des renseignements et la capacité de son administration fiscale à accéder à ces renseignements et à les transmettre à son homologue.

Les dispositions des paragraphes 1 et 2 ne peuvent pas être interprétées comme imposant à un Etat contractant l'obligation :

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

c) De fournir des renseignements qui révéleraient un secret commercial, industriel, professionnel ou un procédé commercial ou des renseignements dont la communication serait contraire à l'ordre public.

4. Si des renseignements sont demandés par un Etat contractant conformément au présent article, l'autre Etat contractant utilise les pouvoirs dont il dispose pour obtenir les renseignements demandés, même s'il n'en a pas besoin à ses propres fins fiscales.

L'obligation qui figure dans la phrase précédente est soumise aux limitations prévues au paragraphe 3 sauf si ces limitations sont susceptibles d'empêcher un Etat contractant de communiquer des renseignements uniquement parce que ceux-ci ne présentent pas d'intérêt pour lui dans le cadre national.

5. En aucun cas les dispositions du paragraphe 3 ne peuvent être interprétées comme permettant à un Etat 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. »

Article 2

1. Chacun des Etats contractants notifie à l'autre l'accomplissement des procédures requises, en ce qui le concerne, pour la mise en vigueur du présent Avenant. Le présent Avenant entre en vigueur le premier jour du mois suivant la date de réception de la dernière de ces notifications.

2. Les dispositions du présent Avenant s'appliquent à toute année civile ou période comptable commençant à compter du 1^{er} janvier de l'année civile qui suit immédiatement la date de signature du présent Avenant.

3. Le présent Avenant demeurera en vigueur aussi longtemps que la Convention demeurera en vigueur.

EN FOI DE QUOI, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Avenant.

Fait à Manille, le 25 novembre 2011, en double exemplaire en langues française et anglaise, les deux textes faisant également foi.

Pour le Gouvernement
de la République française :
THIERRY BORJA DE MOZATA
Ambassadeur de France
à Manille

Pour le Gouvernement
de la République
des Philippines :
CESAR PURISIMA
Ministre des finances

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Philippines tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu

NOR : MAEJ1231044L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I – Situation de référence et objectifs de l'avenant

- **Contexte général**

La France et les Philippines sont liées par une Convention fiscale signée à Kingston le 9 janvier 1976¹, amendée le 26 juin 1995², dont l'article relatif à l'échange de renseignements n'est actuellement pas conforme aux standards internationaux.

Dans un contexte international où la transparence et l'échange d'informations fiscales se sont révélés être des contreparties indispensables à la mondialisation, la France a fait de la lutte contre l'évasion fiscale internationale un axe majeur de sa politique conventionnelle.

Au cours de l'année 2010, le gouvernement philippin a mis en place une législation relative à l'échange de renseignements supprimant les restrictions d'accès aux informations bancaires imposées par son droit interne.

Les autorités françaises et philippines ont dès lors paraphé le 19 avril 2011 un avenant à la convention fiscale précitée visant à modifier son article 26, afin de mettre celui-ci en conformité avec le plus récent standard du modèle de convention fiscale de l'OCDE en matière d'échange de renseignements, incluant en particulier la levée du secret bancaire. L'avenant a été formellement signé le 25 novembre 2011.

¹ Cf. Décret de publication n°78-986 du 29 septembre 1978.

² Cf. Décret de publication n°98-519 du 19 juin 1998.

La signature de cet avenant à Manille, qui s'inscrit dans le contexte des suites de la conférence de Paris du 21 octobre 2008 et de la volonté manifestée par les Etats du G20 d'améliorer la coopération entre les Etats en matière d'échange d'informations fiscales, constitue une avancée importante en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

- **Situation actuelle des Philippines**

Avec une population de 94 millions d'habitants, les Philippines sont le deuxième Etat de la région par la population et la cinquième économie d'Asie du sud-est. L'économie de ce pays connaît une forte croissance (7,6% en 2010) et les fondamentaux sont sains (dette soutenable, déficit budgétaire et inflation maîtrisés, réserves de change importantes), mais elle demeure peu diversifiée.

