

La commission d'enquête PANA

La «commission d'enquête chargée d'examiner les allégations d'infraction et de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union en matière de blanchiment de capitaux, d'évasion fiscale et de fraude fiscale» du Parlement européen (la «commission PANA») a été mise en place en juin 2016. Son rapport et sa recommandation présentés en vue d'une adoption par le Parlement européen lors de sa session plénière de décembre ouvrent désormais la voie à de nouvelles mesures de suivi et de surveillance.

Les Panama papers: faire la lumière sur certaines pratiques obscures dans le monde

L'affaire dite des [«Panama papers»](#) se réfère aux révélations dans le domaine fiscal faites par le Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ) en [avril 2016](#), dévoilant les multiples manières de tirer parti d'opaques régimes fiscaux offshore, proposés par le cabinet d'avocats Mossack Fonseca établi au Panama. En résumé, les Panama papers ont mis en lumière des mécanismes conçus pour échapper à la réglementation, dont le contournement des dispositions fiscales n'est qu'un élément parmi d'autres sur la longue liste compilée d'après les Panama Papers, où figurent également la violation des sanctions économiques et les jeux de hasard. Les situations découvertes se produisaient à travers le monde et ont donné lieu à des [requêtes, à des vérifications et à des enquêtes](#) dans un grand nombre de pays. Une lumière supplémentaire a été apportée par des révélations ultérieures, notamment celles des [«Bahamas leaks»](#) puis, en novembre 2017, des [«Paradise Papers»](#).

Des transactions opaques [dissimulent](#) le blanchiment de capitaux, soutenant ainsi tous types d'activités illégales et criminelles, notamment l'évasion et la fraude fiscales. En ce qui concerne les défis auxquels la fiscalité est confrontée, l'[évasion fiscale](#) (laquelle est a priori légale) peut également tirer parti de l'opacité, car les stratégies fiscales avec [prise de risques](#) (afin de réduire la charge fiscale au minimum) sont moins susceptibles d'être examinées de près dans un contexte peu transparent. L'opacité contribue à rendre indétectables les pratiques fiscales agressives et, par conséquent, à réduire la charge fiscale et les coûts d'une publicité négative ([réputation](#)), sans mentionner le fait que l'évasion fiscale demeure légale, tant que les autorités fiscales ou, en dernier ressort, les tribunaux, n'ont pas dit le contraire.

La découverte de l'optimisation fiscale légale ou illégale pratiquée par des entreprises multinationales ou des [particuliers fortunés](#) capables de déplacer leurs assiettes fiscales à travers le monde a mis en évidence un [manque à gagner](#) pour les gouvernements.

Concepts fondamentaux: le secret, la traçabilité, les facilitateurs et les pays et territoires opaques (en matière de fiscalité)

Les entités qui visent la discrétion ou l'anonymat rechercheront le concours de facilitateurs, tels que des conseillers, des cabinets d'avocats ou des banques, et auront recours à différents types d'instruments, comme les sociétés boîtes aux lettres, les sociétés offshore ou les fiducies. Les informations essentielles pour les autorités sont ainsi dissimulées, à la faveur d'un havre à l'abri des regards des autorités (fiscales ou autres, selon la nature des opérations). L'identification du [bénéficiaire effectif](#) devient ainsi extrêmement difficile, en raison du manque total ou partiel de traçabilité des opérations. Un certain nombre de pays ont mis en place des régimes fiscaux attractifs pour ceux qui offrent ou recherchent de telles pratiques. Les termes de [paradis fiscal, de centre financier offshore, et de juridiction opaque](#) s'appliquent aux pays et territoires présentant certaines caractéristiques en matière fiscale, à savoir une imposition minimale voire nulle des revenus et du patrimoine des non-résidents, l'absence d'un véritable échange avec d'autres pays de renseignements utiles sur les contribuables, et une divulgation minimale ou inexistante des transactions financières et des propriétaires d'actifs. La carte dessinée par les «Panama papers» n'est pas statique, toutefois certains lieux et acteurs sont impliqués dans ces dispositifs de manière récurrente. Les mesures réglementaires permettant une traçabilité et un partage des informations (sur les flux des opérations financières pays par pays et d'autres informations pertinentes, notamment dans le cadre des efforts de [lutte contre le blanchiment de capitaux](#)), constituent des outils pour combattre ces pratiques.

