

N° 356

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 mai 2006

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi 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. Philippe NOGRIX,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le numéro :

Sénat : 201 (2005-2006)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. PLUSIEURS ACCORDS SECTORIELS ONT ÉTÉ CONCLUS EN 1999, PUIS EN 2004, ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA SUISSE POUR FACILITER LEURS ÉCHANGES DE TOUS ORDRES	6
A. LA PREMIÈRE SÉRIE D'ACCORDS COMPORTAIT NOTAMMENT DES FACILITÉS SUR LA CIRCULATION DES PERSONNES	6
B. UNE DEUXIÈME SÉRIE D'ACCORDS TECHNIQUES BILATÉRAUX ACCOMPAGNE LE TEXTE SUR LA RÉPRESSION DES FRAUDES	6
II. LE PRÉSENT ACCORD VISE À ÉTABLIR UN CADRE CLAIR POUR LA RÉPRESSION	8
A. UN ACCORD NOVATEUR	8
B. LE DOMAINE FISCAL RELÈVE DE LA SOUVERAINETÉ DE CHACUN DES PAYS	8
CONCLUSION	9
EXAMEN EN COMMISSION	10
PROJET DE LOI	11
ANNEXE I - ÉTUDE D'IMPACT	12

Mesdames, Messieurs,

L'accord, conclu en 2004, entre la Communauté européenne, ses États membres et la Suisse, pour l'amélioration de la lutte contre la fraude s'inscrit dans une deuxième série d'accords bilatéraux liant l'Union européenne et la Suisse. Une première série d'accords, conclus en 1999, est entrée en vigueur en 2002.

Ces accords spécifiques liant l'Union européenne à la Suisse visent à établir un cadre juridique adapté aux nombreux échanges existant entre ces deux ensembles en l'absence d'adhésion de la Suisse à l'Union européenne. Partant du constat qu'une éventuelle adhésion ne pourrait être envisagée qu'à long terme, les autorités helvétiques et européennes ont décidé **d'adopter une démarche pragmatique en négociant des accords bilatéraux qui facilitent les rapports de tous ordres entre la Suisse et les pays qui l'entourent, appartenant tous à l'Union européenne.**

I. PLUSIEURS ACCORDS SECTORIELS ONT ÉTÉ CONCLUS EN 1999, PUIS EN 2004, ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA SUISSE POUR FACILITER LEURS ÉCHANGES DE TOUS ORDRES

A. LA PREMIÈRE SÉRIE D'ACCORDS COMPORTAIT NOTAMMENT DES FACILITÉS SUR LA CIRCULATION DES PERSONNES

Une première série d'accords ont été conclus en 1999, dont seul celui portant sur la libre circulation des personnes exigeait une ratification parlementaire.

Ces accords touchaient des domaines très divers :

- la libre circulation des personnes : ouverture progressive et non automatique du marché du travail, reconnaissance mutuelle des diplômes et certificats professionnels (cet accord a été révisé en 2004 pour prendre en compte l'adhésion des dix nouveaux Etats membres à l'UE).

- le transport aérien : accès illimité des compagnies aériennes suisses au transport aérien à destination de chaque Etat membre ; elles peuvent ainsi assurer des liaisons directes entre villes européennes, comme Paris-Londres-Paris.

- le transport terrestre : reconnaît l'objectif suisse de transférer le maximum du trafic effectué actuellement par les poids lourds vers le rail.

- l'agriculture : libéralisation progressive du commerce du fromage, réduction des droits de douane pour les fruits et légumes, reconnaissance de l'équivalence des directives relatives aux produits bio, comme aux secteurs phytosanitaire et vétérinaire.

- les marchés publics : application des règles internationales pour les marchés relatifs aux télécommunications, aux transports ferroviaires, ainsi qu'aux acquisitions des communes et des entreprises privées concessionnaires.

- les obstacles techniques au commerce : reconnaissance mutuelle des procédures d'évaluation de la conformité (essais, certificats, enregistrements et autorisations).

la recherche : participation des scientifiques suisses au programme-cadre de recherche (PCRD) de l'Union européenne.

Ils sont entrés en vigueur en juin 2002.