Estimation des fonds en dépôts et parmi eux ceux issus de l'évasion fiscale :

Le montant global des dépôts bancaires en pesos était de 3 663 Md PHP en avril 2011, soit 57,4 Md €. Les dépôts en devises s'élevaient à la même date à 1 046 Md PHP, soit 16,4 Md €. L'ensemble des dépôts était donc de 73,8 Md €, environ 49 % du PIB. Les dépôts provenant de l'évasion fiscale sont particulièrement difficiles à apprécier.

Estimation du nombre d'établissements bancaires :

En décembre 2010, la Banque centrale des Philippines supervisait 758 banques. Ce nombre, important quoique en diminution (785 un an auparavant), se composait de 38 banques « commerciales et universelles », dont 3 banques publiques et 16 banques étrangères, de 73 « thrift banks », correspondant plus ou moins à des caisses d'épargne et aux banques de microcrédit, et 647 banques rurales et coopératives. Les banques étrangères les plus importantes (12 % des actifs du système bancaire) sont Citibank, HSBC, Standard Chartered.

Aucune banque française n'a de licence bancaire aux Philippines, ni n'est actionnaire de banques philippines. BNP Paribas et Crédit Agricole sont uniquement des « offshore banking units » supervisées par la Banque centrale, qui ne peuvent opérer qu'en devises, pas en pesos. Il y a en tout cinq offshore banking units : outre les deux françaises, JP Morgan, Taiwan Cooperative Bank et jusqu'à il y a peu ABN Amro (qui vient de fermer).

Estimation du poids (direct ou indirect) des fonds en dépôts dans l'économie du pays :

Le secteur financier (banques, l'intermédiation financière non bancaire, l'assurance) contribue pour environ 7 % au PIB philippin. L'ensemble des ressources du système financier philippin était estimé à 8 932 Md PHP en mars 2011, soit 146 Md € ou 97 % du PIB. A 80 %, ces ressources sont celles du système bancaire.

Estimation du nombre de trusts et fondations domiciliés dans ce pays :

En décembre 2010, 47 institutions financières (dont 44 actives) étaient autorisées à gérer des « trusts ». Parmi elles, 27 étaient des banques universelles ou commerciales, 12 étaient des « thrift banks » (caisses d'épargne) et uniquement 5 des sociétés d'investissement.

Raisons d'estimer que le risque d'évasion voire de fraude fiscale vers ce pays était grand, voire avéré :

La raison principale de l'inclusion des Philippines dans la liste de l'OCDE des juridictions non coopératives en avril 2009, puis quelques jours après dans celle des juridictions n'ayant pas mis en œuvre de façon substantielle les normes internationales était le caractère particulièrement restrictif de la loi sur le secret bancaire.

Cette loi prévoyait que seule l'autorisation écrite du détenteur d'un compte ou une décision de justice permettait d'enquêter et d'utiliser l'information sur les dépôts bancaires (y compris certains investissements en bons du Trésor). Les exigences de cette loi de 1955 avaient été légèrement allégées en 2000 dans le cadre de la lutte contre le blanchiment. Cependant, des cas récents ont montré que le secret bancaire restait bien protégé et a empêché la Banque centrale de connaître l'existence de flux frauduleux et d'intervenir à temps pour lutter contre la criminalité financière.

Cette protection très forte du secret bancaire était un élément important facilitant l'évasion et la fraude fiscales pour les contribuables philippins (ou étrangers résidant aux Philippines). Elle rendait également peu opérationnelle les accords bilatéraux de coopération en matière fiscale.

Il semblerait que, bien souvent, ce secret bancaire philippin n'était qu'une première étape avant une sortie de capitaux philippins issus de la fraude ou de l'évasion fiscale vers d'autres places financières régionales.

La modification du dispositif législatif philippin, notamment de la loi sur le secret bancaire, suivie de la publication des décrets d'application, ont permis aux Philippines d'être placées en septembre 2010 sur la liste « blanche » de l'OCDE des Etats et territoires ayant mis en place les normes internationales en matière fiscale de façon substantielle.

Par ailleurs, les Philippines font l'objet d'une revue par les pairs dans le cadre du Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Le rapport de « phase 1 » du cadre légal a été publié lors de la réunion de ce Forum qui s'est tenue aux Bermudes du 31 mai au 1er juin 2011. Ce rapport note les progrès des Philippines et lui permet de passer en « phase 2 » de l'évaluation, tout en reconnaissant que demeurent certaines faiblesses légales ou réglementaires. La « phase 2 » doit avoir lieu au 1^{er} semestre 2013.

Estimation du nombre d'entreprises et de personnes physiques françaises ayant des activités commerciales ou des dépôts dans ce pays :

Deux banques françaises sont présentes aux Philippines, mais uniquement pour des activités offshore (c'est-à-dire en devises). Les dépôts en devises des 4 banques offshore actives n'étaient en 2010 que de 6 M USD, la quasi-totalité (96 %) de leurs financements (523 M USD) venant de leur maison-mère. Par ailleurs, Axa (une filiale d'Axa Australie) est présent sur le marché de l'assurance.

On dénombre environ 80 filiales françaises. La plus importante en termes d'effectifs est Teleperformance (plus de 10 000 employés) pour une activité de centre d'appels pour des clients nord américains. On peut également citer, parmi les sociétés significatives en termes d'actifs ou d'effectifs, Lafarge, Total, Oberthur, Essilor, L'Oréal, Air Liquide, Egis, ou encore Eurocopter.

Environ 1 800 Français résident aux Philippines. La grande majorité des Français employés sur place travaille pour des PME créées par des ressortissants français. Seule une très faible part d'entre eux (moins de cinquante) travaille pour des filiales philippines d'entreprises françaises.

- **L'accord signé avec les Philippines le 25 novembre 2011 constitue un avenant** à la convention fiscale franco-philippine du 9 janvier 1976 (modifiée par avenant du 26 juin 1995), actuellement en vigueur.

- **Cet avenant introduit une clause relative à l'échange de renseignements très proche de l'article 26 du modèle OCDE.** La clause insérée précise, en plus de la clause OCDE, que chaque Etat contractant doit prendre les mesures nécessaires afin de garantir la disponibilité des renseignements et la capacité de son administration fiscale à accéder à ceux-ci et à les transmettre.

II- Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'avenant

- **Conséquences économiques et financières**

Sur l'économie du pays :

Le petit nombre d'opérateurs présents dans le secteur financier ne devrait guère souffrir des nouvelles mesures de contrôle de l'évasion fiscale, d'autant que les modalités d'application aux standards de l'OCDE sont en place désormais depuis plusieurs mois et ont ainsi pu être anticipés par les acteurs potentiellement concernés.

Sur les entreprises et citoyens français ayant des activités commerciales ou des fonds dans ce pays :

Les Philippines figurent actuellement sur la liste française des Etats et territoires non coopératifs et les personnes physiques et morales investissant dans ces territoires sont, à ce titre, soumises aux mesures fiscales prévues par l'article 238-0A du Code général des impôts. Certaines filiales françaises, parmi les plus significatives, ont fait part des difficultés que leur posait la situation actuelle dans leurs relations financières avec leur maison-mère. A titre d'exemple, la filiale de la société installée aux Philippines peut être amenée à retenir les dividendes qu'elle devait verser à son siège français pour limiter une taxation accrue. Des bénéfices sont ainsi réinvestis aux Philippines et non en France. Dans d'autres cas, la société rencontre des difficultés car sa maison-mère peut se montrer réticente à financer son développement pour ne pas être accusée de placements dans un Etat considéré comme non coopératif. L'entrée en vigueur de cet avenant, en mettant les Philippines en conformité avec les standards requis, devrait leur permettre de sortir de la liste et donc mettre fin à ces situations.

