

N° 2

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} octobre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE, relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière,

Par M. François MARC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, 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, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : Première lecture : 1011, 1125, 1130 et T.A. 163
Commission mixte paritaire : 1296
Nouvelle lecture : 789, 1343, 1348 et T.A. 210

Sénat : Première lecture : 690, 730, 738, 739 et T.A. 198 (2012-2013)
Commission mixte paritaire : 789 et 790 (2012-2013)
Nouvelle lecture : 855 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES	5
AVANT-PROPOS	7
EXAMEN DES ARTICLES	9
• <i>ARTICLE 3</i> Renforcement du dispositif pénal applicable à la fraude fiscale	9
• <i>ARTICLE 3 bis B</i> Institution d'un registre des trusts	10
• <i>ARTICLE 10</i> Autorisation pour l'administration fiscale d'exploiter les informations qu'elle reçoit, quelle qu'en soit l'origine	11
• <i>ARTICLE 10 bis</i> Autorisation pour l'administration fiscale d'exploiter les informations qu'elle reçoit, quelle qu'en soit l'origine, le cas échéant à l'appui des visites domiciliaires fiscales ou douanières.....	12
• <i>ARTICLE 10 ter</i> Autorisation pour l'administration des douanes d'exploiter les informations qu'elle reçoit, quelle qu'en soit l'origine	13
• <i>ARTICLE 10 quater</i> Autorisation pour l'administration des douanes d'exploiter les informations qu'elle reçoit, quelle qu'en soit l'origine, le cas échéant à l'appui des visites domiciliaires fiscales ou douanières.....	14
• <i>ARTICLE 10 quinquies A (supprimé)</i> Possibilité pour les douanes d'avoir recours à des « aviseurs » rémunérés	15
• <i>ARTICLE 11 bis AA (supprimé)</i> Obligation pour les grandes entreprises de fournir leur comptabilité analytique	16
• <i>ARTICLE 11 bis DA (supprimé)</i> Extension de la qualification d'abus de droit en matière fiscale.....	17
• <i>ARTICLE 11 bis C</i> Prise de copie des documents consultés lors d'un contrôle fiscal	18
• <i>ARTICLE 11 quinquies</i> Droit de communication de l'administration fiscale à l'égard de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de l'Autorité des marchés financiers	19
• <i>ARTICLE 11 sexies</i> Allongement du délai de prescription des infractions pénales en matière fiscale	20
• <i>ARTICLE 11 decies A (supprimé)</i> Fiscalisation des marges arriere des distributeurs	21
EXAMEN EN COMMISSION.....	23

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Réunie le mardi 1^{er} octobre 2013 sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances du Sénat a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. François Marc sur la nouvelle lecture du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la **lutte contre la fraude fiscale** et la **grande délinquance économique et financière** n° 855 (2012-2013).

Votre commission a :

1° constaté que les divergences entre l'Assemblée nationale et le Sénat portent essentiellement sur le domaine de compétence de la commission des lois, notamment en ce qui concerne le procureur de la République financier ;

2° salué **l'adoption conforme de nombreux articles relatifs à la lutte contre la fraude fiscale** ;

3° considéré que les modifications adoptées par l'Assemblée nationale sur les articles de nature fiscale contribuent à l'amélioration du texte ;

4° estimé que le rétablissement, par l'Assemblée nationale, du texte qu'elle avait adopté en première lecture au sujet du **recours à des preuves d'origine illicite** constitue une avancée par rapport aux restrictions apportées par le Sénat, mais que **le dispositif n'atteindra sa pleine efficacité qu'une fois la condition de transmission régulière des preuves levée** ;

5° considéré que la suppression des articles relatifs aux prix de transfert, à la définition de l'abus de droit et aux « marges arrière » des distributeurs était pertinente, sous réserve que ces questions fassent l'objet d'une réflexion approfondie en vue de leur adoption dans une prochaine loi de finances.

Aussi la commission des finances a-t-elle décidé de ne pas proposer d'amendement en vue de l'établissement du texte par la commission des lois, saisie au fond.