B. UNE DEUXIÈME SÉRIE D'ACCORDS TECHNIQUES BILATÉRAUX ACCOMPAGNE LE TEXTE SUR LA RÉPRESSION DES FRAUDES

Cette deuxième série d'accords bilatéraux contient également un seul texte soumis à l'examen parlementaire sur la répression des fraudes.

A l'usage des accords conclus en 1999, les accords sectoriels de 2004 portent sur des sujets multiples :

- accord sur la fiscalité des revenus de l'épargne : imposition effective, dans l'Etat membre où il a sa résidence principale, des intérêts perçus par un épargnant en Suisse.

- accord sur l'association à Schengen /Dublin : suppression des contrôles aux frontières, accès suisse aux instruments de coopération en matière de sécurité de l'Union européenne, en particulier à la base de données SIS (Système d'informations Schengen), contenant des renseignements sur les personnes et les objets recherchés. Avec l'association à l'accord de Dublin, la Suisse bénéficiera en outre de l'accès au système des demandes d'asile européen, et à EURODAC, le système qui recueille les empreintes digitales des demandeurs d'asile.

- accord sur l'environnement : participation de la Suisse à l'Agence européenne pour l'environnement et au système communautaire d'attribution de label écologique.

- accord dans le domaine des statistiques : la Suisse harmonise progressivement ses statistiques selon les critères européens permettant la transmission, la comparaison et la publication coordonnée de données statistiques pour les échanges entre l'Union et la Suisse. Les experts suisses pourront participer aux activités d'Eurostat.

- accord concernant l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse : participation suisse à trois programmes communautaires, Socrates (éducation générale), Léonard de Vinci (formation professionnelle) et Jeunesse (activités extrascolaires). Les participants suisses bénéficieront des mêmes droits que les européens. L'accord prendra effet pour les programmes débutant à partir de 2007.

- accord sur l'audiovisuel : participation aux programmes communautaires MEDIA Plus (promotion, développement et distribution d'œuvres communautaires) et MEDIA Formation.

- accord sur les pensions : règlement du problème de la double imposition des retraites des fonctionnaires de l'Union européenne domiciliés en Suisse (une cinquantaine de retraités).

- accord sur les produits agricoles transformés : L'Union européenne supprimera ses droits de douane sur tous ces produits provenant de Suisse et n'accordera plus de subventions à l'exportation pour les produits destinés au marché suisse. En contrepartie, la Suisse réduira les droits de douane qu'elle perçoit sur les produits agricoles transformés, comme le chocolat, les pâtes, les biscuits, les glaces, et d'autres préparations alimentaires.

II. LE PRÉSENT ACCORD VISE À ÉTABLIR UN CADRE CLAIR POUR LA RÉPRESSION

A. UN ACCORD NOVATEUR

Le présent texte procède, tout d'abord, à la définition des actions de lutte contre la fraude, qui comprennent « la prévention, la détection, l'investigation, la poursuite et la répression » de toute activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des parties contractantes. Cette lutte passe par une coopération tant administrative que judiciaire, protégée, si nécessaire, par le secret pouvant couvrir, les informations et éléments de preuve obtenus dans ce cadre. Les modalités de cette assistance administrative, et surtout judiciaire, sont détaillées de façon précise par l'accord.

L'objectif général du texte réside dans la simplification des procédures d'assistance mutuelle, leur accélération et l'élargissement de leur champ d'application.

Ainsi, l'entraide pénale pourra découler de l'incrimination d'une personne morale. Il s'agit d'un élément important en matière de répression des fraudes qui, lorsqu'elles sont organisées sur une grande échelle, mettent souvent en cause non seulement des individus, mais également des sociétés, qui pourront ainsi être poursuivies.

