

N° 190

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 décembre 2011

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, autorisant l'approbation de la **convention** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la **République de Panama** en vue d'**éviter les doubles impositions** et de **prévenir l'évasion et la fraude fiscales** en matière d'**impôts sur le revenu**,*

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.*

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 4023, 4037 et T.A. 796

Sénat : 186 et 191 (2011-2012)



## SOMMAIRE

Pages

<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE - L'ENJEU ÉCONOMIQUE, CONDITION INSUFFISANTE POUR TOUTE RATIFICATION</b> .....	7
<b>I. L'EXPANSION ÉCONOMIQUE : UN ÉLÉMENT PARMIS D'AUTRES DE LA RELATION CONVENTIONNELLE</b> .....	7
A. UNE ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE CIBLÉE.....	7
1. <i>Des investissements directs étrangers français modestes</i> .....	7
2. <i>Un excédent commercial imputable pour plus des deux tiers à la vente de navires</i> .....	8
B. ... QUI NE SAURAIT CONSTITUER L'UNIQUE FONDEMENT DE LA RELATION CONVENTIONNELLE .....	10
<b>II. LE PANAMA, UN ETAT JUGÉ EN VOIE DE COOPÉRATION SUR TROIS DES DIX CRITÈRES</b> .....	12
A. UN PREMIER PAS FORMEL : LA SIGNATURE DE LA CONVENTION FISCALE .....	12
1. <i>Des stipulations de suppression des doubles impositions conformes aux standards de l'OCDE</i> .....	12
2. <i>Une portée formelle de l'échange de renseignements sans modification corrélative du droit des sociétés panaméennes</i> .....	20
B. ... SOUS LA SURVEILLANCE DU FORUM MONDIAL SUR LA TRANSPARENCE FISCALE .....	22
1. <i>Une évaluation sur la base de dix critères</i> .....	22
2. <i>Un « commencement » de mise en conformité du cadre normatif panaméen</i> .....	24
<b>SECONDE PARTIE - LA CAPACITÉ NORMATIVE À COOPÉRER, CONDITION INDISPENSABLE ET PRÉALABLE À TOUTE RATIFICATION</b> .....	25
<b>I. UNE ÉVALUATION GLOBALEMENT DÉFAVORABLE DE LA TRANSPARENCE FISCALE PANAMÉENNE PAR LE FORUM MONDIAL...</b> .....	25
A. UN RÉSEAU CONVENTIONNEL TROP « SÉLECTIF » .....	27
1. <i>La sortie de la liste grise de l'OCDE grâce à la signature du douzième accord avec la France</i> .....	27
2. <i>Une certaine réticence à conclure des accords avec tout Etat demandeur</i> .....	29
B. UNE DISPONIBILITÉ DES RENSEIGNEMENTS LACUNAIRE.....	29
1. <i>Des failles dans le mécanisme d'identification des détenteurs d'actions au porteur</i> .....	29
2. <i>L'absence d'obligation légale de comptabilité des sociétés off shore</i> .....	30
C. UN ACCÈS AUX RENSEIGNEMENTS LIMITÉ .....	30
1. <i>Le secret professionnel des avocats, une arme absolue contre la divulgation des informations financières</i> .....	31
2. <i>L'exigence d'un « intérêt fiscal national »</i> .....	31

<b>II. LES CONCLUSIONS DU FORUM, EXPLICATION DU REPORT PAR LA FRANCE DE LA SIGNATURE DE LA CONVENTION...</b>	33
<b>III. ... ET MOTIF POUR LE REPORT DE LA RATIFICATION</b>	33
A. L'ABSENCE D'ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE CONVENTIONNELLE D'ÉCHANGE D'INFORMATIONS	33
1. <i>Un nouveau bilan des contrôles fiscaux des filiales détenues à l'étranger prévu par la loi de finances pour 2011</i>	33
2. <i>L'absence de transmission au Parlement du jaune budgétaire</i>	34
B. LA PERSISTANCE D'INCERTITUDES QUANT À L'EXISTENCE D'UN CADRE NORMATIF APPROPRIÉ	35
1. <i>La sortie de la liste française : un enjeu en termes de crédibilité politique</i>	35
2. <i>Une nécessaire évaluation préalable des modifications législatives panaméennes</i>	37
<b>CONCLUSION</b>	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b>	43
<b>ANNEXE 1 TABLEAU COMPARATIF DES DISPOSITIONS DE L'AVENANT AVEC LE MODÈLE OCDE</b>	45
<b>ANNEXE 2 PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LÉGISLATION FISCALE PANAMÉENNE</b>	53
<b>ANNEXE 3 LOI N° 2 DU 1<sup>er</sup> FÉVRIER 2011 « LAS MEDIDAS PARA CONOCER AL CLIENTE » PUBLIÉE À LA GAZETTE OFFICIELLE PANAMÉENNE N° 26713-C</b>	57
<b>ANNEXE 4 TABLEAU RÉCAPITULATIF DES EVALUATIONS DU FORUM MONDIAL SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉCHANGE DE RENSEIGNEMENTS À DES FINS FISCALES</b>	69

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le Sénat est saisi du projet de loi n° 186 (2011-2012), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant **l'approbation de la convention** entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement de la République de **Panama** en vue d'éviter les  **doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales** en matière d'impôts sur le revenu.

**Cet accord, signé le 30 juin 2011** à Panama et ratifié par cet Etat le 21 octobre dernier, apparaît conforme au modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (ci-après le « modèle OCDE »).

Cependant, **l'enjeu de l'examen** du présent projet de loi **ne réside pas dans l'appréciation de la qualité normative de ladite convention mais dans celle du dispositif juridique panaméen** qui doit lui permettre de se conformer à l'engagement de transmettre les renseignements demandés par la France.

En effet, **l'évaluation du cadre normatif panaméen publiée en septembre 2011 par le Forum mondial sur la transparence** et l'échange de renseignements à des fins fiscales de l'OCDE (ci-après le « Forum mondial ») a conclu que cet Etat ne disposait pas des outils juridiques nécessaires afin d'échanger les informations, puisqu'il n'avait satisfait que **trois des dix critères établis par ce Forum**.

**En l'absence de règles panaméennes** portant notamment sur la comptabilité des sociétés *off shore* qui sont immatriculées au Panama sans y réaliser d'activité, **il apparaît impossible à cet Etat**, en dépit de sa volonté de coopérer, **de transmettre** aux autorités françaises **des renseignements dont il ne dispose pas lui-même**.

**Il figure, à ce titre, avec le Brunei et les Seychelles parmi les Etats et territoires les moins coopératifs. Il n'a donc pas été admis par l'OCDE à passer à la seconde phase** de l'examen qui tend, après une évolution objective du cadre législatif de la première phase, à apprécier l'effectivité des échanges.

Depuis cette évaluation, **la République panaméenne a modifié sa législation le 1<sup>er</sup> février 2011<sup>1</sup>** afin d'imposer aux avocats, agents agréés des sociétés, une obligation de « connaître leur client ». Un premier examen du texte, annexé au présent rapport, conduit à relever certaines **incertitudes quant à la capacité réelle du Panama** à pouvoir collecter les informations qui lui seraient demandées par la France, notamment en matière d'identification des actionnaires aux porteurs et de ceux des sociétés *off shore*.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2 du 1<sup>er</sup> février 2011 que regula las medidas para conocer al cliente por los agentes residentes de entidades jurídicas existentes de acuerdo con las leyes de la República de Panamá, publicada en la *Gazette officielle* n° 26713 C.

Notre collègue députée **Martine Aurillac**, rapporteure sur le présent projet de loi, précise dans son rapport<sup>1</sup> que « *Certains obstacles à l'échange d'informations demeurent toutefois et il n'est pas garanti que le Forum de l'OCDE valide le passage en phase 2 l'an prochain. Toutefois les effets d'une telle décision de l'OCDE, sur la réputation du pays, mais aussi sur les prêts accordés par certaines institutions internationales, constituent en soi un sérieux stimulant.* ».

La politique de lutte contre l'opacité fiscale ne doit pourtant pas se contenter de déclarations d'intentions, mais se fonder sur des éléments tangibles. Or, en l'état du dossier, l'élément le plus tangible dont nous disposons est l'analyse du Forum mondial, organisme indépendant et compétent, qui conclut que le Panama ne possède pas le cadre juridique nécessaire à une coopération fiscale effective. Ceci conduit légitimement à reporter la présente ratification.

**L'approbation du présent projet** de loi emporterait en effet de lourdes conséquences. Elle **conduirait à la radiation de la République panaméenne de la liste française** des Etats et territoires non coopératifs (ETNC) créée le 12 février 2010 et mise à jour annuellement<sup>2</sup>. L'inscription sur cette liste déclenche l'application automatique de sanctions fiscales élaborées dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2009<sup>3</sup>.

Pour l'ensemble de ces raisons détaillées dans le présent rapport, votre rapporteure vous proposera de ne pas approuver ce projet de loi et de reporter cette autorisation jusqu'à ce qu'il aura été établi de manière certaine et objective que la République panaméenne dispose de la capacité normative à échanger les renseignements.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 4037 (XIII<sup>ème</sup> législature) fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi n° 4023, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Panama en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu.

<sup>2</sup> Cf. Arrêtés du 12 février 2010 et du 14 avril 2011 pris en application du deuxième alinéa du 1 de l'article 238-0 A du code général des impôts.

<sup>3</sup> Cf. Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

## **PREMIÈRE PARTIE L'ENJEU ÉCONOMIQUE, CONDITION INSUFFISANTE POUR TOUTE RATIFICATION**

### **I. L'EXPANSION ÉCONOMIQUE : UN ÉLÉMENT PARMIS D'AUTRES DE LA RELATION CONVENTIONNELLE**

**À la question de votre rapporteure sur les raisons de la nécessité de ratifier la présente convention**, le ministère des affaires étrangères a répondu « *Le Président de la République a reçu M. Ricardo Martinelli, le Président panaméen, le 17 novembre dernier. C'était la première visite d'un Président panaméen depuis 2004 et M. Martinelli était le premier chef d'Etat d'Amérique centrale à être reçu par le Président de la République depuis le début de son mandat.*

*« Il s'agissait pour son visiteur de mettre en avant le nouveau projet de développement du pays, et le nouveau modèle de croissance qui l'accompagne. L'économie panaméenne est désormais adossée sur des piliers (agrandissement du canal et infrastructures de transport international, tourisme) qui supposent une ouverture à l'économie mondiale et la conformité à ses règles. Ce modèle fonctionne et place Panama en tête des pays de la région en termes de taux de croissance, en faisant désormais un pays émergent [...].*

*« Plus directement, cette visite a été l'occasion, pour le président panaméen, de faire valoir que le développement de son pays ne pouvait se faire qu'en suivant les règles internationales de transparence fiscale. La ratification rapide, par le Parlement français, de l'accord bilatéral signé le 30 juin dernier serait une étape essentielle dans les progrès réalisés par le Panama. ».*

#### **A. UNE ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE CIBLÉE...**

##### **1. Des investissements directs étrangers français modestes**

En premier lieu, les orientations gouvernementales du Panama depuis 2004 tendent à développer **une stratégie d'attraction des investissements directs étrangers (IDE)** fondée sur une dynamique économique<sup>1</sup>, un assainissement des finances de l'Etat ainsi qu'une politique de grands travaux. Sa législation est favorable aux investissements étrangers qui bénéficient tout à la fois de la liberté de transfert des capitaux et des dividendes, et de l'égalité de traitement entre nationaux et étrangers.

---

<sup>1</sup> La croissance du Panama était de 7,5 % en 2010. Elle a bénéficié de la rétrocession du Canal au 1<sup>er</sup> janvier 2000 ainsi que de la bonne conjoncture mondiale entre 2005 et 2008.

Le Panama a développé un cadre fiscal dénommé « *Zones économiques spéciales* » et propose des mesures attractives relevant de la loi n° 41 de 2007 sur les sièges régionaux de multinationales, récemment modifiée. Il a obtenu, en 2010, le « *investment grade* » à l'instar du Brésil, du Chili, du Pérou et du Mexique.

**Le Panama a enregistré entre 2004 et 2009 des flux d'IDE moyens annuels de 1,75 milliard de dollars.** Son stock s'établit en 2010 à 20 milliards de dollars. Il constitue depuis 2005 le premier récepteur d'IDE dans la région. Il accueille près de 900 entreprises à capitaux étrangers.

Autrefois provenant exclusivement des Etats-Unis, les investissements ont pour origine, à hauteur de 33 % du stock, les Etats-Unis, pour un autre tiers l'Europe (Royaume-Uni, Espagne, Suisse et France). Les pays latino-américains y contribuent à hauteur de 20 % (Colombie, Mexique et Venezuela) et l'Asie pour 8 % (Taiwan, Hong Kong, Corée et Japon).

**S'agissant des investissements français,** ils s'élevaient en 2009 à 750 millions de dollars dont 700 millions proviennent du groupe GDF-Suez Energy. Celui-ci a notamment racheté 51 % de la centrale thermique de *Bahia las minas* et a participé à la construction de la centrale hydroélectrique « *Dos mares* ».

**Les 50 millions de dollars restants concernent les structures commerciales d'une vingtaine de filiales de grands groupes français<sup>1</sup>.** Ces implantations sont relativement récentes car elles ont été effectuées ces cinq dernières années pour la moitié d'entre elles.

## **2. Un excédent commercial imputable pour plus des deux tiers à la vente de navires**

**Le Panama constitue, pour certains grands groupes français, une voie de débouchés commerciaux** dans le domaine de l'énergie, du BTP, du transport urbain et de l'environnement. GDF-Suez constitue le deuxième fournisseur d'énergie sur le marché panaméen après l'Américain AES. La société Degrémont a emporté en 2009, en partenariat avec le groupe brésilien Odebrecht, le marché de la station de traitement des eaux usées de la ville de Panama. Un groupement d'entreprises françaises, piloté par Alstom Transport SA et comprenant Thales, Cim, Tso, Sofratesa, a conclu, le 10 décembre 2010, un contrat de sous-traitance des équipements de la première ligne de métro avec le consortium Linea Uno<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> GDF-Suez, Degrémont, Sanofi-Aventis, L'Oréal, Total, Alstom, Cim/Tso, Thales, Alcatel-Lucent, Michelin, Schneider Electric, Bouygues Bâtiment, CMA-CGM, Air Liquide, Air France-KLM, Lab. Servier, Areva T & D, Airstar space light, Ipsos, Axa assistance, Boutique Louis Vuitton, Bureau Veritas, Peugeot.

<sup>2</sup> Le contrat pour la construction et l'équipement de la première ligne de métro a été conclu le 26 novembre 2010 entre le secrétariat du métro et consortium Linea Uno, composé de groupes de BTP brésiliens pour 55 % et espagnols pour 45 %.

**Le Panama représente un point d'entrée en Amérique latine et centrale pour le commerce français** puisqu'il a absorbé, en 2010, 6,1 % des exportations françaises destinées à l'Amérique latine et 78 % de celles vers l'Amérique centrale.

Cependant, force est de constater qu'en dépit d'un certain renforcement de **la présence française** ces cinq dernières années, celle-ci **ne s'élève pas au niveau de nos principaux concurrents** que sont l'Italie ou les Etats-Unis. Ces derniers demeurent le premier fournisseur et le premier client du Panama avec respectivement 27,5 % et 29,2 % de parts de marché.

**Si la France figure parmi les dix premiers fournisseurs du marché panaméen ainsi que parmi les dix premiers pays investisseurs étrangers**, les montants demeurent modestes. Le Panama a importé 640,8 millions d'euros de produits français et a exporté moins de 7 millions d'euros en 2010.

Il convient en outre de souligner que **l'importance de l'excédent commercial de 634 millions d'euros** ainsi dégagé en 2010 **résulte en grande partie de la vente des navires français aux sociétés d'armateurs domiciliées au Panama**. En effet, selon les douanes françaises, parmi les 640,8 millions d'euros, la vente d'un seul navire a représenté, en 2010, 431 millions d'euros. **Les exportations françaises, hors navires**, se sont établies à près de **210 millions d'euros**.

**En ce qui concerne les projets à court et moyen terme**, ils comprennent notamment la construction d'une seconde ligne de métro<sup>1</sup>, dont l'appel d'offres sera lancé en 2012, et surtout le projet d'interconnexion électrique avec la Colombie<sup>2</sup>. Ce chantier de construction d'une ligne haute tension de transmission de 614 kilomètres en Colombie et au Panama devrait donner lieu à un appel d'offres en 2012 pour une mise en service en 2014. Dans le domaine du BTP, la construction de deux autres ponts sur le canal<sup>3</sup> est prévue, conduisant au lancement d'un appel d'offres au printemps 2012 pour le premier pont. Une cité gouvernementale<sup>4</sup>, un centre de convention et de congrès<sup>5</sup> ainsi qu'une tour financière<sup>6</sup> devraient voir le jour d'ici 2014. Enfin, un projet d'extension de la station de traitement des eaux usées pourrait être réalisé vers 2014<sup>7</sup>.

Au-delà de ces perspectives, il convient de rappeler qu'au plan mondial, **le Panama ne constitue que le cinquante-cinquième client de la France et son cent dix-neuvième fournisseur en 2010**.

---

<sup>1</sup> Montant estimé du projet : 400 à 500 millions de dollars.

<sup>2</sup> Montant estimé du projet : 450 millions de dollars.

<sup>3</sup> Montant estimé du projet : 500 à 600 millions de dollars.

<sup>4</sup> Montant estimé du projet : 500 à 600 millions de dollars.

<sup>5</sup> Montant estimé du projet : 200 millions de dollars.

<sup>6</sup> Montant estimé du projet : 250 millions de dollars.

<sup>7</sup> Montant estimé du projet : 200 millions de dollars.

**B. ... QUI NE SAURAIT CONSTITUER L'UNIQUE FONDEMENT DE LA RELATION CONVENTIONNELLE**

**Les enjeux économiques ne peuvent constituer l'unique fondement d'une ratification.** Depuis le sommet de Londres, la France a signé, à ce jour, **trente-six** accords de coopération dont vingt-sept accords d'échange de renseignements<sup>1</sup> et neuf conventions de suppression de double impositions<sup>2</sup>, ou **conventions** ou encore **accords** d'échange de renseignements. Ils obéissent à une politique conventionnelle de lutte contre l'opacité fiscale que le Gouvernement a renforcée, dans le cadre de la loi de finances rectificative de la fin 2009<sup>3</sup>.

**Madame Valérie Pécresse, ministre du budget**, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, a néanmoins convenu lors d'une conférence de presse, le 24 novembre 2011, que le bilan de cette politique conventionnelle n'était pas parfait<sup>4</sup>.

La France avait adressé à **dix-huit Etats plus de 232 requêtes au cours des huit premiers mois de 2011**. Elles tendent à identifier les propriétaires effectifs des actifs des structures enregistrées localement, ou encore à déterminer la réalité de la substance économique de sociétés ou entités, ainsi que la nature et l'origine des flux financiers.

Au 31 août 2011, **elle n'avait reçu** que soixante-et-onze réponses, soit **moins d'un tiers des demandes**. De surcroît, la ministre a noté que « ***certaines Etats semblent considérer que la coopération vise à valider une information déjà connue par les autorités françaises, plutôt qu'à en donner une nouvelle.*** »<sup>5</sup>.

Cette dernière a, par ailleurs ajouté que « *Nous allons donc continuer à améliorer notre capacité de contrôle et à cibler de mieux en mieux l'action des services fiscaux et douaniers. Premièrement, je veux que dans le cadre de ses contrôles, l'administration fiscale veille scrupuleusement à l'application du paquet de mesures de rétorsion concernant les Etats non coopératifs.*

---

<sup>1</sup> Dix-sept accords sont entrés en vigueur : Liechtenstein, Saint Marin, Les Bahamas, Guernesey, l'île de Man, Jersey, les îles Caïmans, les Bermudes, les îles Vierges britanniques, Gibraltar, Saint-Christophe et Niévès, Andorre, Antigua et Barbuda, l'Uruguay, Vanuatu, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines.

<sup>2</sup> Cinq conventions sont entrées en vigueur : Luxembourg, Suisse, Malaisie, Singapour et Bahreïn.

<sup>3</sup> Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

<sup>4</sup> Extrait de sa conférence de presse : « Cela ne veut pas dire que tout est rose, j'y reviendrai. Mais il vaut mieux avoir 36 conventions signées, et donc un cadre de dialogue et de travail, que la situation antérieure. ».

<sup>5</sup> In. <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/11883.pdf>

*« J'ai demandé à Philippe Parini<sup>1</sup> de s'en assurer par des contrôles fiscaux ciblés. Par exemple, les entreprises qui versent des rémunérations dans des Etats non coopératifs, comme le Panama, doivent aujourd'hui payer une retenue à la source au taux de 50 %. Il faut regarder que cette obligation est bien respectée. ».*

En outre, l'efficacité de la politique conventionnelle s'inscrit dans des relations économiques complexes comme en témoigne la suspension du contrat conclu avec l'assureur-crédit Coface pour le financement du métro de Panama, annoncée le 28 novembre 2011. Il apparaît que la constitution panaméenne autorise la prise de mesures de rétorsion en cas d'agissements discriminatoires étrangers contre le Panama.

Prenant acte des enjeux commerciaux liés à la ratification du présent projet de loi, **vo**tre **r**apporteure **s**ouhaite, néanmoins, **q**ue **l**es **r**elations **c**ommerciales **a**vec **P**anama **s'**établissent **d**ans **u**n **c**adre **t**ransparent, fondé sur des critères normatifs objectifs.

**Ces derniers sont en cours d'évaluation.** Si les intérêts économiques français ne doivent pas être l'otage des politiques, ils ne sauraient, à eux seuls, commander toute politique. Il convient, au contraire, de se féliciter que l'intervention des entreprises sur les marchés puisse s'accompagner de l'identification et de l'analyse des traités fiscaux.

---

<sup>1</sup> Directeur général des finances publiques du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État.

## II. LE PANAMA, UN ETAT JUGÉ EN VOIE DE COOPÉRATION SUR TROIS DES DIX CRITÈRES

Le gouvernement panaméen, sous l'impulsion de Ricardo Martinelli, Président de la République, a affirmé sa volonté de ne plus figurer dans le concert des nations en tant que « *paradis fiscal* ».

### *A. UN PREMIER PAS FORMEL : LA SIGNATURE DE LA CONVENTION FISCALE*

**Le présent projet de loi propose d'autoriser l'approbation de la convention** entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement de la République de Panama, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu.

Outre la suppression des doubles impositions, facteur d'attractivité économique certain, **la convention contient une clause d'échange de renseignements.**

**Ses vingt-neuf articles, ainsi que les six points du protocole** venant la compléter, sont globalement similaires, voire identiques au modèle OCDE. A l'exception de l'imposition des redevances, l'ensemble des dérogations apportées au modèle de l'OCDE résultent de l'initiative de la France, conformément à sa pratique conventionnelle.

La convention entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date de réception par le Panama de la notification française. Cette dernière aura pour effet d'abroger la précédente convention en date de 1995<sup>1</sup>.

### **1. Des stipulations de suppression des doubles impositions conformes aux standards de l'OCDE**

#### *a) Un champ d'application traditionnel*

A titre liminaire, **l'article 3 définit les termes** nécessaires à l'interprétation de la convention<sup>2</sup> conformément au modèle OCDE<sup>3</sup>. Le champ d'application est déterminé par rapport aux personnes visées, les **résidents**, d'une part, et les **impôts**, d'autre part.

---

<sup>1</sup> Loi n° 96-569 du 26 juin 1996 autorisant l'approbation de l'accord fiscal sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Panama. Cf. dossier législatif du Sénat <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/s95960160.html>.

<sup>2</sup> Etat contractant, France, Panama, personne, société, entreprise, entreprise d'un Etat contractant, trafic international, autorité compétente, national et activité.

<sup>3</sup> La seule distinction réside dans la suppression du mot « citoyenneté » dans la définition de « national ».

(1) Le critère de la résidence

Les **personnes** concernées par l'application de la convention sont les résidents aux termes de **l'article 1<sup>er</sup>**. **Défini à l'article 4<sup>1</sup>** de la convention, ce terme désigne les personnes assujetties à l'impôt dans cet Etat, en raison de son domicile, de sa résidence, de son siège de direction, de son lieu d'enregistrement ou de tout autre critère analogue<sup>2</sup>. Sont également visées les personnes morales de droit public.

**Sont intégrées les stipulations<sup>3</sup> relatives aux sociétés de personnes françaises fiscalement qualifiées de « translucides »**, contrairement aux sociétés anglo-saxonnes dites « transparentes ». Ces dernières ne possèdent ni la personnalité morale, ni un résultat fiscal propres. Les bénéficiaires sont présumés être réalisés directement par les associés.

En revanche, une société de personnes immatriculée en France possède la personnalité morale. Elle est le sujet de l'impôt à raison de son propre résultat fiscal. Néanmoins, le caractère « translucide », à mi-chemin entre transparence et opacité, se manifeste par le fait qu'elle n'est pas redevable de l'impôt dû sur ce résultat. Les associés de ces sociétés sont personnellement soumis à l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés au *prorata* de leurs droits. Cette stipulation doit permettre d'éviter les doubles impositions des sociétés de personnes françaises.

Selon le ministère des affaires étrangères, la France a, en outre, obtenu du Panama qu'il renonce à sa demande d'inclusion de certaines entités non taxées (*partnerships* et associations) parmi les résidents.

Enfin, une clause anti-abus vise à exclure du champ d'application conventionnel le « bénéficiaire apparent »<sup>4</sup>.

(2) La liste énumérative des impôts

Quant aux **impôts visés à l'article 2**, il est regrettable que le texte ne reprenne pas la formule générale utilisée par la pratique conventionnelle française qui fait référence aux « *impôts existants prévus par les dispositions législatives et réglementaires des parties contractantes* ». L'énumération de l'article 2 offre moins de souplesse nécessaire à l'application de la convention dans le temps<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. Paragraphe 1 de l'article 4.

<sup>2</sup> En cas de double résidence d'une personne physique, l'accord privilégie le foyer d'habitation permanent comme critère déterminant, puis ses liens personnels et économiques, le lieu de séjour habituel, et enfin la nationalité. Cf. Paragraphe 2 de l'article 4.

La double résidence d'une personne morale est résolue par la détermination du lieu de son siège effectif. Cf. Paragraphe 3 de l'article 4.

<sup>3</sup> Cf. Paragraphe 4 de l'article 4.

<sup>4</sup> Cf. Paragraphe 5 de l'article 4.

<sup>5</sup> Il convient néanmoins de relever que la référence aux « impôts de nature analogue ou identique qui seraient établis après la signature » permet l'adaptation de la présente convention.

**Coté français**, les impôts sont l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, les contributions sur l'impôt sur les sociétés, ainsi que toutes les retenues à la source et avances décomptées sur ces impôts. Ne sont pas mentionnés : les taxes sur les salaires, l'impôt de solidarité sur la fortune, les impôts sur les successions et les donations, les droits de mutation à titre onéreux et la TVA. **Coté panaméen**, l'accord ne vise que l'impôt sur le revenu.

(3) L'établissement stable

La notion d'**établissement stable** est primordiale car elle permet à un Etat d'imposer les bénéfices d'une entreprise de l'autre Etat. Cette taxation est justifiée par la présence d'*« une installation fixe d'affaires<sup>1</sup> par l'intermédiaire de laquelle [elle] exerce tout ou partie de son activité »<sup>2</sup>*, aux termes de l'**article 5**.

*b) La détermination de la compétence fiscale selon les catégories de revenus*

**Les règles de répartition de la compétence fiscale** entre l'Etat de résidence et l'Etat de la source pour chaque type de revenus sont déterminées **en fonction des catégories de revenus**, prévues aux **articles 6 à 20** de la convention.

Il existe trois modalités de partage de la compétence fiscale :

- **l'imposition sans limite dans l'Etat, source** des revenus ;
- **l'imposition limitée dans l'Etat de la source** ;
- **l'interdiction d'imposer à l'Etat de la source**, laissant ce droit à l'Etat du lieu de résidence du bénéficiaire des revenus.

(1) Le droit d'imposition sans limitation en faveur de l'Etat de la source

Aux termes de l'**article 6**, le droit d'imposition sans limitation en faveur de l'Etat de la source concerne tout d'abord les **revenus de biens immobiliers<sup>3</sup>**, conformément au modèle OCDE.

---

<sup>1</sup> *Cet emplacement fixe, permanent et productif car servant aux activités de l'entreprise, peut être constitué d'un siège de direction, d'une succursale, d'un bureau, d'une usine, d'un atelier, d'une mine.... Cf. Paragraphe 2 de l'article 5. En revanche, un chantier de construction ne constitue un établissement stable que si sa durée dépasse douze mois. Cf. Paragraphe 3 de l'article 5. Ne sont pas également qualifiées d'établissements stables les installations dont il est fait usage aux seules fins de stockage ou de transformation par une autre entreprise ou toute autre activité préparatoire... Cf. Paragraphe 4 de l'article 5.*

<sup>2</sup> *Cf. Paragraphe 1 de l'article 5. En revanche, aux termes du paragraphe 5, est également considéré un établissement stable toute entreprise qui dispose d'une personne agissant pour son compte sous certaines conditions, quand bien même elle ne détiendrait pas d'installation fixe.*

<sup>3</sup> *Les biens immobiliers sont définis par le droit de l'Etat où ils sont situés. Cf. paragraphe 2 de l'article 6 de la convention.*

A été insérée à la demande de la France, une stipulation afin de lui permettre d'appliquer sa législation en matière d'imposition des revenus provenant de parts dans une société, fiducie ou autre institution donnant droit à la jouissance de bien immobiliers<sup>1</sup>.

S'agissant du **droit d'imposition des bénéficiaires de l'établissement stable, il est exercé par l'Etat du lieu de situation** de cet établissement pour la part qui lui est imputable, aux termes de **l'article 7**. En effet, si les bénéficiaires d'une entreprise ne sont normalement imposables que dans l'Etat où elle réside, les revenus attribuables à l'activité d'un établissement stable, situé dans l'autre Etat contractant, y sont cependant imposés<sup>2</sup>.

**L'imposition des revenus et traitements** est effectuée **au lieu de la source**. Il s'agit des revenus liés aux **activités salariées du secteur privé**<sup>3</sup> (**article 14**) et du **secteur public**<sup>4</sup> (**article 18**), aux activités des **artistes**, des sportifs et mannequins<sup>5</sup> (**article 16**) et aux **jetons de présence** (**article 15**).

En revanche, les pensions du secteur privé ne sont imposables que dans l'Etat de résidence<sup>6</sup> à moins qu'elles n'y soient exonérées (**article 17**). L'Etat de la source est alors à nouveau compétent afin d'éviter une double exonération.

---

<sup>1</sup> Cf. Paragraphe 4 de l'article 6 de la convention.

<sup>2</sup> Cf. Paragraphe 1 de l'article 7. Le paragraphe 2 de l'article 7 précise également que les bénéficiaires imposables à cet établissement stable sont ceux que ce dernier aurait réalisés s'il avait été une entreprise indépendante dans des conditions de concurrence normales. Cette clause fait donc échec à la « force d'attraction générale » de l'établissement stable selon laquelle les revenus tirés de sources situées dans un Etat seraient imposables en totalité dans cet Etat si le bénéficiaire y possède un établissement stable. Le point 1 du protocole stipule donc que les bénéficiaires de cet établissement sont calculés sur la base de l'activité réelle de cet établissement pour la vente de marchandise et en cas de contrats.

<sup>3</sup> L'article 14 prévoit l'imposition des activités salariées au lieu de leur exercice effectif (Etat de la source) sous réserve d'une imposition au lieu de résidence si trois conditions sont cumulativement remplies aux termes du paragraphe 2 de l'article 14 : le bénéficiaire séjourne moins de 183 jours durant une année au lieu où il exerce son activité, les rémunérations sont versées par un employeur qui n'est pas un résident de cet Etat source et la charge de ces traitements n'est pas supportée par un établissement stable que l'employeur a dans le pays source. Le paragraphe 3 prévoit, conformément au modèle OCDE que, dans le cas de rémunérations perçues au titre d'un emploi salarié effectué à bord d'un navire exploité en trafic international, celles-ci sont imposées au lieu de résidence de l'entreprise.

<sup>4</sup> Les termes du b) du paragraphe 1 de l'article 18 varient de ceux du paragraphe 1 de l'article 19 du modèle OCDE. Les rémunérations versées aux agents de la fonction publique ne sont imposables que par l'Etat qui les verse à moins que les services ne soient rendus dans l'autre Etat et qu'il en possède la nationalité sans avoir celle de l'Etat payeur. Le modèle réserve l'exception à la personne qui est un résident de l'Etat où les services sont rendus et en possède la nationalité ou « n'est pas devenu un résident de cet Etat à seule fin de rendre les services ».

<sup>5</sup> Le paragraphe 3 de l'article 16 déroge au principe de taxation par l'Etat de la source lorsque l'activité artistique ou sportive est financée pour plus de la moitié par des fonds publics. Elle est alors imposée par l'Etat de résidence de l'artiste ou du sportif. Le texte de l'OCDE est également complété par une clause sur le droit à l'image au paragraphe 2.

<sup>6</sup> Cf. Paragraphe 1 de l'article 17

S'agissant des rémunérations versées aux **enseignants et chercheurs**, **la France a souhaité modifier le modèle OCDE** afin que celles-ci soient exclusivement imposables dans l'Etat d'envoi pendant les deux premières années où ces enseignants exercent leur activité dans l'autre Etat, sous réserve que leurs travaux s'inscrivent dans le cadre de l'intérêt public<sup>1</sup>.

(2) Le droit d'imposition des dividendes, intérêts et redevances, par l'Etat de la source, limité au taux de 5 %

(a) Dividendes

**L'article 10** prévoit, conformément au modèle OCDE que les **dividendes sont imposés au lieu de résidence** de leur bénéficiaire<sup>2</sup>.

Toutefois, l'Etat de la source peut prélever une retenue à hauteur de 5 % de leur montant brut si leur bénéficiaire effectif est une société qui détient directement au moins 10 %<sup>3</sup> de la société qui les verse.

Dans tous les autres cas, le taux est de 15 %<sup>4</sup>.

Une telle stipulation permet à la France d'imposer les dividendes de source française si le bénéficiaire est une société mère qui reçoit des dividendes de sa filiale. Il convient de constater que cet article a fait l'objet de quelques modifications par rapport aux stipulations-cadre du modèle<sup>5</sup>. Il est ainsi dérogé **au principe d'exclusion de toute imposition extraterritoriale**, à la demande de la France. Ce principe interdit de taxer les dividendes distribués par une société non résidente du seul fait que les bénéfices qui servent à distribuer ces dividendes proviennent du territoire de cet Etat<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. Paragraphe 3 de l'article 14.

<sup>2</sup> Cf. Paragraphe 1 de l'article 10.

<sup>3</sup> L'article 10 du modèle OCDE prévoit un seuil de 25 %.

<sup>4</sup> Cette limitation de taux ne trouve pas à s'appliquer lorsque le bénéficiaire effectif des dividendes exerce son activité par le biais d'un établissement stable. Cf. paragraphe 4 de l'article 10. Il convient également de souligner que le deuxième point du protocole exclut du bénéfice du taux réduit de retenue les actions au porteur ainsi que celles converties en actions nominatives depuis moins de douze mois à la date de distribution.

<sup>5</sup> Cf. Paragraphe 7 de l'article 10. Cette clause a été ajoutée à l'article 10 afin de traiter spécifiquement des véhicules d'investissement immobilier, tels que les sociétés d'investissement immobilier cotées de l'article 208 C du CGI. Elle tend à exclure l'application de la retenue à la source pour les revenus de gains provenant de biens immobiliers par le biais d'une structure d'investissement qui distribue la plus grande partie de ces revenus et dont les gains sont exonérés d'impôts lorsque le bénéficiaire effectif détient au moins 10 % de la structure qui verse les dividendes.

<sup>6</sup> Cf. Paragraphe 5 de l'article 10.

**Néanmoins, un Etat contractant tel que la France pourra imposer les bénéfices d'un établissement stable** d'une société résidente de l'autre Etat, le Panama, dans une proportion qui ne pourra excéder 5 % du montant des bénéfices imputables à l'établissement stable situé dans cet Etat<sup>1</sup>. Cette stipulation permet d'appliquer une *branch tax* prévue à l'article 115 *quinquies* du code général des impôts (CGI), qui consiste en une retenue à la source sur les bénéfices<sup>2</sup> des établissements stables des sociétés étrangères distribués à des associés non résidents.

(b) Les intérêts

A l'instar du traitement des dividendes, **l'article 11** ne prévoit **pas de droit exclusif d'imposition des intérêts**. D'une part, il pose le principe d'une **taxation au lieu de résidence du bénéficiaire**<sup>345</sup>, et d'autre part, il permet également à l'Etat de la source de **prélever**<sup>6</sup> **une retenue** d'un taux maximum de 5 % du montant brut des intérêts.

L'article traite également le cas des « **relations spéciales** » liant le débiteur au créancier et conduisant éventuellement au paiement d'un montant d'intérêts supérieur à celui qui aurait dû être fixé en toute indépendance.<sup>7</sup>

(c) Les redevances

Aux termes de **l'article 12**, les redevances<sup>8</sup> sont soumises dans les mêmes conditions et dérogations<sup>9</sup> que les intérêts à une imposition au lieu de résidence du bénéficiaire<sup>10</sup> ainsi qu'à une retenue à la source de 5 %<sup>11</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. Paragraphe 6 de l'article 10.

<sup>2</sup> Après impôts.

<sup>3</sup> Cf. Paragraphe 1 de l'article 11.

<sup>4</sup> A l'instar de l'article 11 en matière d'intérêts, le paragraphe 4 déroge au principe d'imposition par l'Etat de la résidence. Il permet à l'Etat de la source d'imposer les redevances au titre des bénéfices de l'établissement stable à travers duquel le bénéficiaire exerce son activité si celles-ci sont produites par des biens qui font partie de cet établissement.

<sup>5</sup> Le paragraphe 3 de l'article 11 exonère les intérêts versés à l'Etat, ses collectivités territoriales...

<sup>6</sup> Cf. Paragraphe 2 de l'article 11.

<sup>7</sup> i.e stipulations relatives à l'établissement stable au paragraphe 7 de l'article ainsi qu'aux relations spéciales aux termes du paragraphe 6.

<sup>8</sup> La définition du terme de redevance au paragraphe 3 est plus large que celle du modèle OCDE. Outre les rémunérations payées pour l'usage ou la concession d'un droit sur une œuvre littéraire, pour des informations acquises dans le domaine industriel ou commercial, sont également visés les paiements pour l'usage d'un équipement industriel, commercial ou scientifique.

<sup>9</sup> Le paragraphe 4 de l'article 12 pose le principe de la non imposition dans l'Etat de résidence du bénéficiaire effectif si ce dernier exerce une activité à travers un établissement stable situé dans l'Etat source et auquel se rattache effectivement le bien générateur de la redevance

<sup>10</sup> Cf. Paragraphe 1 de l'article 12.

<sup>11</sup> Cf. Paragraphe 2 de l'article 12.

**Une clause anti-abus** a été insérée respectivement aux articles 10<sup>1</sup>, 11<sup>2</sup> et 12<sup>3</sup>, refusant le bénéfice conventionnel de ces articles si la création ou la cession d'actions, de créance ou de droits, selon le cas, au titre desquels intervient la distribution de revenus, a comme principal objectif de tirer avantage de cet article.

(3) Le droit d'imposition exclusif au profit de l'Etat de résidence

Conformément au modèle de l'OCDE, **l'article 13** pose le principe de **l'imposition exclusive des gains en capital dans l'Etat** dont le bénéficiaire est **résident**<sup>4</sup>.

Pendant cet article prévoit **cinq dérogations** à la taxation par l'Etat de la résidence du bénéficiaire qui concernent les gains provenant de la cession de **navires**<sup>5</sup>, de **biens immobiliers**<sup>6</sup>, de parts de sociétés à prépondérance immobilière<sup>7</sup>, de **parts de sociétés** « *faisant partie d'une participation substantielle* » dans le capital d'une autre société<sup>8</sup> ou de biens mobiliers d'un **établissement stable**<sup>9</sup>.

En ce qui concerne **le transfert de bénéfices entre entreprises associées**, **l'article 9** permet à **l'Etat de résidence** de l'entreprise de taxer les bénéfices de celle-ci, alors que cette dernière n'a pourtant pas pu les réaliser en raison de sa relation avec l'entreprise associée, résidente de l'autre Etat. Ce pouvoir de taxation est justifié par le fait que les transactions entre les deux entreprises ont été conclues dans des conditions qui diffèrent de celles normalement convenues entre entreprises indépendantes.

L'Etat de la résidence est également le lieu de taxation des **sommes reçues par un étudiant**. En effet aux termes de **l'article 19**, les sommes versées à un étudiant résident d'un Etat, qui sont destinées à couvrir ses frais d'études dans l'autre Etat, sont exonérées d'impôt dans ce dernier, à condition qu'elles proviennent d'une source située en dehors de cet Etat.

D'une manière plus générale, **les revenus non mentionnés dans la convention** sont **taxés au lieu de résidence**.

---

<sup>1</sup> Cf. Paragraphe 8 de l'article 10.

<sup>2</sup> Cf. Paragraphe 8 de l'article 11.

<sup>3</sup> Cf. Paragraphe 7 de l'article 11.

<sup>4</sup> Cf. Paragraphe 5 de l'article 13.

<sup>5</sup> Cf. Paragraphe 4 de l'article 13. Imposition dans le territoire de l'entreprise cédante.

<sup>6</sup> Cf. a du paragraphe 1 de l'article 13. Imposition au lieu de situation de l'immeuble.

<sup>7</sup> Cf. b du paragraphe 1 de l'article 13. Imposition au lieu des biens immobiliers.

<sup>8</sup> Cf. Paragraphe 3 de l'article 13. Imposition au lieu de résidence de la société, objet de la prise de participation.

<sup>9</sup> Cf. Paragraphe 2 de l'article 13. Imposition dans le territoire de l'établissement stable.

(4) Le droit d'imposition exclusif au profit de l'Etat du lieu de la direction effective

Enfin, il convient de mentionner le cas particulier du trafic international aérien et maritime qui ne fait intervenir ni l'Etat de la source, ni celui de la résidence, mais celui de la direction effective de l'entreprise exploitante.

Le Panama constitue en effet, avec le Libéria, le premier Etat d'immatriculation de navires. C'est à partir de 1917 qu'il a pris son essor en ce domaine<sup>1</sup>.

Toute personne ou entreprise, indépendamment de sa nationalité ou lieu de résidence peut demander à être immatriculée sous pavillon panaméen. Or, cette procédure d'enregistrement établit un lien entre l'Etat et le navire. Elle n'est donc pas neutre en termes d'exploitation du navire. Elle régit la composition de l'équipage, ses conditions de travail et la fiscalité de la société exploitante. Sur ce dernier point, le Panama constitue un Etat particulièrement attractif. La loi 57 du 6 août 2008 a également assoupli les procédures administratives et juridiques d'immatriculation.

**L'article 8** de la présente convention prévoit que soient imposés les bénéfices de l'exploitation maritime ou aérienne en trafic international exclusivement au **lieu du siège de direction effective de l'entreprise**. La Convention ne modifie donc pas l'application du droit de pavillon applicable aux navires de commerce contrôlés par des étrangers. Néanmoins, une clause anti-abus a été insérée afin de permettre à l'autre Etat d'imposer ces bénéfices si celui du siège de direction effective ne les taxe pas.

*c) Les modalités de suppression des doubles impositions et exonération*

Si le droit exclusif d'imposition attribué à l'un des Etats contractants permet d'éviter toute situation de double imposition, le partage de la compétence fiscale sur certains revenus conduit, au contraire, à prévoir des mécanismes de suppression de la double taxation d'une même personne au titre d'un même revenu par les Etats<sup>2</sup> de la source et de la résidence.

**C'est l'objet de l'article 21** qui diffère du modèle OCDE.

**La méthode panaméenne<sup>3</sup>** est basée sur celle de **l'exemption** qui conduit l'Etat de la résidence, le Panama, à ne pas taxer les revenus imposables en France.

---

<sup>1</sup> L'obligation de nationalité de l'équipage liée au pavillon a été supprimée.

<sup>2</sup> La double imposition juridique doit être distinguée de la double imposition dite économique qui concerne non pas une mais deux personnes imposables au titre d'un même revenu.

<sup>3</sup> Cf. Paragraphe 2 de l'article 21.

Quant à la **méthode française**, elle a également recours au principe de **l'exonération** en France **des revenus des sociétés** qui sont imposables au Panama dans la mesure où ils sont exemptés d'impôt sur les sociétés en application de la législation française.

Cependant, **pour les autres revenus, la France recourt à la fois à la méthode de l'exemption** ainsi qu'à **celle de l'imputation**. Cette dernière consiste à calculer, dans un premier temps, l'impôt sur la base du montant total des revenus du contribuable, y compris ceux perçus et imposables dans l'autre Etat, puis dans un second temps, à déduire de l'impôt qui lui est dû celui qui a été payé dans l'autre Etat.

Ainsi le **crédit d'impôt est égal au montant de l'impôt panaméen** effectivement payé à titre définitif. Si cet impôt excède l'impôt français correspondant à ces revenus, ce crédit est limité au montant de l'impôt français. Ce calcul concerne les bénéfices et plus-values réalisés par les établissements stables des entreprises, les dividendes, les intérêts, les redevances, les plus-values provenant de l'aliénation de biens immobiliers, de parts ou actions de sociétés à prépondérance immobilière, les rémunérations reçues au titre d'un emploi salarié à bord d'un navire ou d'un aéronef, les rémunérations d'administrateurs de société et les revenus des artistes et sportifs.

En revanche, **pour tous les autres revenus, le crédit d'impôt est égal au montant de l'impôt français correspondant à ces revenus.**<sup>1</sup>

## **2. Une portée formelle de l'échange de renseignements sans modification corrélative du droit des sociétés panaméennes**

**L'article 24** constitue la raison pour laquelle la France a souhaité entrer en négociation avec le Panama car il prévoit un **mécanisme d'échange de renseignements**, conforme à l'article 26 du modèle de l'OCDE.

Aux termes de cet article, les autorités compétentes des Etats contractants doivent échanger **les renseignements « vraisemblablement pertinents »** pour appliquer les dispositions de la convention ou celles de leur législation respective<sup>2</sup>.

Les règles de cette coopération permettent la transmission la plus large possible des informations concernant l'ensemble du champ fiscal, sans se limiter aux informations spécifiques à un contribuable particulier. **Elles n'admettent cependant pas « d'aller à la pêche aux renseignements ».**

---

<sup>1</sup> S'agissant des clauses relatives à la non discrimination (article 22), de procédure amiable (article 23), celles-ci sont brièvement exposées dans le tableau en annexe.

<sup>2</sup> Cf. Paragraphe 1 de l'article 24.

La transmission des informations peut s'établir selon trois modalités différentes : sur demande, spontanément ou automatiquement. Avant 2000, l'échange de renseignements n'était permis qu'à l'égard des impôts visés par la convention. Le modèle a été amendé afin de couvrir les impôts de toute nature, ce qui est le cas du présent article.

**La divulgation des informations doit respecter les droits des contribuables**, notamment en matière de confidentialité<sup>1</sup>. Ainsi les renseignements obtenus ne peuvent être transmis qu'aux autorités concernées par l'établissement, le recouvrement des impôts ou par les procédures et poursuites concernant ces impôts.

**L'échange est également strictement encadré quant aux dérogations autorisées**<sup>2</sup>. L'assistance ne doit pas conduire l'Etat requis à prendre des mesures dérogeant à sa propre législation. Ce dernier n'est pas non plus tenu de fournir des renseignements qui ne pourraient être obtenus sur la base de sa législation ou qui révéleraient un secret commercial, industriel, professionnel ou contraire à l'ordre public.

La convention<sup>3</sup> précise, en revanche, que l'Etat requis est tenu de fournir les informations demandées, même s'il n'en a pas besoin pour appliquer sa propre législation fiscale. En outre, l'article 24<sup>4</sup> vise à **lever le secret bancaire**. En effet, l'Etat requis ne peut faire obstacle à l'échange au motif qu'une banque, un établissement financier, un mandataire ou un fiduciaire est en possession de l'information.

**Une clause anti-abus**<sup>5</sup> impose à chaque Etat de 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* ».

Cette stipulation s'accompagne également à **l'article 25**, d'une clause intitulée « **Limitations des avantages de la Convention** » aux termes de laquelle un résident d'un Etat contractant ne peut bénéficier des réductions et exonérations d'impôt accordées par l'autre Etat si son principal objectif, ou celui d'une personne qui lui est liée, est de bénéficier des droits créés par la convention<sup>6</sup>.

En outre, les avantages conventionnels peuvent être refusés à la personne qui n'est pas bénéficiaire effectif du revenu ou qui a supporté une moindre charge fiscale sur ce revenu en raison d'un montage particulier d'une opération<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. Paragraphe 2 de l'article 24.

<sup>2</sup> Cf. Paragraphe 3 de l'article 24.

<sup>3</sup> Cf. Paragraphe 4 de l'article 24.

<sup>4</sup> Cf. Paragraphe 5 de l'article 24.

<sup>5</sup> Cf. Paragraphe 3 de l'article 24.

<sup>6</sup> Cf. Paragraphe 1 de l'article 25.

<sup>7</sup> Cf. Paragraphe 2 de l'article 25.

Ainsi, les inquiétudes et interrogations ne portent pas sur la qualité des normes conventionnelles mais sur celle du dispositif normatif panaméen en vigueur qui doit permettre l'application de ladite convention.

Il apparaît que **le Panama ne s'est pas totalement engagé sur la voie de la modification du droit des sociétés**, permettant ainsi de maintenir l'opacité en matière de sociétés *off shore*, comme l'a souligné le Forum mondial. On peut également craindre qu'il ne soit pas, à ce jour, en mesure de fournir les renseignements demandés sur les propriétaires des actions au porteur, mais uniquement sur leur mandataire.

C'est pourquoi **la signature de la convention constitue**, en quelque sorte, **un premier lien « sous condition suspensive »** dépendant de l'élaboration de normes internes panaméennes permettant le respect de ses engagements. **La ratification ne saurait donc intervenir sans que cette condition soit satisfaite.**

#### ***B. ... SOUS LA SURVEILLANCE DU FORUM MONDIAL SUR LA TRANSPARENCE FISCALE***

A l'instar de chacun des 105 membres du Forum mondial, **l'engagement du Panama à échanger les informations** en matière fiscale en toute transparence fait l'objet d'une **surveillance de la part du Forum mondial.**

##### **1. Une évaluation sur la base de dix critères**

A titre liminaire, votre rapporteure rappelle que **le Forum mondial sur la transparence fiscale de l'OCDE conduit depuis 2010 un cycle d'examens** de la conformité aux standards de l'OCDE de l'engagement à coopérer des 105 Etats membres. En effet, il est apparu que le critère formel de la signature des douze accords d'échange de renseignements<sup>1</sup> ne pouvait permettre de garantir la mise en œuvre de la transparence fiscale.

Cet examen est réalisé par deux Etats membres (les Pairs) assistés d'un membre du secrétariat du Forum (*Revue des Pairs*). **Le contrôle se déroule en deux phases. La première porte sur l'analyse du cadre normatif de l'Etat.** Ce dernier doit disposer des outils juridiques lui permettant d'échanger effectivement les renseignements. Est également étudiée lors de cette première phase, **la qualité de son réseau conventionnel** afin d'éviter la conclusion d'accords entre ETNC.

**La seconde phase** dresse un **bilan qualitatif et quantitatif** de la mise en application des accords. Les Etats dont le cadre législatif ne pose pas de problème font l'objet d'un examen dit combiné de phase 1 et 2.

---

<sup>1</sup> Ou convention de suppression des doubles impositions comprenant une clause d'échange de renseignements identique à l'article 26 du modèle OCDE.

**L'évaluation de la phase 1 porte sur les dix critères** relatifs à la disponibilité des renseignements, à l'accès aux renseignements ainsi qu'à l'échange de renseignements suivants :

**A. La disponibilité des renseignements**

A.1. Les Etats doivent s'assurer que leurs autorités compétentes ont à leur disposition des renseignements relatifs à la propriété et à l'identité pour l'ensemble des entités et arrangements pertinents ;

A.2. Les Etats doivent s'assurer que des registres comptables fiables sont tenus pour l'ensemble des entités et arrangements concernés ;

A.3. Les renseignements bancaires doivent être disponibles pour tous les titulaires de comptes.

**B. L'accès aux renseignements**

B.1. Les autorités compétentes doivent avoir le pouvoir d'obtenir les informations faisant l'objet d'une demande au titre d'un accord d'échange de renseignements de toute personne relevant de leur compétence territoriale qui détient ou contrôle ces renseignements, et de communiquer ces mêmes renseignements ;

B.2. Les droits et protections s'appliquant aux personnes relevant de la compétence territoriale doivent être compatibles avec un échange efficace de renseignements.

**C. L'échange de renseignements**

C.1. Les mécanismes d'échange de renseignements doivent permettre un échange efficace de renseignements ;

C.2. Le réseau de mécanismes d'échange de renseignements des juridictions doit couvrir tous les partenaires concernés ;

C.3. Les mécanismes d'échange de renseignements des Etats doivent comporter des dispositions garantissant la confidentialité des renseignements reçus ;

C.4. Les mécanismes d'échange de renseignements doivent respecter les droits et protections des contribuables et des tiers ;

C.5. L'Etat doit fournir en temps opportun les renseignements demandés en vertu de son réseau de conventions.

## **2. Un « commencement » de mise en conformité du cadre normatif panaméen**

**Le rapport publié en septembre 2010**, portant sur le cadre normatif en vigueur avant juin 2010, conclut que **trois des dix critères**, uniquement, **sont considérés comme satisfaits**. Il s'agit de :

- la disponibilité des renseignements bancaires pour tous les titulaires de comptes (A3) ;

- la compatibilité des droits et protections (droits de notification ou d'appel par exemple) applicables aux personnes dans l'Etat requis avec un échange effectif de renseignements (B2) ;

- l'existence de dispositions garantissant la confidentialité des renseignements reçus (C3).

Ces éléments ne sont pas les plus essentiels à l'effectivité de l'échange de renseignements, ainsi que de la revue des Pairs.

Le rapport du Forum mondial précise, en effet, que

- **le Panama a déjà procédé à la modification de sa législation interne** afin de permettre l'accès et l'échange d'informations dans une volonté de s'aligner sur ses obligations internationales ;

- **il doit désormais renforcer ses efforts car ces modifications ne permettent ni de refléter pleinement l'ensemble de la complexité de la coopération internationale, ni de favoriser l'échange d'informations** conformément à un accord dit TIEA ;

- **des changements complémentaires dans sa législation sont nécessaires** afin de garantir que l'information soit disponible et accessible aux autorités panaméennes ;

- en ce qui concerne les critères considérés comme cruciaux afin de réaliser un échange effectif d'informations, ils ne sont pas encore mis en œuvre<sup>1</sup>.

**En conséquence, il n'a pas été admis à passer en phase 2.** Un nouvel examen de son dispositif juridique est en cours. **Les résultats seront publiés au cours du premier semestre 2012.**

---

<sup>1</sup> In " Executive summary du Peer review report Phase 1 legal and regulatory framework of Panama ".

## **SECONDE PARTIE**

### **LA CAPACITÉ NORMATIVE À COOPÉRER, CONDITION INDISPENSABLE ET PRÉALABLE À TOUTE RATIFICATION**

#### **I. UNE ÉVALUATION GLOBALEMENT DÉFAVORABLE DE LA TRANSPARENCE FISCALE PANAMÉENNE PAR LE FORUM MONDIAL...**

Le Forum a entrepris d'évaluer l'ensemble des Etats et territoires membres. Il a adopté à ce jour **cinquante-neuf rapports**<sup>1</sup>. Quarante-deux d'entre eux concernent la première phase et dix-sept traitent à la fois de la première et seconde phases.

Ces cinquante-neuf rapports ont donné lieu à **379 recommandations**.

A ce jour, sept Etats et territoires (Belgique, îles Vierges britanniques, îles Caïmans, Maurice, Monaco, Saint-Marin, les îles Turques et Caïques) ont comblé les lacunes observées par le Forum à l'issue d'une revue supplémentaire.

**Trois examens complémentaires sont en cours de réalisation**, s'agissant de la Barbade, des Bermudes et du Panama.

Un tableau récapitulatif de l'ensemble de ces évaluations est annexé au présent rapport.

**Le Panama figure parmi les Etats et territoires non coopératifs qui ont le cadre normatif le moins adapté à l'échange de renseignements**, comme en témoigne le graphique ci-après. Ce dernier retrace le nombre de recommandations formulées lors de l'examen du cadre normatif et de la qualité du réseau conventionnel. En outre, il précise la nature des recommandations, selon qu'elles portent sur des critères partiellement ou totalement satisfaits.

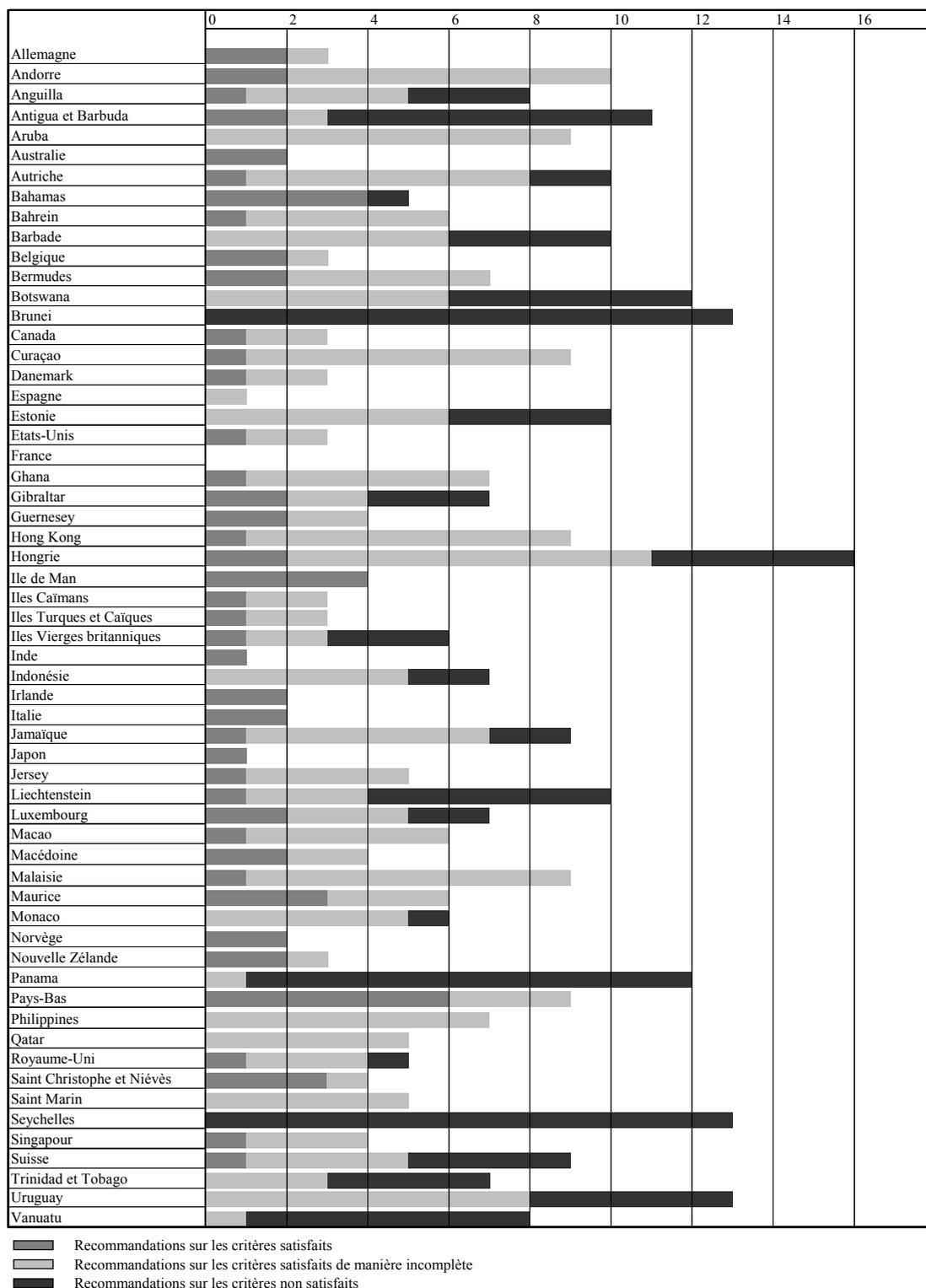
En effet, d'après le rapport du Forum mondial sur la transparence fiscale en 2011 présenté en novembre dernier au G20 de Cannes, le **Panama figure parmi les neuf Etats** (les huit autres étant Antigua-et-Barbuda, Barbade, Brunei, Botswana, Seychelles, Trinidad et Tobago, Uruguay et Vanuatu) **à ne pas disposer des éléments normatifs essentiels à l'échange de renseignements**.

Ils ne sont que trois, dont le Panama, Brunei et les Seychelles, à ne pas avoir satisfait à cinq des dix critères requis.

---

<sup>1</sup> 47 Etats ou territoires n'ont pas encore été examinés. Outre la programmation de l'examen des Etats déjà membres du Forum, sept Etats ont récemment rejoint cette enceinte. Il s'agit de la Colombie, de la Géorgie, du Kenya, du Nigéria, du Salvador, de la Mauritanie et du Maroc.

### Répartition du nombre de recommandations formulées par le Forum mondial par pays



Source : Rapport sur la transparence fiscale du Forum mondial sur la transparence et l'échange d'informations à des fins fiscales de novembre 2011

## **A. UN RÉSEAU CONVENTIONNEL TROP « SÉLECTIF »**

### **1. La sortie de la liste grise de l'OCDE grâce à la signature du douzième accord avec la France**

La première étape de la mise en œuvre de l'engagement d'échanger des renseignements consiste à conclure soit un accord d'échange de renseignements (*Tax Information Exchange Agreement* ou *TIEA*) selon le modèle de l'OCDE de 2002, soit une convention de suppression des doubles impositions (*Double tax convention* ou *DTC*). Le modèle de l'OCDE comporte un article 26 prescrivant les normes identiques à celles des accords.

S'agissant du réseau conventionnel que le Panama a tissé, il convient de souligner que cet Etat a signé sa première convention de suppression des doubles impositions avec le Mexique, le 24 mars 2010.

Le pays a, à ce jour, signé douze accords<sup>1</sup> avec les Etats suivants :

#### **Liste des Etats liés au Panama par une convention de suppression des doubles impositions (CSDI) ou un accord d'échange de renseignements (AER)**

<b>Etats</b>	<b>Type d'accord</b>	<b>Date de signature</b>	<b>Date d'entrée en vigueur</b>	<b>Conformité aux standards</b>
Barbade	CSDI	21.06.2010	pas encore en vigueur	non
Espagne	CSDI	07.10.2010	25.07.2011	oui
Etats-Unis	AER	30.11.2010	18.04.2011	oui
France	CSDI	30.06.2011	pas encore en vigueur	oui
Italie	CSDI	30.12.2010	pas encore en vigueur	oui
Luxembourg	CSDI	07.10.2010	pas encore en vigueur	non examiné
Mexique	CSDI	24.03.2010	01.01.2011	non examiné
Pays-Bas	CSDI	06.10.2010	01.12.2011	oui
Portugal	CSDI	27.08.2010	pas encore en vigueur	non examiné
Qatar	CSDI	23.09.2010	pas encore en vigueur	non examiné
République de Corée	CSDI	20.10.2010	pas encore en vigueur	non examiné
Singapour	CSDI	18.10.2010	pas encore en vigueur	non examiné

Source: *The Exchange of Tax Information Portal*

**Ayant conclu une convention avec la France au 30 juin 2011, le Panama est donc sorti de la liste grise de l'OCDE le 6 juillet dernier.**

<sup>1</sup> Cf. <http://www.eoi-tax.org/jurisdictions/PA#agreements>.

**Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la norme fiscale internationale par les Etats examinés par le Forum mondial de l'OCDE au 2 novembre 2011**

<b>Etats et territoires qui ont effectivement appliqué la norme fiscale internationale</b>					
Andorre	Costa Rica	Jersey	Sainte-Lucie		
Anguilla	Curaçao	Corée	Saint-Vincent-et-les-Grenadines		
Antigua et Barbuda	République tchèque	Libéria	Samoa		
Argentine	Danemark	Liechtenstein	Saint-Marin		
Aruba	Dominique	Luxembourg	Seychelles		
Australie	Estonie	Macao	Singapour		
Autriche	Finlande	Malaisie	Saint-Martin		
Bahamas	France	Malte	République slovaque		
Bahreïn	Allemagne	Iles Marshall	Slovénie		
Barbade	Gibraltar	Ile Maurice	Afrique du Sud		
Belgique	Grèce	Mexique	Espagne		
Belize	Grenade	Monaco	Suède		
Bermudes	Guernesey	Montserrat	Suisse		
Brésil	Hong Kong	Pays-Bas	Turquie		
Brunei	Hongrie	Nouvelle-Zélande	Iles Turques et Caïques		
Iles Vierges britanniques	Islande	Norvège	Emirats Arabes Unis		
Canada	Inde	Panama	Royaume-Uni		
Iles Caïmans	Indonésie	Philippines	Etats-Unis		
Chili	Irlande	Pologne	Iles Vierges américaines		
Chine	Ile de Man	Portugal	Vanuatu		
Chypre	Israël	Qatar			
Iles Cook	Italie	Russie			
	Japon	Saint-Christophe-et-Niévès			
<b>Etats et territoires qui ont pris l'engagement de respecter la norme fiscale internationale mais ne l'ont pas encore réellement mis en œuvre</b>					
Etat et territoire	Année de l'engagement	Nombre d'accords	Etat et territoire	Année de l'engagement	Nombre d'accords
<b>Paradis fiscaux<sup>1</sup></b>					
Nauru	2002	(11)	Nioué	2002	(0)
	2003	(0)			
<b>Autres centres financiers</b>					
Guatemala	2009	(0)	Uruguay	2009	(10)
<b>Etats et territoires qui ne se sont pas engagés à respecter la norme fiscale internationale</b>					
Etat et territoire	Nombre d'accords		Etat et territoire	Nombre d'accords	
Tous les Etats et territoires examinés par le Forum mondial se sont désormais engagés à respecter la norme fiscale internationale					

1. Ces Etats et territoires ont été identifiés en 2000 comme répondant aux critères des paradis fiscaux tels qu'ils sont définis dans le rapport de 1998 de l'OCDE.

## **2. Une certaine réticence à conclure des accords avec tout Etat demandeur**

Cependant l'OCDE, dans le cadre de son examen de phase 1, a constaté que les éléments relatifs au réseau de mécanismes d'échange de renseignements « *qui doit couvrir tous les partenaires concernés* » (C2, ci-dessus) n'étaient pas satisfaits.

En effet, **l'engagement peut être mesuré à l'aune de la qualité de son réseau conventionnel**. Un Etat ne doit pas refuser de conclure un TIEA avec des pays qui sont susceptibles d'avoir un intérêt à lui demander des informations pour l'application de leur dispositif fiscal.

Ce critère est donc particulièrement important car il permet d'éviter tout détournement de la condition formelle des douze accords qui pourrait conduire les Etats non coopératifs à conclure entre eux des accords d'échange afin de sortir de la liste grise de l'OCDE.

**Le rapport de l'OCDE** souligne que l'option de négocier une convention plutôt qu'un accord d'échange de renseignements est plus profitable au Panama afin d'attirer les investissements étrangers.

Il constate qu'**un certain nombre de membres du Forum ont tenté en vain de conclure un accord d'échange de renseignements avec le Panama**.

Depuis cet examen, il apparaît que cinq accords sont en attente d'être signés avec le Bahreïn, Israël, l'Irlande, la Belgique et la République Tchèque.

Enfin, le critère de satisfaction des demandes dans un délai raisonnable (C5) n'a pu être évalué. Quant à celui relatif à la **capacité des mécanismes d'échange de renseignements à permettre un échange efficace de renseignements** (C1), il n'était naturellement pas satisfait puisque le Panama n'avait alors signé qu'une seule convention avec le Mexique qui n'était pas entrée en vigueur.

### ***B. UNE DISPONIBILITÉ DES RENSEIGNEMENTS LACUNAIRE***

#### **1. Des failles dans le mécanisme d'identification des détenteurs d'actions au porteur**

**En ce qui concerne la disponibilité des renseignements**, le Forum mondial a considéré que la législation panaméenne ne permettait pas à ses autorités d'avoir à sa disposition des **renseignements relatifs à la propriété et à l'identité** de l'ensemble des entités et arrangements concernés (A1).

En effet, le Panama requiert que **chaque société par action (*sociedad anónima*) ait un agent « agréé » pour l'immatriculation et la domiciliation**

« *agent résident*<sup>1</sup> » qui doit être un avocat. Celui-ci doit « *connaître son client* »<sup>2</sup>. Cependant, le rapport relève qu'il ne connaît que l'identité des propriétaires « immédiats ou légaux ». En outre, cet agent n'est soumis à aucune obligation de contrôler les transferts de propriété.

Il n'existe pas non plus de mécanisme permettant d'identifier une personne pour le compte de laquelle une autre personne agit.

**En matière d'identification des actionnaires**, la société anonyme doit conserver un registre des noms des actionnaires, à l'exception des **actions aux porteurs**. Cette dérogation constitue un obstacle dirimant à un échange de renseignement effectif.

Quant aux transferts de propriété indiqués dans le registre, les actionnaires y figurant peuvent être des « *nominees* », personnes agissant pour le compte d'une autre personne. Or, le rapport du Forum mondial constate qu'il n'existe aucun mécanisme permettant d'obtenir un renseignement sur l'identité de l'actionnaire effectif. L'anonymat des actionnaires est préservé.

## **2. L'absence d'obligation légale de comptabilité des sociétés *off shore***

Le rapport a également conclu que le cadre normatif panaméen ne prévoyait **pas la tenue de registres comptables fiables pour l'ensemble des entités concernées (A2)**.

Le code commercial panaméen<sup>3</sup> prévoit que les sociétés exerçant des activités commerciales sont tenues de conserver une comptabilité pendant cinq années.

En revanche, les *trusts* ou fondations en sont exclus dans la mesure où ils n'ont pas d'activités commerciales.

**Une société commerciale *off shore***, immatriculée au Panama mais n'y réalisant pas d'opérations économiques, n'est pas également soumise aux dispositions du code de commerce.

Le Forum mondial observe donc qu'il existe un grand nombre de sociétés pour lesquelles on ne trouve aucune information comptable ou relative à leur actionnariat.

### **C. UN ACCÈS AUX RENSEIGNEMENTS LIMITÉ**

**Si l'existence de l'information constitue une condition nécessaire à tout échange de renseignements, elle n'est pas suffisante. La possibilité d'y accéder est cruciale car elle rend effective la coopération.**

---

<sup>1</sup> Resident agent.

<sup>2</sup> Conoce a tu cliente.

<sup>3</sup> Cf. *article 71 du code*.

Or, le Forum mondial a considéré que les autorités panaméennes n'avaient pas le pouvoir d'obtenir des informations demandées à une personne les détenant ou les contrôlant, bien que relevant de sa compétence territoriale (B1).

**L'évaluation a mis l'accent sur deux obstacles dirimants à l'échange d'informations.**

### **1. Le secret professionnel des avocats, une arme absolue contre la divulgation des informations financières**

Le Forum a jugé que **le mécanisme d'échange de renseignements respectait les droits et protections des contribuables et des tiers (C4)**. En effet, ce dernier ne porte pas atteinte au secret commercial, professionnel, etc.

Cependant, le Forum a considéré que **le secret professionnel des avocats représentait un obstacle potentiellement sérieux**. Il peut empêcher toute communication d'informations aux autorités panaméennes. La portée de cette limite tend à se révéler particulièrement vaste dans la mesure où les sociétés par actions doivent nommer un avocat comme agent agréé pour la domiciliation ou l'enregistrement.

Or, selon le droit panaméen en vigueur au moment de l'examen, **le secret professionnel** protège les avocats au-delà de leurs fonctions juridiques. Il **couvre les activités de l'avocat dans toute leur diversité**, y compris lorsque celui-ci agit en tant qu'agent agréé (*Resident agent*) lors de la création d'une société.

**Le rapport met donc l'accent sur la possible faille du mécanisme d'échange qui consiste à confier une information à un avocat afin d'éviter toute divulgation**. Il recommande **que la législation soit modifiée en conséquence**.

### **2. L'exigence d'un « intérêt fiscal national »**

La loi panaméenne exigeait d'avoir **un intérêt fiscal d'ordre interne afin d'échanger le renseignement demandé**. Dans la mesure où le principe de territorialité ne conduit pas à taxer les revenus provenant de source étrangère, les autorités panaméennes n'avaient donc aucun intérêt particulier à obtenir un renseignement concernant des structures qui ne constituent que des réceptacles de revenus de source étrangère. Dépourvues de cet intérêt, elles n'étaient donc pas soumises à l'obligation de coopérer fiscalement.

Le Panama a, cependant, indiqué que l'obligation de présenter un intérêt fiscal interne serait abrogée.

Pour autant, le cadre normatif en vigueur n'est pas suffisant. Panama doit entreprendre une révision plus profonde du droit d'accès et des limites liées à la confidentialité afin de garantir un échange effectif.

## II. LES CONCLUSIONS DU FORUM, EXPLICATION DU REPORT PAR LA FRANCE DE LA SIGNATURE DE LA CONVENTION...

A titre liminaire, il convient tout d'abord d'insister sur le fait que **le Panama avait pris l'engagement de se conformer aux standards internationaux** en matière de transparence et d'échange d'informations, **dès le mois d'avril 2002**. Celui-ci ne fut suivi d'aucun effet.

Sous l'impulsion des travaux de l'OCDE et de l'établissement des trois listes : blanche, grise et noire, cet Etat a renouvelé son engagement en mars 2009, avant la tenue du G20 à Londres, en avril 2009.

Le cycle de négociations a été complexe. **Le Gouvernement français s'est tout d'abord heurté à la forme que devait revêtir la relation conventionnelle**. L'accord qui a été signé est une convention de suppression des doubles impositions, contrairement au souhait du Gouvernement français.

En effet, la politique conventionnelle de coopération administrative française est fondée sur la conclusion d'accords d'échange de renseignements dans un premier temps. La suppression des doubles impositions est généralement envisagée dans une seconde étape. Cependant, le Panama a fait savoir, en novembre 2009, qu'il préférerait signer une convention d'élimination des doubles impositions. C'est donc bien ce type d'accord qui a été conclu.

Ensuite, la partie française a été confrontée, lors du cycle de négociations qui s'est déroulé à Paris du 26 au 28 mai 2010, au refus du Panama d'établir une comptabilité pour les sociétés exerçant une activité *off shore*. **Votre rapporteure s'interroge sur la satisfaction de cette demande française, depuis lors.**

Enfin, **bien que, paraphée le 28 mai 2010, la convention n'a été signée que le 30 juin 2011 à Panama, précisément en raison de l'évaluation défavorable réalisée par le Forum mondial.**

## III. ... ET MOTIF POUR LE REPORT DE LA RATIFICATION

### *A. L'ABSENCE D'ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE CONVENTIONNELLE D'ÉCHANGE D'INFORMATIONS*

#### **1. Un nouveau bilan des contrôles fiscaux des filiales détenues à l'étranger prévu par la loi de finances pour 2011**

L'article 136 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a créé **une annexe au projet de loi de finances initiale**, dans laquelle est présenté un **bilan annuel des contrôles effectués par l'administration fiscale**.

**Ce bilan annuel concerne les contrôles des filiales détenues à l'étranger** par des entreprises françaises. Ces filiales bénéficient d'un régime fiscal privilégié au sens de l'article 238 A du code général des impôts. Les vérifications sont effectuées par l'administration fiscale sur le fondement de l'article 209 B de ce code. Ce dernier article assujettit à l'impôt sur les sociétés les revenus des entreprises établies hors de France et soumises à un régime fiscal privilégié, qu'elles soient détenues directement ou indirectement à plus de 50 % des droits financiers par une personne morale établie en France et elle-même passible de l'impôt sur les sociétés.

**Cette annexe au projet de loi de finances est conçue pour offrir au Parlement un outil d'évaluation tangible** de la réalité des progrès accomplis dans le domaine de la coopération fiscale internationale. En effet, elle doit fournir, notamment<sup>1</sup>, des informations sur :

- **les demandes d'assistance administrative internationale**, en précisant les résultats positifs obtenus en ce domaine ;

- les demandes de documentation, procédures et contrôles concernant la « *manipulation des prix de transfert* », c'est-à-dire les prix des transactions entre sociétés d'un même groupe, résidentes d'Etats différents.

## **2. L'absence de transmission au Parlement du jaune budgétaire**

**Votre rapporteure déplore vivement qu'à ce jour, une telle annexe n'ait toujours pas été transmise au Parlement** alors que s'achève la discussion du projet de loi de finances pour 2012. Ce bilan répondait à une demande récurrente de votre rapporteure.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> L'article 136 prévoit que soient également fournies des informations sur le recours aux dispositions du CGI relatives au régime d'imposition des entreprises d'après le bénéfice réel (article 57), aux revenus des valeurs mobilières émises hors de France (article 123 bis) et à la détermination du bénéfice imposable (articles 209 B, 212 et 238 A), ainsi qu'aux demandes d'informations et de documents prévues, dans le cadre des vérifications des comptabilités, par l'article L. 13 B du livre des procédures fiscales. Il dispose aussi que soient transmis les renseignements relatifs aux dossiers traités par la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, créée au sein du ministère chargé de l'intérieur par le décret n° 2010-1318 du 4 novembre 2010 et relevant de la direction centrale de la police judiciaire.

<sup>2</sup> Cf. *Intervention de votre rapporteure lors de la réunion de la commission des finances du Sénat du 12 juillet 2010* : « Nous devons également évaluer l'efficacité des dispositions que nous avons prises en France même, en particulier lors du collectif budgétaire de fin 2009. [...] Les sanctions prévues sont-elles applicables ? J'en doute, car elles sont assorties de conditions suspensives. Sont-elles appliquées ? Nous n'en savons rien, faute de bilan. C'est bien pourquoi nous avons besoin d'une évaluation régulière du dispositif. Plus généralement, la question posée est celle du contrôle fiscal. De 2003 à 2008, le volume d'assistance administrative internationale est passé de 10,3 % à 8,8 % de l'ensemble des interventions fiscales, ce qui traduit un véritable laisser-aller de nos services fiscaux. Ont-ils aujourd'hui les moyens de contrôler les mouvements à l'international ? Ils ne disposent même pas d'une liste des trusts, alors que ces organisations, et c'est leur raison d'être, sont connues pour leur opacité. »

Ce bilan aurait pu permettre au Sénat de déterminer si le Panama doit être radié de la liste française des Etats et territoires non coopératifs.

En effet, cette annexe doit fournir « *le nombre de demandes d'assistance administrative internationale formulées et le nombre de demandes d'assistance abouties, ce afin d'actualiser annuellement la liste nationale des territoires non coopératifs* »<sup>1</sup>.

En l'absence d'une telle évaluation, votre rapporteure ne peut apprécier l'efficacité de la politique conventionnelle française en matière d'échange de renseignements avec les ETNC, en général, et avec le Panama, en particulier.

## **B. LA PERSISTANCE D'INCERTITUDES QUANT À L'EXISTENCE D'UN CADRE NORMATIF APPROPRIÉ**

### **1. La sortie de la liste française : un enjeu en termes de crédibilité politique**

L'enjeu de cette ratification réside dans la radiation du Panama de la liste française des Etats et territoires non coopératifs. L'inscription sur la liste emporte l'**application automatique de sanctions** élaborées dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2009<sup>2</sup>.

Elles consistent notamment en un **dispositif anti-évasion des entreprises de l'article 209 B du CGI** qui conduit à imposer les entreprises établies en France sur les bénéfices réalisés par leurs filiales lorsque ceux-ci sont soumis à un régime fiscal privilégié au sens de l'article 238 A du CGI.

Corrélativement, un **mécanisme anti-évasion des personnes physiques est prévu à l'article 123 bis du CGI** afin de taxer en France les revenus acquis au titre des droits financiers sur les bénéfices non distribués des sociétés établies dans un ETNC.

Ces sanctions s'accompagnent également d'une **majoration des taux de retenue à la source pour les flux financiers à destination des ETNC**. Sont concernés les profits immobiliers au titre de l'article 244 *bis* du CGI, les plus values immobilières (article 244 *bis* A du CGI), les revenus passifs, tels que les dividendes (article 187 du CGI), les intérêts (article 125 A du CGI), l'assurance-vie (article 125-0-A du CGI) et les revenus salariaux (articles 182 A, 182 A *bis*, 182 B du CGI).

---

<sup>1</sup> Cf. article 136 de la loi précitée.

<sup>2</sup> Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

Enfin, la loi de finances rectificative précitée a durci le **régime de déductibilité des paiements** réalisés par des résidents français au profit de personnes domiciliées dans un ETNC<sup>1</sup> (article 238 A du CGI).

Le Panama a été inscrit sur la liste des Etats et territoires non coopératifs au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

#### Liste des Etats et territoires non coopératifs au 14 avril 2011

Anguilla	Guatemala	Nauru
Belize	Iles Cook	Nioué
Brunei	Iles Marshall	Oman
Costa Rica	Iles Turques et Caïques	Panama
Dominique	Liberia	Philippines
Grenade	Montserrat	Saint-Vincent et Grenadines

Source : Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

Aux termes de l'article du a) du 2 de l'article 238-0-A du CGI, cette liste est mise à jour annuellement.

« a) *En sont retirés les Etats ou territoires ayant, à cette date, conclu avec la France une convention d'assistance administrative permettant d'échanger tout renseignement nécessaire à l'application de la législation fiscale des parties ;* ».

**Or, votre rapporteure estime ne pas disposer d'éléments suffisants pour conclure à la capacité du Panama à se conformer pleinement aux engagements qu'il a souscrits.**

En réponse aux interrogations de votre rapporteure sur la nécessité de ratifier l'accord, le ministère des affaires étrangères a fait valoir que : « ***Cette ratification ne saurait en aucune manière être un aboutissement : la réalité des efforts de conformité effective du Panama à ses engagements et aux normes internationales continuera d'être analysée et vérifiée [...]. De plus, la levée des sanctions est réversible dans le dispositif français, un pays ne respectant pas les engagements qu'il a signés pouvant figurer sur la liste et se voir appliquer de nouveau, le cas échéant, les mesures restrictives prévues.*** »

---

<sup>1</sup> *Le débiteur doit non seulement prouver que ces « dépenses correspondent à des opérations réelles et qu'elles ne présentent pas un caractère anormal ou exagéré », il doit désormais démontrer que les opérations visées ont principalement un « objet et un effet autres que de permettre la localisation de ces dépenses dans un ETNC ».*

*Il ne s'agit donc pas de donner [au] Panama un brevet d'honorabilité fiscale permanent et définitif. Mais pour autant, **il serait paradoxal, en raison d'un passé pas acceptable, de refuser de reconnaître des efforts qui ont désormais pris un tour tangible.** Pour vérifier à l'avenir que [le] Panama respecte ses engagements, encore faut-il les lui faire signer et les faire entrer en vigueur dans le cadre du droit international et de notre relation bilatérale. ».*

Convenant qu'il ne s'agit, ni de condamner le Panama en l'absence de preuve de son incapacité à coopérer effectivement, ni de lui « *donner un brevet d'honorabilité* », votre rapporteure reste néanmoins perplexe face à la démarche qui consiste à renverser la charge de la preuve au profit de cet Etat. Cette approche semble ignorer le dernier rapport du Forum mondial de l'OCDE.

**Les efforts panaméens doivent plus que prendre « un tour tangible ». Ils doivent conduire à un constat objectif de mise en place des normes indispensables à l'assistance fiscale internationale.**

## **2. Une nécessaire évaluation préalable des modifications législatives panaméennes**

L'argument selon lequel il convient de signer afin d'être en mesure par la suite d'évaluer la réalité de l'engagement n'est pas pertinent dans la mesure où cet Etat a échoué dans le cadre de la première phase qui a évalué son cadre normatif.

**Les interrogations ne portent pas, à ce stade, sur la sincérité de l'engagement de cet Etat à se conformer aux stipulations de la convention en matière de transparence, mais sur sa capacité à le faire.** Dépourvu de la législation nécessaire, ainsi que l'a constaté l'OCDE, le Panama ne pourrait satisfaire à ses obligations d'échange de renseignements, en dépit de la volonté de s'exécuter.

Quant aux efforts accomplis depuis lors, il apparaît que **le Panama a modifié sa législation afin de permettre la transmission de renseignements qui ne sont pas utiles pour l'application de sa propre loi fiscale.**

**Le Panama a également adopté le 1<sup>er</sup> février 2011<sup>1</sup> une loi « Connaître son client » applicable aux avocats qui offrent leurs services aux sociétés et aux fondations d'intérêt privé<sup>2</sup>.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2 du 1<sup>er</sup> février 2011 que regula las medidas para conocer al cliente par los agentes residentes de entidades jurídicas existentes de acuerdo con las leyes de la República de Panamá publicada en la *Gazette officielle* n° 26713 C, annexée au présent rapport.

<sup>2</sup> Cf définition de Agente résidente au 5 de l'article 1.

Aux interrogations de votre rapporteure sur la satisfaction du critère relatif au droit d'accès des autorités aux informations détenues par les avocats en tant qu'agents résidents (B1), le ministère des affaires étrangères a fait valoir que « *Si les agents résidents étaient auparavant tenus de conserver les informations relatives à leurs clients (loi « Conoce a tu cliente »), ils n'avaient pas l'obligation de connaître les bénéficiaires effectifs, ni les éventuels changements de propriété de leurs clients, contrairement à ce qu'exigent les standards internationaux fiscaux. Les amendements apportés [...] par la loi du 2 février 2011 visent donc principalement à renforcer les obligations des agents résidents en matière d'identification de leurs clients et à établir des sanctions à l'égard des agents résidents ne respectant pas leurs nouvelles obligations* ».

L'examen de la loi, ci-après annexée, indique que **les nouvelles dispositions imposent aux avocats de prendre un certain nombre de mesures afin de « connaître leurs clients »**<sup>1</sup> dans le but de collaborer, non seulement à la lutte contre le blanchiment d'argent, mais également, de manière plus novatrice, à celle contre les fraudes fiscales et internationales.

L'agent « agréé » doit ainsi<sup>2</sup> :

- **identifier** le client ;
- **obtenir du client l'information sur l'objet** pour lequel l'entité a été créé ;

- **faciliter la recherche de l'information** nécessaire aux autorités compétentes pour lutter contre le blanchiment d'argent, le financement d'activités terroristes et le respect des obligations des conventions internationales en matière d'échange de renseignements.

S'agissant de la portée de l'obligation de « connaître son client »<sup>3</sup>, elle concerne tant **le client** que **le tiers** au nom duquel le client agit. Elle couvre les éléments d'identification essentiels<sup>4</sup> (nom, coordonnées et activités).

---

<sup>1</sup> Un ensemble de dispositions similaires est applicable aux banques, s'agissant de l'ouverture des comptes. Cette législation, qui s'inscrit plus globalement dans le cadre de la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme porte sur l'obligation faite aux banques de « connaître leur client ». Elle remonte aux années 1990. Elle a été depuis sensiblement améliorée et renforcée, surtout depuis la Loi 42/2000 et la loi bancaire de 1998, modifiée en 2008, et depuis les accords 12/2005 et 12-2005E de la Super intendance des banques (SBP). Ces accords portent sur les règles de bonne identification des clients.

<sup>2</sup> Cf. article 3 de la loi.

<sup>3</sup> Aux termes de l'article 9, si l'avocat n'est pas en mesure d'obtenir les informations requises dans un délai d'un mois, il doit alors s'abstenir d'exécuter toute transaction liée à la société dont le client est actionnaire. La durée de conservation de l'information est, selon l'article 10, d'au moins cinq ans à compter de la date de résiliation de la relation professionnelle.

<sup>4</sup> Cf. article 6 de la loi.

**L'avocat est autorisé à déroger à la demande d'informations sur le tiers** au nom duquel agit son client, s'il a la certitude prouvée que ce client est une personne morale appartenant à un organisme professionnel dont les pratiques requièrent de lui d'adopter des normes éthiques notamment pour la prévention et la détection du blanchiment de capitaux... telles que les avocats, les banques, les assurances<sup>1</sup>.

En outre, votre rapporteure déplore que **cette obligation d'identification se situe avant la prestation de service au client**, c'est-à-dire au moment de la constitution de la société<sup>2</sup>.

Elle s'interroge, néanmoins, sur l'articulation de cette limitation de l'obligation générale « de connaissance du client » au moment de l'immatriculation de la société avec celle qui prescrit que l'agent devra « *appliquer les mesures pour connaître son client lorsque le client change ou lorsque cela s'avère nécessaire pour maintenir actualisées les informations obtenues.* »<sup>3</sup> **Peut-on en déduire que l'avocat doit savoir si le client a transféré ses parts ?**

**Cette question renvoie également au problème de traçabilité des actions au porteur.** Rappelons que ces dernières sont transférées légalement par la seule remise du titre (certificat), sans obligation d'inscription sur le registre de la société.

**Un commencement de réponse aux exigences de transparence** semble être apporté par les nouvelles dispositions qui imposent à l'avocat de connaître l'identité du tiers actionnaire pour lequel son client mandataire agit, y compris lorsque le titre de propriété de l'entité est émis au porteur<sup>4</sup>.

**Cependant, il est permis de douter de la capacité de l'avocat de connaître à un moment précis quel est l'actionnaire réel** de la société en l'absence d'obligation de notifier un changement de propriétaire. Sous réserve d'une analyse plus poussée que votre rapporteure n'a pu conduire dans le délai d'urgence qui lui est imposé, elle craint que ce nouveau dispositif ne soit inopérant.

Elle constate que la divulgation d'information n'est pas considérée comme la violation du secret professionnel au nom de « *l'intérêt supérieur de la République de Panama* »<sup>5</sup>. Un dispositif de sanctions, en cas de manquement de l'agent à ses obligations, est prévu, allant de l'avertissement, à l'amende ou la suspension pour trois ans.

---

<sup>1</sup> Cf. article 7 de la loi.

<sup>2</sup> Cf. article 5 de la loi.

<sup>3</sup> Cf. article 4 de la loi.

<sup>4</sup> Cf. article 6 de la loi.

<sup>5</sup> Cf. article 17 de la loi

Elle tient enfin à mettre l'accent sur le **large pouvoir d'appréciation laissé à l'avocat quant à la portée de sa nouvelle obligation**. Il n'est, en effet, pas tenu de transmettre un renseignement sur demande, si celle-ci ne respecte pas les règles et procédures prescrites par la loi de la République du Panama d'une part, ou bien encore si elle est fondée sur des renseignements obtenus par des moyens illicites d'autre part.<sup>1</sup> Rien n'indique les modalités d'appréciation de cette « *fin de non recevoir* ».

Prenant acte des modifications apportées au droit panaméen en vigueur par la loi « *conocer al cliente* », **il convient toutefois de surseoir à la ratification** du présent projet de loi, dans l'attente des conclusions du Forum mondial sur l'appréciation de la mise en place du nouveau dispositif législatif et réglementaire. Cette dernière permettra d'établir notamment si l'avocat, agent agréé, sera désormais en position de collaborer dans la lutte contre les fraudes fiscales.

**Cette évaluation devra être univoque en matière d'actions aux porteurs**. Elle doit déterminer si les nouvelles règles en la matière lèvent définitivement, d'un point de vue normatif, l'obstacle à l'échange de renseignements.

**Enfin, votre rapporteure continue de s'interroger sur l'accès aux données concernant des sociétés *off shore* (A2)**. Ce sujet constitue certainement une difficulté majeure pour le Panama. Si ce dernier opte clairement pour la voie du développement économique fondée sur l'attraction des investissements directs étrangers, il serait alors pertinent et cohérent qu'il abandonne un système qui a fait jusqu'à ce jour sa fortune, c'est-à-dire le placement de produits *off shore* par le biais de grands cabinets d'avocats. Il devrait, en conséquence, modifier le droit des sociétés afin de prévoir des mécanismes de transparence totale de la comptabilité des sociétés *off shore*.

---

<sup>1</sup> Id.

## CONCLUSION

**En l'absence de la nouvelle évaluation par le Forum mondial des progrès apportés à l'accès aux renseignements des autorités panaméennes**, la capacité normative du Panama à se conformer à ses engagements conventionnels envers la France ne peut être véritablement appréciée.

**Toute ratification préalable aux conclusions du Forum mondial serait prématurée** et priverait la France de son pouvoir de sanctions dont une des vertus est d'inciter au respect des normes de transparence.

Rappelons que la conclusion de la **convention avec le Panama a permis à cet Etat de sortir de la liste grise** de l'OCDE. L'adoption du projet de loi entraînerait, quant à lui, **la radiation du pays de la liste française** des Etats et territoires non coopératifs ainsi que la levée des sanctions. Le ministère des affaires étrangères fait valoir que cette dernière « *est réversible dans le dispositif français* ». La crédibilité et l'efficacité du dispositif répressif que la loi de finances rectificative pour 2009 a mis en place sont, néanmoins, en jeu.

Alors que le Sénat débat du **durcissement de l'arsenal répressif**, à l'égard des opérations frauduleuses réalisées par l'intermédiaire d'Etats et territoires non coopératifs, dans le cadre du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2011<sup>1</sup>, il serait **paradoxal de lever les sanctions** envers un Etat, avant même de disposer des garanties qu'il a mises en place sur les procédures et instruments nécessaires au respect de ses engagements.

On ne saurait appliquer l'article 238-0-A du CGI de manière formelle en se contentant de la signature d'un accord d'échange de renseignements afin de radier un Etat, sans avoir acquis la conviction que ce dernier peut, d'un point de vue normatif, et veut, s'engager.

Le présent rapport a tenté d'identifier les nombreuses incertitudes pesant encore à ce jour sur la qualité du dispositif normatif panaméen.

C'est pourquoi votre rapporteure propose de **reporter l'approbation du présent projet de loi** dans l'attente de la démonstration que le Panama a mis en place la législation nécessaire à tout échange de renseignements, notamment en matière d'identification des actionnaires au porteur et de comptabilité des sociétés *off shore*.

---

<sup>1</sup> Votre rapporteure a déposé, au nom de la commission des finances, un amendement à l'article 17 quinquies du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2011 qui vise à allonger à trente ans le délai de reprise, en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés, lorsque le contribuable n'a pas respecté les obligations déclaratives relatives à certaines opérations réalisées dans des Etats ou territoires n'ayant pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales permettant l'accès aux renseignements bancaires.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 14 décembre 2011**, sous la présidence de **M. Philippe Marini, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport de **Mme Nicole Bricq** sur le projet de loi n° 186 (2011-2012), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Panama en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu.

Après un débat, à l'issue de la présentation de la rapporteure, **la commission a décidé de rejeter ce projet de loi par quinze voix contre, aucune voix pour et deux abstentions.**

Le compte-rendu de cette réunion peut être consulté sur le site Internet du Sénat :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>.



**ANNEXE 1**  
**TABLEAU COMPARATIF DES DISPOSITIONS DE**  
**L'AVENANT AVEC LE MODÈLE OCDE**

<i>Articles du projet</i>	<i>Comparaison avec le modèle de l'OCDE</i>	<i>Demande de la France</i>	<i>Demande de Panama</i>	<i>Conformité avec les conventions signées par la France dans la région</i>
<b>Personnes visées</b> (Art 1)	Conforme			Comparable
<b>Impôts visés</b> (Art 2)	Conforme sous réserve de l'exclusion de la fortune			Les conventions signées avec les États de la région ne visent pas de manière systématique la fortune.
<b>Définitions générales</b> (Art 3)	Conforme sous réserve de la suppression de la référence à la « citoyenneté » dans la définition du terme « national »	X		Comparable
	La définition du territoire de la France est conforme à notre pratique habituelle.	X		Comparable
<b>Résidence</b> (Art 4)	Conforme sous les réserves suivantes : - le paragraphe 1 vise également les personnes morales de droit public ; - le paragraphe 4 reconnaît la qualité de résidents aux sociétés de personnes françaises; - le paragraphe 5 prévoit une clause anti-abus destinée à exclure du bénéfice de la convention les bénéficiaires apparents de revenus.	X  X  X		Comparable
<b>Établissement stable</b> (Art. 5)	Conforme (délai de 12 mois pour les chantiers) sous réserve de l'ajout au paragraphe 3 des modalités de computation du délai de 12 mois dans le cadre d'opérations connexes menées par des entreprises associées			Les conventions signées par la France avec les États de la région prévoient un délai de 6 mois pour les chantiers de construction. En outre, elles incluent les activités de surveillance et la fourniture de services.

<i>Articles du projet</i>	<i>Comparaison avec le modèle de l'OCDE</i>	Demande de la France	Demande de Panama	<i>Conformité avec les conventions signées par la France dans la région</i>
<b>Revenus immobiliers</b> (Art. 6)	Conforme sous réserve de l'ajout du paragraphe 4 qui prévoit l'imposition des revenus tirés de la propriété d'actions, parts ou autres droits dans une société ou personne morale qui confèrent à leur propriétaire la jouissance de biens immobiliers dans l'Etat où ces biens sont situés.	X		Comparable
<b>Bénéfices des entreprises</b> (Art. 7)	Conforme			Comparable
<b>Navigation maritime et aérienne</b> (Art. 8)	Conforme sous réserve de l'ajout au paragraphe 4 d'une clause permettant à l'autre Etat contractant de récupérer le droit de taxer si l'Etat du siège de direction effective ne taxe pas.	X		Cette clause anti-abus n'existe pas dans les conventions conclues par la France avec les Etats de la région.
<b>Entreprises associées</b> (Art. 9)	Conforme			Comparable
<b>Dividendes</b> (Art. 10)	Conforme sous les réserves suivantes : - Paragraphe 2 : retenue à la source de 5 % en cas de détention supérieure à 10 % et retenue à la source de 15 % dans les autres cas ; - Paragraphe 3 : Inclusion des revenus soumis au régime des distributions dans la définition des dividendes ; - Paragraphe 6 : Clause permettant, par exception au paragraphe 5 (issu du modèle OCDE), d'appliquer une <i>branch tax</i> ; - Paragraphe 7 : Ajout d'une clause spécifique visant les véhicules d'investissements immobiliers ; - Paragraphe 8 : Clause anti-abus issue des commentaires du modèle OCDE.	X  X X  X		Comparable    Ce type de clause existe dans les conventions conclues par la France avec le Brésil, l'Equateur, et le Chili (clause unilatérale en faveur de cet Etat dans cette dernière convention).

<i>Articles du projet</i>	<i>Comparaison avec le modèle de l'OCDE</i>	Demande de la France	Demande de Panama	<i>Conformité avec les conventions signées par la France dans la région</i>
<b>Intérêts</b> (Art. 11)	Conforme sous les réserves suivantes : - Paragraphe 2 : Retenue à la source au taux de 5 %. - Paragraphe 3 : Exonération des intérêts versés à l'Etat, ses collectivités locales, ses personnes morales de droit public, des intérêts sur les ventes à crédit et des intérêts versés entre institutions financières. - Paragraphe 8 : Clause anti-abus issue des commentaires du modèle OCDE.	X  X		Comparable
<b>Redevances</b> (Art. 12)	Conforme sous les réserves suivantes : - Paragraphes 1 et 2 : Imposition à la résidence et retenue à la source égale à 5 %. - Paragraphe 3 : Inclusion des paiements pour l'usage ou la concession de l'usage d'un équipement industriel, commercial ou scientifique dans la définition des redevances. - Paragraphe 7 : clause anti-abus issue des commentaires du modèle OCDE.	X	X  X	Comparable
<b>Gains en capital</b> (Art. 13)	Conforme sous les réserves suivantes : - Paragraphe 1 : les gains tirés de la cession de parts de certaines sociétés à prépondérance immobilières sont imposables au lieu de situation des biens. - Paragraphe 3 : Les gains tirés de l'aliénation d'une participation substantielle (25 %) sont imposables dans l'Etat de résidence de la société. - Paragraphe 4 : les gains tirés de l'aliénation de navires ou aéronefs ne sont imposables que dans l'Etat de résidence	X  X  X		Comparable.
<b>Revenus d'emploi</b>	Conforme sous réserve de l'ajout au paragraphe 3 de la	X		Comparable

<i>Articles du projet</i>	<i>Comparaison avec le modèle de l'OCDE</i>	<i>Demande de la France</i>	<i>Demande de Panama</i>	<i>Conformité avec les conventions signées par la France dans la région</i>
(Art. 14)	clause relative aux enseignants et chercheurs (exonération dans l'Etat d'accueil pendant 24 mois).			
<b>Jetons de présence</b> (Art. 15)	Conforme			Comparable
<b>Artistes et sportifs</b> (Art. 16)	Conforme sous les réserves suivantes : - ajout d'une clause sur le droit à l'image au paragraphe 2 ; - ajout des paragraphes 3 et 4 qui prévoient une exception à la règle de taxation dans l'Etat d'exercice de l'activité lorsque cette activité est financée principalement par des fonds publics	X X		Comparable
<b>Pensions</b> (Art. 17)	Conforme sous réserve de l'ajout au paragraphe 2 d'une clause destinée à éviter les doubles exonérations.	X		Comparable
<b>Fonctions publiques</b> (Art. 18)	Conforme sous réserve de l'imposition exclusive dans l'Etat de la résidence si le bénéficiaire des rémunérations publiques ne possède que la nationalité de cet Etat.	X		Comparable
<b>Etudiants</b> (Art. 19)	Conforme			Comparable
<b>Autres revenus</b> (Art. 20)	- Paragraphes 1 et 2 : conformes au modèle OCDE avec une référence à la notion de bénéficiaire effectif. - Paragraphe 3 : clause issue des commentaires du modèle OCDE concernant les revenus émanant de certains instruments financiers non traditionnels - Paragraphe 4 : Clause anti-abus issue des commentaires du modèle OCDE	X X X		Comparable
<b>Elimination des doubles</b>	Non conforme au modèle OCDE. Le dispositif français d'élimination des doubles impositions combine la méthode			Comparable