Mesdames, Messieurs,

Le présent *projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière* a été adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 17 septembre 2013, après que la commission mixte paritaire (CMP) du 23 juillet 2013 a constaté l'impossibilité d'établir un texte commun.

Des divergences persistaient en effet entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur la création du procureur de la République financier. Le Sénat l'avait supprimé et remplacé par une nouvelle compétence du parquet de Paris ; il a toutefois été rétabli par l'Assemblée nationale. Le Sénat s'était également opposé au recours élargi aux « techniques spéciales d'enquête » et à la possibilité pour les associations anti-corruption de se constituer partie civile. Ces dispositions, qui n'entrent pas dans le champ de la saisine de la commission des finances, ont également été rétablies par l'Assemblée nationale.

En revanche, les dispositions relatives à la lutte contre la fraude fiscale, dont le nombre s'est considérablement accru au fil de la procédure législative, **ont fait l'objet d'une large convergence de vues.** L'Assemblée nationale et le Sénat ont ainsi adopté sans modification de nombreux articles renforçant les outils de l'administration fiscale et des douanes. **C'est d'ailleurs à l'initiative de votre commission des finances** que le délai de recours contentieux a été simplifié, et que les sanctions pour non-respect des obligations déclaratives ont été renforcées, en matière d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), de filiales à l'étranger ou de mouvements transfrontaliers de capitaux. Surtout, les deux assemblées **se sont accordées sur le maintien du monopole de l'administration en matière de déclenchement des poursuites pour fraude fiscale.**

Vingt articles de nature partiellement ou totalement fiscale restent en discussion. Votre commission s'est saisie pour avis de douze articles, suivant le périmètre retenu en première lecture¹. Elle a par ailleurs **accepté une « délégation au fond » de la part de la commission des lois sur les huit**

¹ En première lecture, l'avis présenté au nom de la commission des finances portait sur les articles 2, 3, 3 bis A, 3 bis B, 3 bis C, 3 bis D, 3 bis E, 3 bis F, 3 bis, 3 ter, 3 quater, 3 quinquies, 10, 10 bis, 10 ter, 10 quater, 11, 11 bis B, 11 bis C, 11 bis D, 11 bis F, 11 bis, 11 ter, 11 quater, 11 quinquies, 11 sexies, 11 septies, 11 octies A, 11 nonies, 11 decies, 11 undecies, 11 duodecies et 11 terdecies.

articles suivants : 3 *sexies*, 10 *quinquies* A, 11 *bis* AA, 11 *bis* DA, 11 *quinquies*, 11 *decies* A, 11 *decies* et 11 *undecies*.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale vont dans le sens d'une amélioration du texte. Un point peut cependant encore faire débat au Sénat : **les conditions dans lesquelles les preuves d'origine douteuse ou illicite transmises à l'administration peuvent être utilisées** à l'appui des procédures de contrôle fiscal, et le cas échéant pour une visite domiciliaire.

Sur ce point, votre rapporteur pour avis estime que **le rétablissement, par l'Assemblée nationale, du texte qu'elle avait adopté en première lecture** - c'est-à-dire une transmission dans le cadre de l'ensemble des droits de communication prévus par le livre des procédures fiscales - **constitue une solution préférable aux restrictions votées par le Sénat**. En effet, celui-ci avait, à l'initiative de la commission des lois, limité la recevabilité des preuves aux seuls cas où elles seraient transmises par l'autorité judiciaire ou un autre Etat. Si votre rapporteur pour avis salue l'avancée résultant du texte adopté par l'Assemblée nationale, **il demeure toutefois convaincu que le dispositif n'atteindra sa pleine efficacité que lorsque la condition de transmission régulière des preuves sera levée**.

Les développements qui suivent se concentrent sur les articles restant en discussion pour des raisons de fond. Il faut y ajouter **sept articles restant en discussion en raison de modifications rédactionnelles apportées par l'Assemblée nationale :**

- l'article 3 *bis* A (enquêtes préalables à la délivrance d'un numéro de TVA intracommunautaire) ;

- l'article 3 *ter* (renforcement de la coopération entre l'administration fiscale et les autorités judiciaires) ;

- l'article 3 *sexies* (obligations pesant sur les concepteurs et éditeurs de logiciels de comptabilité ou de caisse) ;

- l'article 11 *bis* B (autorisation pour l'administration des douanes de faire appel à des experts) ;

- l'article 11 *bis* (modernisation de la procédure de visite et de saisie en matière de droits indirects et de droits de douane) ;

- l'article 11 *decies* (renforcement du dispositif de communication des relevés des comptes bancaires et contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger par des tiers) ;

- l'article 11 *undecies* (modernisation du délai de reprise dans le cadre des demandes d'assistance administrative internationale).

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de ces articles sans modification.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 3

Renforcement du dispositif pénal applicable à la fraude fiscale

Cet article élargit substantiellement les circonstances aggravantes du délit de fraude fiscale. Ces circonstances sont les suivantes : la bande organisée, l'usage de faux, une domiciliation ou un acte fictif et, enfin, le recours à des entités ou comptes détenus à l'étranger.

Dans ce dernier cas, à l'initiative de notre collègue Jacques Mézard, **le Sénat avait restreint le champ des circonstances aggravantes** aux seuls cas où les comptes n'auraient pas été déclarés. **L'Assemblée nationale a supprimé cette restriction**, sur proposition de la rapporteure pour avis au nom de la commission des finances.

En première lecture, votre rapporteur pour avis s'était déclaré favorable à l'élargissement des circonstances aggravantes telles que prévues par le projet initial.

En première lecture, l'Assemblée nationale avait par ailleurs ajouté à cet article un statut de « repent fiscal », permettant une réduction de moitié de la peine de prison encourue, qui est maintenu en nouvelle lecture.

Décision de la commission : votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

ARTICLE 3 bis B

Institution d'un registre des trusts

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Eric Alauzet, **cet article instaure un registre public des trusts**. Le trust est une structure de droit anglo-saxon permettant au « constituant » de placer des biens sous le contrôle d'un « administrateur » (ou « *trustee* »), qui peut être utilisée pour dissimuler des avoirs et échapper à l'impôt.

Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale précisait les informations que devait contenir le registre ainsi que ses modalités de constitution. Sur proposition de notre collègue Alain Anziani, rapporteur, le Sénat avait préféré confier l'édiction de ces dispositions au pouvoir réglementaire. **L'Assemblée nationale est revenue à son texte de première lecture**, à la seule exception des modalités de consultation qui continuent de relever de la compétence réglementaire. La position de l'Assemblée nationale est pertinente car si certaines de ces dispositions relèvent en effet du niveau réglementaire, leur inscription dans la loi permet de préciser et de sécuriser l'ensemble du dispositif.

Décision de la commission : votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

*ARTICLE 10***Autorisation pour l'administration fiscale d'exploiter les informations qu'elle reçoit, quelle qu'en soit l'origine**

Destiné à répondre à des situations semblables à celles de la « liste HSBC », cet article ouvrirait à l'administration fiscale **la possibilité d'utiliser des preuves d'origine douteuse ou illicite à l'appui d'une procédure de contrôle fiscal, sous réserve d'une transmission régulière par l'autorité judiciaire ou dans le cadre de l'assistance administrative internationale.**

En première lecture, à l'initiative de notre collègue députée Sandrine Mazetier, rapporteure pour avis au nom de la commission des finances, **l'Assemblée nationale avait élargi la possibilité de transmission à l'ensemble des droits de communication** dont dispose l'administration fiscale – soit près d'une quarantaine de procédures.

Craignant les possibles dérives d'un tel système, **le Sénat avait supprimé cet élargissement** et restauré le texte d'origine, sur proposition de notre collègue Alain Anziani, rapporteur. A l'inverse, suivant votre rapporteur pour avis, **la commission des finances s'était déclarée favorable à la possibilité d'avoir recours à « tout mode de preuve »**, sans condition de transmission régulière. Elle avait considéré que seul un tel élargissement permettait l'exploitation d'une liste telle que la « liste HSBC », qui serait remise directement aux services fiscaux.

En nouvelle lecture, sur proposition de notre collègue députée Sandrine Mazetier, rapporteure pour avis au nom de la commission des finances, **l'Assemblée nationale a rétabli le texte qu'elle avait voté en première lecture**, considérant comme régulière une transmission par un droit de communication de l'administration, quel qu'il soit.

Si votre rapporteur pour avis considère que le retour au texte de l'Assemblée nationale va dans le bon sens, il demeure toutefois convaincu que le dispositif n'atteindra sa pleine efficacité que lorsque la condition de transmission régulière des preuves sera levée.

Décision de la commission : votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

ARTICLE 10 bis

Autorisation pour l'administration fiscale d'exploiter les informations qu'elle reçoit, quelle qu'en soit l'origine, le cas échéant à l'appui des visites domiciliaires fiscales ou douanières

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Sandrine Mazetier, rapporteure pour avis au nom de la commission des finances, cet article **étendait la possibilité d'avoir recours, à titre exceptionnel, à des preuves d'origine douteuse ou litigieuse au cas des visites domiciliaires** (ou « perquisitions fiscales »), sous réserve que leur utilisation soit proportionnée à l'objectif recherché.

Sur proposition de notre collègue Alain Anziani, rapporteur, **le Sénat avait supprimé la mention « à titre exceptionnel », jugée inutile**. En nouvelle lecture, **l'Assemblée nationale a cependant rétabli cette mention**, ce que votre rapporteur pour avis juge prudent, compte tenu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Décision de la commission : votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

*ARTICLE 10 ter***Autorisation pour l'administration des douanes d'exploiter les informations qu'elle reçoit, quelle qu'en soit l'origine**

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Sandrine Mazetier, rapporteure pour avis au nom de la commission des finances, cet article **étend aux douanes la possibilité d'utiliser des preuves d'origine douteuse, dans les mêmes conditions et avec les mêmes limites que pour l'administration fiscale (cf. *supra*)**.

A l'initiative de sa commission des lois, le Sénat avait apporté les mêmes restrictions que pour l'administration fiscale, qui ont elles aussi été levées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. En cohérence avec sa position antérieure, **votre rapporteur pour avis estime que l'élargissement du dispositif voté par l'Assemblée nationale va dans la bonne direction, même s'il ne lui donne pas sa pleine efficacité** face à une fraude fiscale de plus en plus difficile à déceler.

Décision de la commission : votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

ARTICLE 10 quater

Autorisation pour l'administration des douanes d'exploiter les informations qu'elle reçoit, quelle qu'en soit l'origine, le cas échéant à l'appui des visites domiciliaires fiscales ou douanières

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Sandrine Mazetier, rapporteure pour avis au nom de la commission des finances, cet article **étend aux visites domiciliaires la possibilité pour les douanes d'utiliser des preuves d'origine douteuse, dans les mêmes conditions et avec les mêmes limites que pour l'administration fiscale (cf. *supra*)**.

Comme pour l'administration fiscale, le Sénat avait, à l'initiative de sa commission des lois, supprimé la mention « *à titre exceptionnel* » et prévu la présence du bâtonnier dans le cas d'une visite domiciliaire effectuée chez un avocat. En toute cohérence, l'Assemblée nationale a rétabli la mention « *à titre exceptionnel* » et supprimé la disposition relative aux avocats.

Décision de la commission : votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

ARTICLE 10 quinquies A (supprimé)

Possibilité pour les douanes d'avoir recours à des « aviseurs » rémunérés

Introduit par le Sénat à l'initiative de notre collègue Eric Bocquet, cet article, dont la commission des lois a délégué l'examen au fond à votre commission des finances, vise à **élever au niveau législatif la possibilité, pour l'administration des douanes, d'avoir recours à des « aviseurs » et de les rémunérer.**

Cet article a été supprimé par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue députée Sandrine Mazetier, rapporteure pour avis au nom de la commission des finances. En effet, la possibilité de leur rémunération existe déjà, en vertu d'un arrêté du 18 avril 1957.

Votre rapporteur pour avis avait déjà fait part de ses doutes au sujet d'une élévation de cette possibilité au niveau législatif, le conduisant à s'en remettre à l'avis du Gouvernement en séance publique. **Aussi est-il favorable à la suppression votée par l'Assemblée nationale.**

Décision de la commission : votre commission a émis un avis favorable au maintien de la suppression de cet article.

ARTICLE 11 bis AA (supprimé)

Obligation pour les grandes entreprises de fournir leur comptabilité analytique

Introduit par le Sénat à l'initiative de notre collègue Eric Bocquet, cet article, dont la commission des lois a délégué l'examen au fond à votre commission des finances, vise à **obliger les grandes entreprises à fournir à l'administration leur comptabilité analytique, pays par pays**, afin de permettre un meilleur suivi de leur politique de prix de transfert - vecteur majeur de l'évasion fiscale.

Suivant l'avis de la rapporteure pour avis, qui considérait que la rédaction de l'article n'était pas assez précise pour le rendre efficace, **l'Assemblée nationale a supprimé ce dispositif.**

Dans la mesure où les prix de transfert feront l'objet d'un traitement approfondi dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014¹, votre rapporteur pour avis est favorable à la suppression votée par l'Assemblée nationale.

Décision de la commission : votre commission a émis un avis favorable au maintien de la suppression de cet article.

¹ Lors de la séance publique du 18 juillet 2013 au Sénat, le ministre délégué chargé du budget a déclaré : « il s'agit là de matières [les prix de transfert] sur lesquelles de nombreuses réflexions sont en cours, en vue de la préparation du projet de loi de finances pour 2014 ». L'article 15 du PLF pour 2014 prévoit en effet que, lorsque l'excédent brut d'exploitation de l'entreprise est réduit d'au moins 20 % suite à un transfert de risque ou d'activité (« business restructuring »), celle-ci sera désormais tenue de démontrer qu'elle a bénéficié d'une juste contrepartie financière.

*ARTICLE 11 bis DA (supprimé)***Extension de la qualification d'abus de droit en matière fiscale**

Introduit au Sénat par un amendement de notre collègue Eric Bocquet, reprenant une initiative de notre collègue Philippe Marini¹, cet article, dont la commission des lois a délégué l'examen au fond à votre commission des finances, vise à **adapter la définition de l'abus de droit en matière fiscale**.

Très dissuasif du fait des pénalités qu'il emporte (une majoration de 80 %), l'abus de droit permet de sanctionner les montages fiscaux qui, tout en s'appuyant sur une application littérale des textes, en détournent l'intention première. L'abus de droit souffre cependant d'une **lacune : l'administration doit en démontrer le but exclusivement fiscal**. Le Sénat avait souhaité élargir son champ d'application aux cas où les actes mis en cause répondraient à un **motif essentiellement fiscal**, et non plus exclusivement.

L'Assemblée nationale a toutefois supprimé cet article, à la demande du Gouvernement, dans l'attente d'un dispositif plus abouti qui pourrait être proposé prochainement.

Votre rapporteur pour avis s'associe pleinement à ses collègues dans leur volonté de lutter contre les effets délétères des montages abusifs, mais il relève qu'**une telle extension de l'abus de droit justifie une analyse préalable approfondie. En conséquence, il est favorable à la suppression votée par l'Assemblée nationale, dans l'attente des conclusions du groupe de travail proposé par le Gouvernement**².

Décision de la commission : votre commission a émis un avis favorable au maintien de la suppression de cet article.

¹ Proposition de loi n° 726 (2012-2013) de M. Philippe Marini, déposée au Sénat le 4 juillet 2013.

² Lors de la séance publique du 17 septembre 2013 à l'Assemblée nationale, le ministre délégué chargé du budget a déclaré : « Je propose donc, en lien avec les parlementaires qui se sont saisis de cette question (...), de continuer à travailler ensemble pour être sûrs que les dispositions que nous arrêterons soient totalement efficaces. (...) Il est donc important de poursuivre le travail d'analyse juridique, notamment pour préciser la portée concrète des évolutions proposées. Le Gouvernement est ouvert à l'éventualité d'une réforme sur cette question dans une prochaine loi de finances, mais avec une exigence de précision ».

ARTICLE 11 bis C

Prise de copie des documents consultés lors d'un contrôle fiscal

Cet article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Sandrine Mazetier, rapporteure pour avis au nom de la commission des finances, et dont la commission des lois a délégué l'examen au fond à votre commission des finances, vise à sécuriser la **possibilité, pour les agents vérificateurs, de prendre copie des documents** qu'ils consultent lors d'un contrôle fiscal. En cas d'opposition, une amende de 1 500 euros par document est prévue.

Le Sénat a précisé que **le total de ces amendes ne pourrait excéder 10 000 euros**. En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a permis un dépassement de ce plafond, **à condition que le total ne dépasse pas 1 % du chiffre d'affaires** ou du montant des recettes brutes. **Votre rapporteur pour avis** estime en effet qu'une telle mesure est la bienvenue dans le cas d'une grande entreprise pour laquelle le montant de 10 000 euros pourrait s'avérer insuffisamment dissuasif.

Décision de la commission : votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

*ARTICLE 11 quinquies***Droit de communication de l'administration fiscale à l'égard de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de l'Autorité des marchés financiers**

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, le présent article, dont la commission des lois a délégué l'examen au fond à votre commission des finances, instaurait **une obligation pour l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) de communiquer à l'administration fiscale** tout document que celle-ci pourrait détenir dans le cadre de ses missions. Le Gouvernement avait obtenu que cette obligation soit restreinte aux seules informations déjà communiquées à TRACFIN ou au procureur de la République.

A l'initiative de votre rapporteur pour avis, **le Sénat a introduit une disposition similaire pour l'Autorité des marchés financiers (AMF), mais sans y apporter les mêmes restrictions.** En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a confirmé ces deux dispositifs - pour l'ACPR et l'AMF - en maintenant une rédaction différente pour chacun d'entre eux, les deux autorités n'étant pas soumises au même régime juridique.

Par ailleurs, **l'Assemblée nationale a précisé que le secret professionnel qui s'impose aux agents de l'ACPR n'était pas opposable aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat - de même qu'il n'est pas opposable au juge judiciaire ou administratif, aux commissions d'enquêtes parlementaires ou à la Cour des comptes.** Si cette disposition ne constitue pas une nouveauté par rapport à l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), elle constitue une précision bienvenue dans la perspective d'un meilleur contrôle parlementaire des activités de l'ACPR.

Décision de la commission : votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

ARTICLE 11 sexies

**Allongement du délai de prescription des infractions pénales
en matière fiscale**

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Eric Alauzet, **cet article porte de trois à six ans le délai de prescription des infractions pénales en matière fiscale**, c'est-à-dire le délai pendant lequel l'administration peut porter plainte.

Cet article avait été supprimé par le Sénat, à l'initiative de notre collègue Alain Anziani, rapporteur, qui avait estimé qu'un tel allongement remettait en cause la cohérence des délais de prescription de notre droit pénal.

En commission, l'Assemblée nationale n'est pas revenue sur cette suppression. Cependant, **l'article a été rétabli en séance publique** par un amendement présenté par notre collègue député Eric Alauzet, avec avis favorable du Gouvernement.

Votre rapporteur pour avis est favorable au rétablissement de cet article, qui est cohérent avec la position défendue en première lecture par votre commission des finances. Compte tenu de la complexité du délit de fraude fiscale et du temps nécessaire à l'analyse par les services fiscaux puis à l'instruction par l'autorité judiciaire, un régime spécifique de prescription apparaît en effet justifié.

Décision de la commission : votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

*ARTICLE 11 decies A (supprimé)***Fiscalisation des marges arriere des distributeurs**

Introduit par le Sénat à l'initiative de notre collègue Jean Arthuis, cet article, dont la commission des lois a délégué l'examen au fond à votre commission des finances, vise à **combattre la pratique de certaines entreprises du secteur de la grande distribution consistant à percevoir des redevances de la part de leurs fournisseurs** grâce à des entités situées à l'étranger. Ces « marges arrière » échappent alors à l'impôt sur les sociétés, alors même qu'elles atteignent des montants considérables.

Bien que les commissions des finances et des lois de l'Assemblée nationale aient émis un avis favorable à cet article afin d'attirer l'attention du Gouvernement, **celui-ci a été supprimé en séance publique**. Il pose en effet un **problème d'égalité de traitement au regard du droit communautaire**.