Concernant les particuliers, les ressortissants français ayant effectué des dépôts dans le pays dans un but d'évasion fiscale du temps où les contrôles n'existaient pas, pourraient être inquiétés s'ils souhaitent les transférer à l'étranger ou les rapatrier en France. Leur nombre serait toutefois certainement faible et les montants peu significatifs.

- **Conséquences juridiques**

L'ordre juridique interne n'est pas affecté par cet avenant.

Toutefois, l'introduction dans la convention de la clause d'échange de renseignements offre la possibilité à la France de demander aux autorités de l'autre Partie contractante toute information utile à la bonne application de sa loi fiscale interne et de transmettre ces informations aux autorités concernées, y compris les autorités juridictionnelles et administratives.

Pourront être requis tous renseignements vraisemblablement pertinents pour la détermination, l'établissement et la perception des impôts, pour le recouvrement et l'exécution des créances fiscales sur les personnes soumises à ces impôts ou pour les enquêtes ou les poursuites en matière fiscale pénale à l'encontre de ces personnes. Les demandes pourront concerner toute personne ou entité. De plus, la République des Philippines ne pourra pas opposer un éventuel secret bancaire ni subordonner la délivrance de l'information à l'existence d'un intérêt pour l'application de sa propre législation fiscale. Ainsi, la capacité de la France dans sa lutte contre la fraude et l'évasion fiscales devrait s'en trouver renforcée.

A cet égard, le Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales a adopté le rapport d'évaluation sur les Philippines en juin 2011. Ce rapport confirme la mise en place par les Philippines d'une législation favorisant l'échange d'information.

Le traitement et la protection des données à caractère personnel et des autres informations fournies par les Parties seront, pour la France, assurés conformément à :

- la loi n° 78-17 modifiée du 6 janvier 1978 dite « Informatique et Libertés » ;
- la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, en particulier l'article 26 ;
- la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, adoptée à Strasbourg le 28 janvier 1981.

- **Conséquences administratives**

La mise en œuvre de l'échange de renseignements sera effectuée par la sous-direction du contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques et par les directions de contrôle fiscal nationales et interrégionales au niveau déconcentré. Ces services sont déjà en charge de la mise en œuvre de l'assistance administrative dans le cadre communautaire et en application des conventions fiscales existantes. Au regard des volumes d'informations déjà échangés, l'entrée en vigueur de l'avenant à la convention fiscale entre la France et les Philippines ne devrait pas entraîner de surcharge administrative substantielle.

III – Historique des négociations

A la suite de la réunion du G20 de 2009 au cours de laquelle a été soulignée la nécessité d'une coopération et d'une transparence fiscale accrue, la République des Philippines a officiellement informé l'OCDE de sa volonté de se conformer aux standards internationaux en matière d'échanges d'informations.

La France a dès lors proposé aux Philippines d'actualiser la convention fiscale du 9 janvier 1976 en introduisant un article 26 conforme au modèle de convention fiscale de l'OCDE.

Les discussions ont abouti au paragraphe d'un avenant à la convention substituant à l'article 26 actuel un article 26 permettant un échange d'informations sans restrictions.

La signature de l'avenant nécessitait cependant la modification effective du droit interne philippin, ce qui a été réalisé en septembre 2010, le gouvernement philippin ayant adopté les mesures réglementaires d'application de la loi instituant l'« Exchange of Information Act », votée en mars de la même année.

IV- Etat des signatures et ratifications

- **Signature.**

L'avenant a été signé à Manille le 25 novembre 2011 par MM. Thierry BORJA DE MOZOTA, ambassadeur de France à Manille et Cesar PURISIMA, ministre des finances des Philippines.

- **Processus de ratification par le pays signataire.**

La République des Philippines n'a pas à ce jour notifié à la France l'achèvement de ses procédures internes requises pour l'entrée en vigueur de l'avenant.

V- Déclarations ou réserves

Sans objet.