B. LE DOMAINE FISCAL RELÈVE DE LA SOUVERAINETÉ DE CHACUN DES PAYS

Le secret bancaire ne pourra plus être opposé comme motif de refus de transmission de données entre autorités compétentes. Ce point est essentiel pour le renforcement de la coopération judiciaire avec la Suisse, coopération qui bute souvent sur les « spécificités » financières et bancaires de ce pays. Le souhait de se rapprocher de l'Union européenne est suffisamment fort au sein des autorités helvétiques pour qu'elles acceptent de voir transgresser, dans certains cas, le secret bancaire. **Cette disposition contribuera à freiner l'évasion fiscale de la France vers la Suisse** : en effet, l'accord offre la possibilité concrète d'obtenir, pour les administrations intéressées, une meilleure connaissance de la situation des contribuables nationaux ayant des comptes dans l'Etat partenaire. Dans les faits, il s'agit de contribuables français ayant des comptes en Suisse. Ainsi, le manque de transparence, parfois reproché au système fiscal helvétique, en sera atténué, et les bénéficiaires potentiels de cette opacité pourraient être ainsi dissuadés de trouver refuge dans ce pays.

CONCLUSION

Déjà réalisée par l'Estonie, la Lettonie et la Slovénie, le présent texte est en passe d'être conclu par le Danemark, la Hongrie et la Tchécoslovaquie.

La France doit donc, à son tour, ratifier au plus tôt un accord bénéfique pour l'ensemble des Etats signataires.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 17 mai 2006.

M. Philippe Nogrix, rapporteur, a précisé qu'une première série d'accords bilatéraux entre l'Union européenne, ses Etats membres et la Suisse, était entrée en vigueur en 2002, le présent accord faisant partie d'une deuxième série d'accords de ce type conclus lors du Conseil européen de Luxembourg en octobre 2004. Ces accords, a rappelé M. Philippe Nogrix, rapporteur, constituaient autant d'éléments de rapprochement entre l'Union européenne et la Suisse, dans un contexte marqué par le refus, plusieurs fois exprimé par la population helvétique, de rejoindre l'Union européenne.

Le présent texte vise à établir un cadre juridique clair, facilitant la répression des fraudes et des autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne, de ses Etats membres et de la Suisse. Son objectif général consiste donc dans la simplification et l'accélération des procédures d'assistance mutuelle de nature administrative et judiciaire en matière de répression des fraudes. M. Philippe Nogrix, rapporteur, a souligné que la Suisse avait accepté que le secret bancaire ne puisse plus être opposé systématiquement aux demandes de renseignements effectuées par la France dans le cadre de la répression des fraudes, ce qui témoignait d'un important effort de rapprochement avec les normes en vigueur dans l'Union européenne. Il a ajouté que ce texte était accompagné de huit accords sectoriels, qui constituaient également des étapes positives dans l'harmonisation en cours entre la Suisse et l'Union, et a donc recommandé son adoption.

Suivant les recommandations du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le gouvernement)

Article unique

Est autorisée 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, signé à Luxembourg le 26 octobre 2004, et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 201 (2005-2006)

ANNEXE I - ÉTUDE D'IMPACT¹

1/ Etat du droit et situation de fait existant et leurs insuffisances

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 constitue un des éléments importants de l'ensemble des accords sectoriels dont la signature, au mois d'octobre 2004, a marqué l'achèvement de la deuxième vague de négociations avec la Confédération.

En sa qualité d'accord mixte, l'accord de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membre, d'une part, e la Confédération suisse, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers, a été signée par la Communauté européenne mais également par les représentants des 25 Etats membres en marge du Conseil de Luxembourg, le 26 octobre 2004.

Cet accord a été ratifié à une large majorité par le parlement suisse lors de sa session d'hiver (29 novembre – 17 décembre 2004). Pour être applicable, il doit maintenant être ratifié par chaque Etat membre afin de pouvoir être appliqué sur le territoire de l'Union.

2/ Bénéfices escomptés en la matière

Les bénéfices devraient être importants en matière :

- d'intérêt général : en assurant sur le terrain une meilleure efficacité dans la lutte contre la fraude, cet accord contribuera à réduire la délinquance financière sur le territoire français ;

- d'incidences financières : elles seront évidentes, par l'accroissement des recettes fiscales due à une lutte plus efficace contre la fraude et l'évasion des impôts indirects ;

- de simplification des formalités s'imposera aux autorités administratives : notamment en matière d'assistance administrative et d'entraide judiciaire ;

- de complexité dans l'ordonnancement juridique : dès qu'il aura été approuvé, cet accord s'imposera aux autorités administratives françaises.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires