

N° 5745³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

P R O J E T D E L O I

portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(23.10.2008)

La Commission se compose de: M. Laurent MOSAR, Président-Rapporteur; MM. François BAUSCH, Ben FAYOT, Gaston GIBERYEN, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Claude MEISCH, Mme Lydia MUTSCH, MM. Roger NEGRI, Lucien THIEL et Michel WOLTER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé le 9 juillet 2007 par Monsieur le Ministre des Finances.

Le projet de loi a été avisé par la Chambre de Commerce le 26 mai 2008.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 7 octobre 2008.

Le 25 septembre 2007, le projet de loi sous rubrique a été présenté à la Commission parlementaire. Au cours de cette même réunion, la Commission a désigné le rapporteur en la personne de son Président Monsieur Laurent MOSAR.

L'avis de la Haute Corporation de même que le présent rapport ont été analysés et adoptés dans la réunion du 23 octobre 2008.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

L'objet du présent projet de loi consiste à approuver l'accord de coopération signé à Luxembourg le 26 octobre 2004 entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers.

*

3. ACCORDS BILATERAUX ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LA SUISSE

L'accord sur la lutte contre la fraude s'inscrit dans une deuxième série d'accords bilatéraux liant l'Union européenne et la Suisse. Une première série d'accords, conclus en 1999, est entrée en vigueur le 1er juin 2002. Ces accords portent sur la libre circulation des personnes, des transports terrestres, du transport aérien, de l'agriculture, de la recherche, des obstacles techniques au commerce et des marchés publics.

Etant donné que la Suisse n'adhère pas à l'Union européenne et que de nombreux échanges existent entre ces deux entités, ces accords se placent dans la démarche des autorités helvétiques et européennes de définir un cadre juridique pour leurs relations de tout type, en négociant des accords bilatéraux.

Les négociations relatives à l'accord de coopération pour lutter contre la fraude ont débuté au mois de juillet 2001, parallèlement à celles concernant huit autres accords sectoriels. Elles se sont achevées le 25 juin 2004, et l'ensemble des accords dit „de la deuxième génération“ a été signé le 26 octobre 2004.

Dans la mesure où l'accord sur la lutte contre la fraude revêt le caractère d'un accord mixte, il a été signé non seulement par la Communauté européenne mais également par chacun des Etats membres qui doivent ainsi le transposer dans leur droit national. Afin de pouvoir être appliqué sur le territoire de l'Union Européenne, il doit être ratifié par chaque Etat membre.

*

4. POINTS SAILLANTS DU PRESENT ACCORD DE COOPERATION

L'accord de coopération pour lutter contre la fraude comprend 48 articles regroupés dans quatre titres et répondant aux objectifs suivants:

- créer un cadre clair pour la répression de la fraude entre un Etat membre et la Suisse,
- lutter de manière efficace contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des parties contractantes,
- renforcer l'assistance administrative dans ces domaines,
- étendre l'entraide judiciaire à de nombreux cas de fraudes, notamment la contrebande et l'évasion de fiscalité indirecte,
- reconnaître l'importance de la lutte contre le blanchiment d'argent.

4.1 Titre Ier

Le Titre Ier comprend les dispositions d'ordre général en définissant les actions de lutte contre la fraude qui comprennent „la prévention, la détection, l'investigation, la poursuite et la répression“ de toute activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des parties contractantes. Cette lutte passe par une coopération tant administrative que judiciaire. Les modalités de cette assistance administrative, et surtout judiciaire, sont détaillées de façon précise par l'accord. Ainsi la coopération ne peut être refusée que dans certaines conditions: une demande de coopération sur base de l'accord peut être refusée lorsque la demande porte sur une valeur d'importance mineure (droit non perçu inférieur à 25.000 euros ou valeur des marchandises exportées ou importées sans autorisation inférieure à 100.000 euros) ou en cas d'atteinte à l'ordre public de l'une ou de l'autre partie contractante.

Les informations et les éléments de preuve communiqués ou obtenus en vertu de cette coopération sont couverts par le secret officiel. Par ailleurs, la requête et son contenu peuvent rester confidentiels si la partie requérante le demande. Il est encore important de noter que les impôts directs sont exclus de cet accord.

4.2 Titre II

Le Titre II traite de l'assistance administrative avec les autorités compétentes de la Confédération suisse, en particulier en ce qui concerne l'assistance sur demande, l'assistance spontanée, les formes particulières de coopération et le recouvrement des créances tombant dans le champ d'application de l'accord concerné.

L'article 9 de l'accord a pour objet de limiter le cadre juridique de l'assistance administrative en ce sens que la compétence de l'autorité compétente requise pour l'exécution des demandes d'assistance est limitée aux seuls droits et pouvoirs légaux internes. Ainsi cette autorité ne peut-elle faire des enquêtes et transmettre des informations que lorsque la législation ou la pratique administrative l'autorise à effectuer ces enquêtes, à recueillir ou à utiliser ces informations pour ses propres besoins. Il résulte de l'article 9 que les parties contractantes appliquent les dispositions du titre II dans le cadre des compétences qui leur ont été conférées sur base de leur droit interne.