<i>Articles du projet</i>	<i>Comparaison avec le modèle de l'OCDE</i>	<i>Demande de la France</i>	<i>Demande de Panama</i>	<i>Conformité avec les conventions signées par la France dans la région</i>
<b>impositions</b> (Art. 21)	du crédit d'impôt (ou imputation) et celle de l'exemption.			
<b>Non-discrimination</b> (Art. 22)	Conforme sous les réserves suivantes : - le paragraphe 1 est limité aux personnes physiques ; - suppression du paragraphe 2 relatif aux apatrides - ajout du paragraphe 6 qui prévoit que les clauses de non discrimination et de la nation la plus favorisée contenues dans d'autres traités ou accords auxquels les deux Etats sont parties ne s'appliquent pas en matière fiscale.	X X X		Comparable
<b>Procédure amiable</b> (Art. 23)	Conforme sous réserve de la non-inclusion du paragraphe 5 relatif à la procédure d'arbitrage.			Comparable
<b>Echange de renseignements</b> (Art. 24)	Conforme sous réserve de l'ajout au paragraphe 3 qui prévoit que chaque Etat contractant doit prendre les mesures nécessaires pour garantir la disponibilité de l'information et la capacité de son administration à y accéder et à la transmettre à son homologue.	X		Conforme au modèle OCDE
<b>Limitation des avantages de la Convention</b> (Art. 25)	Cette clause n'existe pas dans le modèle OCDE.	X		Cet article n'existe pas dans les conventions conclues par la France avec les Etats de la Région.
<b>Fonctionnaires diplomatiques et consulaires</b> (Art. 26)	Conforme sous réserve de l'ajout de la référence aux membres des organisations internationales et des paragraphes 2 et 3 qui précisent les règles applicables aux fonctionnaires diplomatiques ou consulaires, aux organisations internationales, à leurs personnels et aux membres des délégations permanentes de l'un des deux Etats ou d'un Etat tiers en matière de résidence.	X		Comparable
<b>Divers</b> (Art. 27)	Article non prévu par le modèle de convention de l'OCDE, afférent aux modalités d'application de la convention.	X		Comparable

<i>Articles du projet</i>	<i>Comparaison avec le modèle de l'OCDE</i>	<i>Demande de la France</i>	<i>Demande de Panama</i>	<i>Conformité avec les conventions signées par la France dans la région</i>
	Le paragraphe 2 précise que l'octroi des avantages conventionnels est subordonné à la production par le demandeur d'une attestation de résidence délivrée par les services fiscaux de l'autre Etat contractant.			
<b>Entrée en vigueur</b> (Art. 28)	Conforme à la pratique française	X		Comparable
<b>Dénonciation</b> (Art. 29)	Conforme à la pratique française	X		Comparable



## **ANNEXE 2**

### **PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LÉGISLATION FISCALE PANAMÉENNE**

*(Source : ministère des affaires étrangères et européennes et ministère du budget)*

#### **I - IMPOSITION DES SOCIÉTÉS**

##### **A. Sociétés résidentes**

###### **1) Territorialité**

L'impôt sur les sociétés dû par une société résidente est déterminé sur la base des revenus de source panaméenne.

Le concept de résidence n'est pas défini par la loi panaméenne mais, généralement, une société est considérée comme résidente de Panama lorsqu'elle y exerce sa principale activité.

Sont considérés comme revenus de source panaméenne, les revenus provenant :

- de biens immobiliers situés à Panama ;
- d'actifs, de capital, de valeurs mobilières et de droits incorporels situés, investis ou utilisés à Panama (tels que les intérêts de prêts ou de dépôts consentis ou effectués auprès de débiteurs panaméens, les dividendes provenant de bénéfices réalisés dans le cadre d'activités exercées à Panama et les redevances relatives à des droits incorporels utilisés à Panama) ;
- de toute autre activité civile, commerciale ou industrielle exercée à Panama.

Par conséquent, les sociétés résidentes qui n'exercent aucune activité à Panama y sont exonérées d'impôt sur les sociétés. Cette exonération s'applique aux bénéfices provenant de ventes effectuées hors de Panama dès lors que les biens vendus ne transitent pas par Panama, aux bénéfices provenant de transactions dirigées à partir de Panama mais conclues en dehors de Panama et qui produisent leurs effets en dehors de Panama, aux bénéfices provenant de prestations de services (notamment financières) réalisées avec des clients non-résidents de Panama, aux revenus du secteur de l'assurance dès lors qu'ils sont relatifs à des risques situés hors de Panama et aux profits retirés des activités de crédit-bail portant sur des biens utilisés hors de Panama.

## **2) Exonérations particulières**

Sont exonérés d'impôt panaméen sur les sociétés :

- les bénéfices provenant des opérations maritimes internationales réalisées avec des navires battant pavillon panaméen (ou battant pavillon étranger si une exonération réciproque est accordée aux navires panaméens) ;
- les intérêts des obligations d'Etat panaméennes ;
- les intérêts des dépôts bancaires effectués à Panama ;
- les intérêts des prêts bancaires accordés aux collectivités publiques panaméennes ;
- les redevances perçues par des sociétés étrangères, versées par des entités établies dans la zone franche de Colon.

## **3) Taux d'imposition**

En général, le taux d'imposition sur les sociétés s'élève à 30 %.

Le taux de la retenue à la source sur les dividendes est de

- 10 % pour les montants distribués tirés de bénéfices de source panaméenne ;
- 5 % pour les montants distribués tirés de bénéfices de source étrangère.

## **B. Sociétés non-résidentes**

### **1) En présence d'un établissement stable**

L'impôt panaméen sur les sociétés ne s'appliquant qu'aux bénéfices provenant d'activités réalisées à Panama, les règles de territorialité applicables aux sociétés résidentes (voir A 1) s'appliquent de manière identique aux établissements stables.

Les bénéfices réalisés par les établissements stables sont imposés selon le barème de droit commun de l'impôt sur les sociétés.

Les bénéfices après impôt transférés au siège étranger supportent une retenue à la source au taux de 10 %. Cette retenue ne s'applique pas au transfert de bénéfice provenant de dividendes reçus par l'établissement stable dans la mesure où ces dividendes ont précédemment été soumis à la retenue à la source ou en ont été exonérés de manière expresse.

### **2) En l'absence d'établissement stable**

- dividendes

Le taux de la retenue à la source sur les dividendes est de

- 10 % pour les montants distribués tirés de bénéfices de source panaméenne

- 5 % pour les montants distribués tirés de bénéfices de source étrangère

Tous les dividendes distribués par les sociétés implantées dans la zone franche de Colon supportent une retenue à la source au taux de 5 %.

- intérêts

Les intérêts de source panaméenne sont imposés par voie de retenue à la source, sur 50 % de leur montant brut, au taux de 30 % lorsqu'ils sont versés à une société non résidente et selon le barème de l'impôt sur le revenu (de 4 % à 30 %) lorsqu'ils sont versés à une personne physique non-résidente.

Le taux de retenue à la source est de 5 % s'il s'agit d'intérêts d'obligations enregistrées auprès d'une « Commission nationale de contrôle ».

Cependant, aucune retenue n'est prélevée à raison des intérêts défiscalisés visés au 2 du A du I ci-avant.

- redevances

Les redevances de source panaméenne sont imposées par voie de retenue à la source sur 50 % de leur montant brut, au taux de 30 % lorsqu'elles sont versées à une société non résidente et selon le barème de l'impôt sur le revenu (de 4 % à 30 %) lorsqu'elles sont versées à une personne physique non-résidente.

Toutefois, les redevances versées par une société implantée dans la zone franche de Colon sont exonérées de retenue à la source.

## II - IMPOSITION DES PERSONNES PHYSIQUES

### A. Personnes physiques résidentes

#### 1) Territorialité

Seuls les revenus de source panaméenne sont soumis à l'impôt sur le revenu. La loi panaméenne ne définit pas le terme de « résidence ».

#### 2) Barème de l'impôt

L'impôt sur le revenu national est calculé selon le barème progressif suivant :

Tranches de revenu	Taux
de 1 à 10 000 balboas (de 1 à 7 594 €)	0 %
de 10 000 à 15 000 B (de 7 594 à 11 390 €)	16,5 %
de 15 000 à 20 000 B (de 11 390 à 15 187 €)	19 %
de 20 000 à 30 000 B (de 15 187 à 22 781 €)	22 %
au-delà de 30 000 B (au-delà de 22 781 €)	27 %

Réforme 17/09/2009 : les plus-values de cession immobilières sont soumises à l'impôt au taux de 10 %.

Les dividendes sont soumis à une retenue à la source libératoire de 10 % (ou de 20 % s'il s'agit d'actions au porteur) lorsqu'ils sont distribués à des actionnaires résidents ou non-résidents.

#### **B. Personnes physiques non-résidentes**

Les revenus professionnels (traitements et salaires, BIC, BNC) perçus par une personne physique non-résidente sont imposables dans les mêmes conditions que s'ils étaient perçus par un résident.

Les taux de retenue à la source sur les dividendes, intérêts et redevances applicables aux personnes physiques non-résidentes sont identiques à ceux indiqués précédemment pour les sociétés non-résidentes ne disposant pas d'établissement stable au Panama.

**ANNEXE 3**  
**LOI N° 2 DU 1<sup>er</sup> FÉVRIER 2011 « *LAS MEDIDAS PARA*  
*CONOCER AL CLIENTE* »**  
**PUBLIÉE À LA GAZETTE OFFICIELLE PANAMÉENNE**  
**N° 26713-C**

**LEY 2**  
De 1 de febrero de 2011

**Que regula las medidas para conocer al cliente para los agentes residentes de entidades jurídicas existentes de acuerdo con las leyes de la República de Panamá**

**LA ASAMBLEA NACIONAL**

**DECRETA:**

**Capítulo I**  
**Disposiciones Generales**

**Artículo 1.** Esta Ley se aplicará a todo agente residente de entidades jurídicas constituidas o existentes de conformidad con las leyes de la República de Panamá, con el propósito de que, al cumplir con las medidas para conocer al cliente, pueda contribuir a la prevención de delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y cualquiera otra actividad ilícita de acuerdo con las leyes de la República de Panamá, así como de cumplir con las obligaciones establecidas en los tratados o convenios internacionales ratificados por la República de Panamá.

**Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley, los siguientes términos se entenderán así:

1. *Abogado.* Profesional del Derecho con idoneidad expedida por la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá o por la institución que en el futuro realice esta función, que ejerza la profesión de abogacía de manera individual o mediante sociedades civiles de abogados idóneos constituidas conforme a la ley.
2. *Agente residente.* Abogado o firma de abogados que presta sus servicios como tal y que deberá llevar los registros exigidos por esta Ley para las entidades jurídicas constituidas de conformidad con las leyes de la República de Panamá y con las cuales mantiene una relación profesional en el presente.
3. *Autoridad competente.* El Ministerio Público y el Órgano Judicial, para efectos del blanqueo de capitales, financiamiento de actividades terroristas y cualquiera otra actividad ilícita de acuerdo con las leyes de la República de Panamá; y la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, para efectos del cumplimiento de los tratados o convenios internacionales ratificados por la República de Panamá.
4. *Cliente.* Persona natural o jurídica que tenga una relación profesional con un abogado o firma de abogados, a nombre propio o de un tercero, para que este le preste servicios de agente residente para una o más entidades jurídicas.
5. *Entidad jurídica.* Toda estructura o relación jurídica que requiera por ley de los servicios de agente residente.

6. *Medidas para conocer al cliente.* Acciones que todo agente residente debe realizar para cumplir con los requerimientos de esta Ley.

En cada uno de los términos que se expresan en este artículo, se entenderán incluidos tanto el plural como el femenino.

**Artículo 3.** Para los propósitos de esta Ley, las medidas para conocer al cliente abarcan acciones para lograr lo siguiente:

1. Identificar al cliente y verificar su identidad con base en documentos, datos o información obtenida de fuentes confiables e independientes.
2. Obtener del cliente información sobre el propósito para el cual se crea la entidad jurídica.
3. Facilitar a las autoridades competentes la información requerida, en los términos establecidos en esta Ley, para combatir el blanqueo de capitales, el financiamiento de actividades terroristas y cualquiera otra actividad ilícita de acuerdo con las leyes de la República de Panamá, mediante la identificación del cliente vinculado en la posible comisión de dichos delitos, y para cumplir las obligaciones establecidas en los tratados o convenios internacionales ratificados por la República de Panamá.

Para los efectos del numeral 2, se establece que en la aplicación de las medidas para conocer al cliente el agente residente no tendrá obligación de realizar ninguna acción o verificación proactiva de la información que le proporciona el cliente sobre la actividad a la cual se va a dedicar la entidad jurídica, y cumplirá con su obligación, establecida por esta Ley, con obtener la información del cliente al momento de iniciar la prestación de sus servicios.

## **Capítulo II** **Medidas para Conocer al Cliente**

**Artículo 4.** Las medidas para conocer al cliente deben adoptarse antes de la prestación del servicio al cliente. Sin embargo, podrán completarse dentro de los treinta días hábiles siguientes al inicio de la prestación del servicio cuando existan razones justificadas que impidan al cliente poner a disposición del agente residente la información y documentación requeridas de forma inmediata.

**Artículo 5.** Todo agente residente que preste sus servicios profesionales para una o más entidades jurídicas deberá aplicar las medidas para conocer al cliente cuando:

1. Se establezca la relación profesional con el cliente, sujeto a lo previsto en esta Ley, o
2. El agente residente tenga conocimiento de que el cliente ha transferido, directa o indirectamente, sus intereses sobre la entidad jurídica, o
3. Sea necesario para mantener actualizados los documentos e información obtenida como parte de las medidas para conocer al cliente.

**Artículo 6.** Todo agente residente está obligado a aplicar las medidas para conocer al cliente, para lo cual requerirá que el cliente le proporcione evidencia satisfactoria de su identidad; cuando el cliente actúe a nombre de un tercero, tendrá que proporcionar evidencia satisfactoria de la identidad de dicho tercero; y, cuando los certificados de acciones que representan el título de propiedad sobre la entidad jurídica estén emitidos al portador, tendrá que proporcionar evidencia satisfactoria de la identidad de los tenedores de las acciones.

En cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, el agente residente deberá obtener y mantener en sus expedientes, como mínimo, la siguiente información:

1. Cuando el cliente o el tercero en cuyo nombre actúe el cliente sea una persona natural, deberá obtener de cada uno:
  - a. Nombre completo.
  - b. Dirección física.
  - c. Dirección para correspondencia, si es distinta a la dirección física.
  - d. Número telefónico.
  - e. Número de teléfono móvil, si lo tuviera.
  - f. Número de fax, si lo tuviera.
  - g. Dirección de correo electrónico, si lo tuviera.
  - h. Actividad principal a la que se dedica.
  - i. Copia de un documento de identidad personal nacional o pasaporte.
  - j. Declaración del cliente de la actividad para la que usará la entidad jurídica. Esta información deberá ser solicitada para cada entidad jurídica para la cual el cliente requiera de los servicios de agente residente.
  - k. Datos de contacto de una persona natural o entidad jurídica que pueda brindar referencias bancarias y comerciales del cliente o del tercero en cuyo nombre actúe, cuando sea aplicable, o la documentación escrita que contenga dichas referencias bancarias y comerciales y del tercero en cuyo nombre actúa, de ser aplicable.
2. Cuando el cliente o el tercero en cuyo nombre actúe el cliente sea una persona jurídica, deberá obtener de cada uno:
  - a. Nombre completo.
  - b. Jurisdicción y datos de incorporación.
  - c. Dirección física.
  - d. Dirección para correspondencia, si es distinta a la dirección física.
  - e. Número telefónico.
  - f. Número de fax, si lo tuviera.
  - g. Nombre de su representante legal o persona responsable de su administración.
  - h. Dirección de correo electrónico del representante legal o persona responsable de su administración.

- i. Actividad principal a la que se dedica.
- j. Copia de un documento de identidad nacional o pasaporte de la persona o las personas que sean propietarias directas o indirectas de, por lo menos, un 25% de su capital. Esta información no se requerirá en el caso de las personas jurídicas que estén registradas en un mercado de valores organizado.
- k. Documento que evidencie su incorporación.
- l. Declaración del cliente sobre la actividad para la que usará la entidad jurídica. Esta información deberá ser solicitada para cada entidad jurídica para la cual el cliente requiera de los servicios de agente residente.
- m. Datos de contacto de una persona natural o jurídica que pueda brindar referencias bancarias y comerciales del cliente o del tercero en cuyo nombre actúe, cuando sea aplicable, o la documentación escrita que contenga dichas referencias bancarias y comerciales.