De même, si votre rapporteur pour avis s'était déclaré favorable à cet amendement compte tenu de l'importance du sujet, il s'était interrogé sur le caractère opérationnel du dispositif ainsi rédigé. Aussi salue-t-il la proposition du ministre délégué chargé du budget de traiter ce sujet en loi de finances ou en loi de finances rectificative¹.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable au maintien de la suppression de cet article.

¹ Lors de la séance publique du 18 juillet 2013 au Sénat, le ministre délégué chargé du budget a déclaré en réponse à M. Jean Arthuis : « Je vous propose de nous revoir avec M. le rapporteur général de la commission des finances pour envisager la mise en place, puisque la question mérite une analyse plus approfondie, d'une mission parlementaire au terme de laquelle nous pourrions légiférer avec une garantie d'efficacité », puis lors de la séance publique du 17 septembre 2013 à l'Assemblée nationale : « Je propose donc, conformément à ce dont M. le sénateur Arthuis et moi sommes convenus, de consolider cette disposition au moment de l'examen de la loi de finances ou de la loi de finances rectificative ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le lundi 1^{er} octobre sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a examiné le rapport pour avis, en nouvelle lecture, de M. François Marc, rapporteur pour avis, sur le projet de loi n° 855 (2012-2013) relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

M. François Marc, rapporteur pour avis. – Nous examinerons le 8 octobre prochain en nouvelle lecture le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, dont la commission des finances reste saisie pour avis après son adoption par l'Assemblée nationale le 17 septembre 2013.

Le 23 juillet dernier, la commission mixte paritaire a constaté l'impossibilité d'établir un texte commun. Des divergences subsistaient en effet entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Elles portaient principalement sur la création du procureur de la République financier : supprimé par le Sénat et remplacé par une nouvelle compétence du parquet de Paris, il a été rétabli par l'Assemblée nationale. Le Sénat s'était également opposé au recours élargi aux « techniques spéciales d'enquête » et à la possibilité pour les associations anti-corruption de se constituer partie civile. Ces dispositions ont également été rétablies par l'Assemblée nationale.

Elles ne relèvent pas du champ de la saisine de la commission des finances et seront donc traitées par la commission des lois, saisie au fond.

Les dispositions relatives à la lutte contre la fraude fiscale, en revanche, ont fait l'objet d'une large convergence de vues. Leur nombre s'est d'ailleurs considérablement accru au fil de la procédure législative. L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté conformes de nombreux articles renforçant les moyens de l'administration fiscale et des douanes ainsi que les sanctions des manquements, et se sont accordés – c'est un point important sur lequel nous avons une divergence de vues avec la commission des lois – sur le maintien du monopole de l'administration en matière de déclenchement des poursuites pour fraude fiscale.

Vingt articles de nature partiellement fiscale restent en discussion, dont sept pour des raisons purement rédactionnelles. Les modifications, corrections et précisions apportées par l'Assemblée nationale contribuent à améliorer et à clarifier le texte. La commission des lois nous a délégué huit articles, pour lesquels nous rendrons aussi un avis sur les amendements déposés en vue de la séance publique – c'est l'objet de notre réunion de lundi prochain. Il s'agit des articles suivants :

- l'article 3 *sexies* sur les logiciels permissifs ;

- l'article 10 *quinquies* A sur les aviseurs des douanes ;
- l'article 11 *bis* AA sur l'obligation de fournir une comptabilité analytique ;
- l'article 11 *bis* DA sur la définition de l'abus de droit ;
- l'article 11 *quinquies* sur la transmission d'informations par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et par l'Autorité des marchés financiers ;
- l'article 11 *decies* A sur les « marges arrière » des distributeurs ;
- l'article 11 *decies* sur les relevés de comptes ;
- et l'article 11 *undecies* sur l'assistance administrative internationale.

Un point particulier mérite que nous poursuivions le débat : c'est la question de la recevabilité des preuves d'origine douteuse ou illicite que l'administration peut utiliser à l'appui des procédures de contrôle fiscal, et le cas échéant pour une visite domiciliaire.