Aussi l'Administration des Douanes et Accises est-elle compétente pour le traitement des demandes de surveillance des échanges de marchandises visées par l'article 13 de l'accord en matière de taxe sur la valeur ajoutée, dans la mesure de la compétence lui conférée notamment par la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée et des règlements grand-ducaux pris en son exécution.

En ce qui concerne le recouvrement des créances tombant dans le champ d'application de l'accord, il est signalé que, conformément aux dispositions de l'article 11 de la loi du 20 décembre 2002 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement dans la Communauté européenne des créances relatives à certains impôts, cotisations, droits, taxes et autres mesures, les créances afférentes aux droits d'accises et à la taxe sur la valeur ajoutée dont le recouvrement est demandé par les autorités compétentes de la Confédération suisse aux autorités compétentes luxembourgeoises ne jouissent pas des garanties du Trésor le cas échéant applicables aux créances analogues de l'Etat luxembourgeois.

4.3 Titre III

Le Titre III de l'accord est consacré à l'entraide judiciaire. Il précise l'entraide judiciaire avec la Suisse en reprenant des éléments d'autres instruments juridiques internationaux, notamment la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne et du Protocole du 16 octobre 2001 à la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne. Certains articles sont également repris de la convention d'application de l'accord de Schengen et de la décision-cadre du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve.

4.4 Titre IV

Le Titre IV, sous la dénomination des *Dispositions finales* établit un comité mixte composé de représentants des parties contractantes responsables de la bonne application de l'accord. Ce comité est chargé de régler les différends qui peuvent naître de l'interprétation ou de l'application de l'accord. Une réciprocité est instaurée afin de permettre le refus d'une demande de coopération par une des parties contractantes qui se serait vue traitée d'une manière similaire. Une révision de l'accord peut être soumise au comité mixte par une des parties contractantes. Celui-ci formule alors des recommandations. L'accord s'applique au territoire de la Confédération suisse et à celui de la Communauté européenne. Il est prévu que l'accord sur la lutte contre la fraude est conclu pour une durée indéterminée et ratifié par les parties contractantes selon les procédures qui leurs sont propres. Le texte peut cependant être dénoncé. Par ailleurs, il ne s'applique aux demandes concernant les activités illégales que si elles ont été commises au moins six mois après la date de sa signature.

4.5 Conclusions

Le texte de l'accord simplifie les procédures d'assistance mutuelle, prévoit leur accélération et l'élargissement de leur champ d'application.

L'accord a essentiellement pour objectif de mettre un terme aux activités illégales dans le domaine financier. Il comporte indubitablement des avancées significatives dans plusieurs domaines, notamment en ce qui concerne l'obligation de coopération en matière de fiscalité indirecte, l'extension du champ de l'entraide, la possibilité de transmission directe des demandes entre autorités judiciaires, le principe du respect par l'autorité requise des exigences procédurales et des délais spécifiés par la partie requérante, la limitation du contrôle de double incrimination et l'obligation de coopération en matière de recueil des informations bancaires et financières.

5. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 7 octobre 2007, le Conseil d'Etat note que le projet de loi désigne respectivement la division du contentieux, d'enquêtes et des recherches de l'Administration des douanes et accises et le directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ou son délégué comme autorité centrale pour la transmission et la réception des demandes d'assistance administrative selon que celle-ci concerne la matière douanière et accisienne, ou la taxe sur la valeur ajoutée.

En plus, il remarque que le procureur général d'Etat est désigné comme autorité centrale pour la transmission et la réception des demandes d'entraide judiciaire.

Le Conseil d'Etat estime que l'accord de coopération pour lutter contre la fraude joue un rôle important dans le rapprochement de la Suisse et de l'Union européenne. Il approuve ainsi l'accord de même que le projet de loi qui transpose l'accord dans le droit national.

La Haute Corporation n'a pas d'observation à formuler sur le libellé des trois articles qui composent ce projet de loi. Elle recommande seulement de numéroter les articles du dispositif à l'aide de chiffres arabes conformément aux usages de la légistique.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers

Art. 1.– Est approuvé l'accord de coopération signé à Luxembourg en date du 26 octobre 2004 entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers.

Art. 2.– La division du contentieux, d'enquêtes et des recherches au sein de l'Administration des Douanes et Accises, respectivement le directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines ou son délégué sont désignés comme autorité centrale pour la transmission et la réception des demandes d'assistance administrative en matière douanière et accisienne respectivement en matière de taxe sur la valeur ajoutée, en application de l'article 11 de l'accord.

Art. 3.– Le procureur général d'Etat est désigné comme autorité centrale pour la transmission et la réception des demandes d'entraide judiciaire, en application de l'article 27 de l'accord.

Luxembourg, le 23 octobre 2008

Le Président-Rapporteur,
Laurent MOSAR