Artículo 7. El agente residente no requerirá obtener información del tercero en nombre del cual actúa el cliente, cuando tenga certeza de que este es una persona jurídica que pertenece a un organismo profesional cuyas conductas o prácticas le requieran que adopte y mantenga estándares profesionales y éticos para la prevención y detección del blanqueo de capitales, la lucha contra el terrorismo y cualquiera otra actividad ilícita en términos no inferiores a los requeridos en cumplimiento de esta Ley, como firmas de abogados, bancos, compañías fiduciarias, aseguradoras, casas de valores y contadores públicos autorizados.

En estos casos, y en cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, el agente residente deberá obtener y mantener en sus expedientes, como mínimo, la siguiente información del cliente:

- 1. Nombre completo.
- 2. Lugar y fecha de incorporación.
- 3. Dirección física.
- 4. Dirección para correspondencia, si es distinta que la dirección física.
- 5. Número telefónico.
- 6. Número de fax, si lo tuviera.
- 7. Nombre de su representante legal o persona responsable de su administración.
- 8. Dirección de correo electrónico del representante legal o persona responsable de su administración.
- 9. Actividad principal a la que se dedica.
- 10. Evidencia de su existencia.
- 11. Declaración del cliente sobre la actividad para la que usará la entidad jurídica. Esta información deberá ser solicitada para cada entidad jurídica para la cual el cliente requiera de los servicios de agente residente.
- 12. Confirmación de que el cliente:

- a. Mantiene una relación de negocios con la persona a nombre de la cual solicita los servicios de agente residente.
- b. Practica las medidas para conocer al cliente, que le obligan a tener información sobre la identidad de los terceros en cuyo nombre ha solicitado los servicios del agente residente en relación con una o más entidades, incluso cuando los certificados de acciones que representan el título de propiedad sobre la entidad están emitidos al portador.
- c. De ser requerido por el agente residente, el cliente pondrá a su disposición la información respecto a la identidad del cliente en cuyo nombre actúa, de conformidad con los requerimientos y procedimientos establecidos en la legislación de la jurisdicción donde realiza sus operaciones.

### Capítulo III Manejo de la Información

**Artículo 8.** La información suministrada por los clientes al agente residente, en virtud de los requerimientos de esta Ley, deberá mantenerse en estricta reserva y solo podrá ser suministrada a las autoridades competentes en estricto cumplimiento de los procedimientos y formalidades para tales fines.

Los funcionarios y las personas naturales o jurídicas del sector privado que con motivo de los cargos que desempeñen tengan acceso a la información que resulte de la aplicación de esta Ley quedarán obligados a guardar la debida reserva aun cuando cesen sus funciones, salvo que dicha información conste en registros oficiales de carácter público.

Las infracciones a lo dispuesto en este artículo serán sancionadas con multa de mil balboas (B/.1,000.00) a veinticinco mil balboas (B/.25,000.00) al infractor, sin perjuicio de las sanciones civiles o penales que puedan ser aplicables.

**Artículo 9.** Cuando un agente residente preste sus servicios para una o más entidades y no pueda obtener la información requerida en cumplimiento de esta Ley dentro del plazo previsto para ello, deberá abstenerse de ejecutar cualquier transacción solicitada relacionada con la entidad para la cual el cliente esté en situación de incumplimiento.

**Artículo 10.** La información requerida para satisfacer las medidas para conocer al cliente deberá ser mantenida por el agente residente, por cualquier medio escrito o tecnológico autorizado por la ley, por un periodo no inferior a cinco años, contado a partir de la terminación de la relación profesional con la entidad.

Para los efectos de este artículo, se presumirá que la relación profesional referente a una entidad ha terminado de facto, cuando el cliente no ha tenido contacto con el agente residente por

un periodo superior a tres años y ha descontinuado el pago por los servicios de agente residente que le presta el abogado para tal entidad en dicho periodo. En cuyo caso, la obligación de mantener la información será por un periodo de dos años, contado a partir de dicha terminación.

**Artículo 11.** Todo agente residente de una o más entidades jurídicas queda obligado a establecer y mantener políticas y procedimientos que garanticen:

1. La identificación del cliente y actualización de su información de acuerdo con lo previsto en esta Ley.
2. El mantenimiento de los registros sobre el cliente y de cada una de las entidades jurídicas para las cuales presta el servicio de agente residente bajo sus instrucciones.
3. Que sus empleados ejecutivos con mando jerárquico y poder de decisión, de haberlos, tengan conocimiento de las regulaciones referentes a la prevención del blanqueo de capitales, el financiamiento de actividades terroristas y otras actividades ilícitas, y al cumplimiento de las obligaciones establecidas en los tratados o convenios internacionales ratificados por la República de Panamá y de las medidas para conocer al cliente.
4. Que el agente residente y sus empleados ejecutivos o con mando jerárquico y poder de decisión, de haberlos, reciban entrenamiento para el cumplimiento de las medidas para conocer al cliente.

**Artículo 12.** La autoridad competente podrá, previo cumplimiento de las normas, requisitos y procedimientos legales previstos por la República de Panamá a tal efecto, requerirle a un agente residente, mediante notificación en debida forma:

1. Que provea la información que mantenga sobre un cliente en cumplimiento de los requerimientos de esta Ley, o
2. Que suministre la información contenida en cualquier forma o documento de cualquier naturaleza que haya sido recopilada en cumplimiento de los requerimientos de esta Ley.

**Artículo 13.** La solicitud de información o documentos sobre la identidad del cliente por la autoridad competente deberá cumplir los siguientes requisitos:

1. La notificación debe indicar las razones por las cuales la autoridad competente requiere que la información o documentos sean presentados.
2. El plazo en que tal información o documentos deban ser entregados por el agente residente, el cual no debe ser inferior a cinco días hábiles desde la fecha de notificación de la solicitud de información.
3. La oficina de la autoridad competente en la que deberá entregarse la información o documentos.

**Artículo 14.** En atención al secreto profesional propio de la relación del abogado con su cliente, el abogado no estará obligado a presentar ninguna información o documentos exigidos por esta Ley sobre el cual tenga un legítimo derecho de reserva del secreto profesional, salvo que tal información se limite estrictamente a la que sea requerida por sus obligaciones de las medidas para conocer al cliente.

El derecho a requerir información por la autoridad competente no se considera autorización para allanar las oficinas del agente residente o para confiscar expedientes o medios de archivo, como computadoras y bases de datos. Estas acciones de parte de la autoridad competente deberán darse en cumplimiento de las normas correspondientes para tales fines, establecidas en la legislación ordinaria panameña.

**Artículo 15.** Cuando la información sobre un cliente deba ser entregada a la autoridad competente en cumplimiento de esta Ley, la información será suministrada por el agente residente de forma impresa en papel común, legible y detallada o por cualquier medio tecnológico autorizado por ley, para permitir al receptor de la información entender su contenido y determinar su cumplimiento con los requerimientos de esta Ley.

**Artículo 16.** El suministro de información a petición de autoridad competente no se considerará como una violación al secreto profesional del abogado para con su cliente ni como falta a la ética profesional, por tratarse de un interés superior para la República de Panamá.

Sin perjuicio de lo anterior, el agente residente no tendrá la obligación de suministrar información a petición de autoridad competente, cuando la solicitud sea formulada sin el debido cumplimiento de las normas, los requisitos y los procedimientos establecidos en la legislación panameña, o cuando se fundamente en información obtenida, por cualquier autoridad nacional o internacional, a través de medios ilegítimos o ilegales de acuerdo con las disposiciones de la República de Panamá.

**Artículo 17.** El agente residente, por el solo hecho de haber prestado sus servicios como tal a las entidades del cliente, no será considerado autor o cómplice de este, aun si el cliente es encontrado culpable de la comisión de una falta o de la infracción de normas de naturaleza administrativa, civil, penal o tributaria.

#### **Capítulo IV** **Sanciones**

**Artículo 18.** La autoridad competente que, en el ejercicio de sus funciones, tenga conocimiento del incumplimiento por un agente residente de las obligaciones que impone esta Ley tendrá que informar de dicho incumplimiento a la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia.

**Artículo 19.** La acción disciplinaria prescribe a los dos años, desde el día en que el agente residente incumplió con las obligaciones de esta Ley. La presentación de la denuncia ante la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia interrumpe la prescripción.

**Artículo 20.** El incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley será sancionado por la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia mediante la imposición de las siguientes sanciones:

1. Amonestación.
2. Multa de hasta cinco mil balboas (B/5,000.00).
3. Suspensión temporal de la capacidad del abogado o de la firma de abogados para prestar los servicios de agente residente para nuevas entidades jurídicas, por un término no inferior a tres meses ni superior a tres años.

**Artículo 21.** La amonestación procederá en caso de que el agente residente entregue menos del mínimo de información requerida en cumplimiento de esta Ley o la información no esté actualizada, por causas imputables al agente residente.

**Artículo 22.** La multa procederá cuando el agente residente haya obviado por completo la entrega de la información y documentación requerida en cumplimiento de esta Ley.

**Artículo 23.** La suspensión procederá en caso de que el agente residente se dedique a la prestación de los servicios como tal, sin cumplir sistemática y reiteradamente con los requerimientos de esta Ley.

#### **Capítulo V Procedimiento**

**Artículo 24.** El procedimiento se iniciará mediante la recepción, por la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, de la denuncia de autoridad competente de que un agente residente ha incumplido con sus obligaciones establecidas en esta Ley, ajustándose a los principios de economía procesal, celeridad, eficacia, simplificación de trámites, ausencia de formalismos, publicidad e imparcialidad, todo ello con pleno respeto al derecho de iniciativa y defensa del interesado.

**Artículo 25.** Recibida la denuncia, la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia procederá a establecer la legitimidad del denunciante con respecto a la causa y a determinar la condición del agente residente denunciado y la procedencia de la denuncia conforme a los hechos señalados y al derecho invocado.

**Artículo 26.** Si la denuncia es admitida por la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, preparará un pliego de cargos y ordenará correr traslado de esta al abogado denunciado, por el término de quince días, para que formule su contestación y su descargo y presente o aduzca las pruebas que a bien tenga.

**Artículo 27.** La Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia podrá señalar un periodo probatorio de diez días hábiles con el fin de que se practiquen las pruebas aducidas por las partes. La Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia podrá además ordenar cuantas pruebas y actuaciones conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a la determinación de las responsabilidades correspondientes.

**Artículo 28.** Cumplido el periodo de práctica de pruebas, si lo hubiera, la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia deberá resolver mediante resolución motivada, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, haciendo una exposición sucinta de los hechos comprobados, de las pruebas relativas a la responsabilidad del investigado, de las disposiciones legales infringidas o de la exoneración de responsabilidad, de ser el caso. Esta resolución deberá ser notificada personalmente al abogado denunciado.

**Artículo 29.** La Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia rechazará la denuncia y ordenará su archivo cuando:

1. Sea manifiesto que el hecho denunciado no fue cometido.
2. No proceda el juzgamiento por falta de mérito.
3. La denuncia sea temeraria.
4. La solicitud de información sea formulada sin el debido cumplimiento de las normas, requisitos y procedimientos establecidos por ley o con fundamento en información obtenida por cualquiera autoridad local o internacional por medios ilegítimos o ilegales, de acuerdo con la ley panameña.

**Artículo 30.** Todas las decisiones definitivas que sean proferidas con ocasión del proceso sumario de que trata este Capítulo serán adoptadas por la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia en Sala Unitaria. La sentencia, una vez proferida, solo admitirá recurso de apelación ante el resto de los integrantes de la Sala.

**Artículo 31.** La resolución que suspende temporalmente la capacidad del abogado o de la firma de abogados para prestar los servicios de agente residente será publicada en la Gaceta Oficial y se notificará a los notarios públicos autorizados del país y al Registro Público de Panamá, para los fines legales consiguientes.

**Capítulo VI**  
**Disposiciones Finales**

**Artículo 32.** Los requerimientos establecidos en esta Ley serán exigibles a partir de los seis meses de su entrada en vigencia para todo agente residente que incorpore una nueva entidad jurídica.

En relación con clientes existentes y con relaciones establecidas con anterioridad a la vigencia de esta Ley, todo agente residente que no tenga en su custodia los datos, documentos e información para cumplir con los presupuestos de esta Ley tendrá un plazo de cinco años, a partir de su entrada en vigencia, para cumplir con estas obligaciones.

Para los efectos de este artículo, cuando la relación ha terminado de facto en relación con una entidad, como lo establece el artículo 10, no se requerirá que el agente residente obtenga información adicional sobre la entidad a menos que la relación profesional se reactive.

En caso de que el cliente no provea la información, el agente residente podrá renunciar como tal y presentar dicha renuncia para su inscripción en el Registro Público de Panamá, sin que tal inscripción cause derechos de registro.

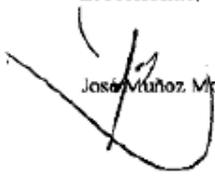
**Artículo 33.** La presente Ley deroga el Decreto Ejecutivo 468 de 19 de septiembre de 1994, modificado por el Decreto Ejecutivo 124 de 27 de abril de 2006.

**Artículo 34.** Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

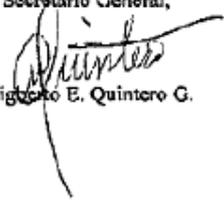
**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Proyecto 275 de 2011 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los 24 días del mes de enero del año dos mil once.

El Presidente,

  
José Muñoz Molina

El Secretario General,

  
Wigberto E. Quintero G.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.  
PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, DE 1 DE febrero DE 2011.



RICARDO MARTINELLI BERROCAL  
Presidente de la República



ALBERTO VALLARINO CLÉMENT  
Ministro de Economía y Finanzas

**ANNEXE 4**  
**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES EVALUATIONS DU FORUM**  
**MONDIAL SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉCHANGE DE**  
**RENSEIGNEMENTS À DES FINS FISCALES**

	Etat ou territoire	Phase	Disponibilité de l'information			Accès à l'information		Echange de l'information					Passage en phase 2	
			A1	A2	A3	B1	B2	C1	C2	C3	C4	C5		
			Propriété	Comptabilité	Banque	Droit d'accès	Protection des droits	Instruments	Réseau conventionnel	Confidentialité	Droits et sauvegardes	Délai de transmission		
1	Allemagne	combiné											non évalué	-
2	Andorre	1											non évalué	oui
3	Anguilla	1											non évalué	oui
4	Antigua et Barbuda	1											non évalué	non
5	Aruba	1											non évalué	oui
6	Australie	combiné											non évalué	-
7	Autriche	1											non évalué	oui
8	Bahamas	1											non évalué	oui
9	Bahrein	1											non évalué	oui
10	Barbade	1											non évalué	non
11	Belgique	1											non évalué	oui
12	Bermudes	1											non évalué	oui
13	Botswana	1											non évalué	non
14	Brunei	1											non évalué	non
15	Canada	combiné											non évalué	-
16	Curaçao	1											non évalué	oui
17	Danemark	combiné											non évalué	-
18	Espagne	combiné											non évalué	-
19	Estonie	1											non évalué	oui
20	Etats-Unis	combiné											non évalué	-
21	France	combiné											non évalué	-
22	Ghana	1											non évalué	oui
23	Gibraltar	1											non évalué	oui
24	Guernesey	1											non évalué	oui
25	Hong Kong	1											non évalué	oui
26	Hongrie	1											non évalué	oui
27	Ile de Man	combiné											non évalué	-
28	Iles Caïmans	1											non évalué	oui
29	Iles Turques et Caïques	1											non évalué	oui
30	Iles Vierges britanniques	1											non évalué	oui

	Etat ou territoire	Phase	Disponibilité de l'information			Accès à l'information		Echange de l'information					Passage en phase 2	
			A1	A2	A3	B1	B2	C1	C2	C3	C4	C5		
			Propriété	Comptabilité	Banque	Droit d'accès	Protection des droits	Instruments	Réseau conventionnel	Confidentialité	Droits et sauvegardes	Délai de transmission		
31	Inde	1											non évalué	oui
32	Indonésie	1											non évalué	oui
33	Irlande	combiné											non évalué	-
34	Italie	combiné											non évalué	-
35	Jamaïque	1											non évalué	oui
36	Japon	combiné											non évalué	-
37	Jersey	combiné											non évalué	-
38	Liechtenstein	1											non évalué	conditionnel
39	Luxembourg	1											non évalué	oui
40	Macao	1											non évalué	oui
41	Macédoine	1											non évalué	oui
42	Malaisie	1											non évalué	oui
43	Maurice	combiné											non évalué	-
44	Monaco	1											non évalué	oui
45	Norvège	combiné											non évalué	-
46	Nouvelle-Zélande	combiné											non évalué	-
47	Panama	1											non évalué	non
48	Pays-Bas	combiné											non évalué	-
49	Philippines	1											non évalué	oui
50	Qatar	1											non évalué	oui
51	Royaume Uni	combiné											non évalué	-
52	Saint Christophe et Niévès	1											non évalué	oui
53	Saint Marin	1											non évalué	oui
54	Seychelles	1											non évalué	non
55	Singapour	1											non évalué	oui
56	Suisse	1											non évalué	conditionnel
57	Trinidad et Tobago	1											non évalué	non
58	Uruguay	1											non évalué	non
59	Vanuatu	1						non évalué					non évalué	non

 critères satisfaits

 critères satisfaits mais améliorations nécessaires du cadre normatif

 critères non satisfaits

Source : rapport sur les progrès de la transparence fiscale en 2011 par le Forum mondial de l'OCDE