S'il est acquis – et c'est une avancée importante de ce texte – que l'administration fiscale pourra désormais se baser sur des « listes » qui lui seraient transmises, il n'existe pas d'accord entre les deux assemblées sur la recevabilité de celles-ci en fonction de leur origine.

À l'initiative de la commission des lois, le Sénat avait adopté une position restrictive, limitant la recevabilité des preuves aux seuls cas où elles seraient transmises par l'autorité judiciaire ou par un autre Etat. A l'inverse, la commission des finances s'était déclarée favorable à la possibilité d'avoir recours à « tout mode de preuve », sans condition de transmission régulière. Nous avons considéré que seul un tel élargissement permettait l'exploitation d'une liste telle que la « liste HSBC », qui serait remise directement aux services fiscaux, sans être transmise par un autre service ou une autre administration.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a rétabli sa version du texte, c'est-à-dire une transmission dans le cadre de l'ensemble des droits de communication dont disposent l'administration fiscale et les douanes.

Cependant, je considère que le dispositif n'atteindra sa pleine efficacité que lorsque la condition de transmission régulière des preuves sera levée. C'est la raison pour laquelle j'envisage de redéposer l'amendement adopté par la commission des finances en première lecture en vue de la séance publique. Il est possible que je dépose d'autres amendements, de portée technique, sur lesquels je travaille encore en lien avec le Gouvernement. Je déposerai mes amendements à titre personnel et les présenterai à notre commission au cours de notre réunion de lundi prochain, consacrée à l'examen des amendements extérieurs.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a supprimé trois articles sur lesquels je souhaiterais appeler votre attention, compte tenu de leur

importance et parce qu'ils ont été adoptés à l'initiative de membres éminents de notre commission.

Le premier, que l'on doit à notre collègue Eric Bocquet, faisait obligation aux grandes entreprises de fournir leur comptabilité analytique, afin de permettre un meilleur suivi de leur politique de prix de transfert. Cette initiative me semble utile, mais dans la mesure où les prix de transfert sont traités de manière approfondie dans le projet de loi de finances que nous examinerons bientôt, je vous propose de maintenir cette suppression.

Le deuxième, que l'on doit également à notre collègue Eric Bocquet, et qui fait suite à une initiative du Président Philippe Marini, permet de qualifier d'abusif un montage au motif « essentiellement » fiscal, et non plus « exclusivement » fiscal. Là encore, le principe est excellent, mais ses conséquences doivent être expertisées. C'est d'ailleurs ce qu'a promis Bernard Cazeneuve en séance publique. Des explications plus fouillées nous seront transmises à bref délai.

Le troisième concerne un problème soulevé par notre collègue Jean Arthuis : il s'agit de la pratique de certains acteurs de la grande distribution consistant à percevoir des « marges arrière » par le biais d'entités localisées à l'étranger, contournant à la fois leurs obligations commerciales et leurs obligations fiscales. Là encore, un travail va être mené sur ce sujet qui n'avait pas, jusqu'à maintenant, reçu l'attention qu'il mérite. Aussi est-il plus sage d'en attendre les résultats, les dispositions adoptées par le Sénat posant un certain nombre de difficultés d'application.

Enfin, l'Assemblée nationale a rétabli le passage de trois à six ans pour le délai de prescription du délit de fraude fiscale, que le Sénat avait supprimé à l'initiative de la commission des lois. Compte tenu de la complexité du délit de fraude fiscale et du temps nécessaire à son traitement, cette dérogation me semble légitime.

En conséquence, je vous propose de ne pas adopter d'amendement et de donner un avis favorable à l'adoption sans modification des articles relevant du champ de la saisine de notre commission.

M. Philippe Marini, président. – Au cours de notre séance de lundi après-midi, lorsque nous examinerons les amendements dits extérieurs, déposés en vue de la séance publique, vous nous présenterez peut-être quelques amendements à titre personnel. Pour ce qui me concerne, je n'exclus pas d'en faire de même pour ce qui est de la définition de l'abus de droit. Pour la clarté des choses, quel que soit le sort du texte que votera le Sénat, il est bon qu'il y ait un compte-rendu qui explicite nos motivations, avec les réponses du Gouvernement.

La commission émet un avis favorable à l'adoption, sans modification, des articles dont elle s'est saisie.