Enquête des «Panama papers» en ce qui concerne l'Union européenne et ses États membres

Les [pouvoirs d'enquête](#) du Parlement européen sont définis dans son règlement ([article 198](#) et [annexe VIII](#)): modalités d'exercice du droit d'enquête du Parlement établies par la décision du 19 avril 1995 du Parlement



européen, du Conseil et de la Commission). La [décision du 8 juin 2016](#) sur la constitution de la commission PANA a déterminé les conditions et défini son [mandat](#). La commission d'enquête a été instituée pour une année, à l'occasion de sa [réunion constitutive](#) du 12 juillet, et son mandat a été prolongé à deux reprises pour une période de trois mois. La [composition](#) de la commission spéciale reflète celle du Parlement ([article 199](#)). Werner Langen (PPE, Allemagne) a été élu président, et Jeppe Kofod (S&D, Danemark) et Petr Ježek (ALDE, République tchèque) ont été nommés corapporteurs.

Les travaux de la commission s'appuient sur une importante activité dans le domaine de la fiscalité sous l'actuelle législature, notamment sur les résolutions adoptées par le Parlement européen, élaborées par les commissions spéciales sur les rescrits fiscaux et autres mesures similaires par leur nature ou par leur effet ([TAXE 1](#) et [TAXE 2](#)), ainsi que sur la résolution législative intitulée «[Favoriser la transparence, la coordination et la convergence des politiques en matière d'impôt sur les sociétés au sein de l'Union](#)», qui recense les défis concernant la réglementation et la surveillance dans le domaine fiscal.

Les [travaux](#) de la commission se sont déroulés sur [18 mois](#). Les moyens utilisés pour la recherche et l'établissement des faits consistent en une combinaison d'expertise engrangée au moyen d'études commandées pour la commission (énumérées dans la partie IV du [rapport](#) de la commission), et [d'auditions](#) au cours desquelles experts et différentes parties prenantes ont apporté des éclairages sur un vaste éventail de questions (voir les parties III.2 et III.3 du rapport). La commission a procédé à des échanges de vues avec la Commission européenne et des représentants des États membres. Elle a également effectué des [missions](#) d'information spécifiques dans des pays présentant un intérêt particulier (voir la partie III.3 du rapport). La plupart de ces informations sont mises à la disposition du [public](#) et publiées sur le [site web de la commission PANA](#).

Rapport et recommandations: mesures correctives et marge d'amélioration

La commission PANA a adopté son rapport d'enquête final et le projet de recommandation le 18 octobre 2017. Le [rapport](#) présente des faits, des conclusions et des dispositions. Ses principales rubriques sont les suivantes: «Fraude fiscale et évasion fiscale» (structures offshore, liste commune de l'Union européenne des pays et territoires non coopératifs en matière fiscale, échange d'informations); «Blanchiment de capitaux» (législation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, liste de l'Union des pays tiers à haut risque en matière de blanchiment de capitaux, cellules de renseignement financier (CRF)); «Intermédiaires» (rôles et responsabilités des banques, surveillance bancaire, avocats et cabinets d'avocats, comptables, auditeurs et cabinets d'expertise comptable, trusts, autres dispositifs juridiques similaires et fiduciaires); «Pays tiers»; «Lanceurs d'alertes»; et «Coopération interinstitutionnelle». Le rapport se termine par des conclusions concernant les acteurs et les pays impliqués, la mise en œuvre et l'application de la législation à ce jour, et il recense également des infractions.

Accompagnant le rapport, le [projet de recommandation](#) au Conseil et à la Commission pour «l'adoption d'une législation, la mise en œuvre correcte des dispositions en vigueur ou toute autre mesure» est soumis pour adoption à la session plénière (article 198, paragraphe 12). Il préconise que des mesures soient prises par les États membres, la Commission et le Conseil, et demande notamment l'amélioration de l'application de la législation en présence d'activités illégales (fraude fiscale et blanchiment d'argent) et un renforcement de la législation relative aux activités légales (évasion fiscale) et aborde, pour finir, les situations qui résultent du progrès technologique. En résumé, il demande également:

- une mise en œuvre complète et une application réelle de la législation, ainsi que des mécanismes de surveillance efficaces, conjointement au renforcement des instruments juridiques et à un rôle de premier plan dans la lutte mondiale contre l'évasion fiscale, la fraude fiscale et le blanchiment de capitaux;
- une transparence renforcée et efficace (échange d'informations sur les contribuables et les bénéficiaires effectifs afin de lutter contre les structures opaques), renforcement des autorités (administrations fiscales et CRF), informations normalisées et interconnexion, accès aux registres ou création de ces derniers;
- un élan en faveur de l'adoption d'une liste efficace et crédible des pays et territoires opaques;
- des mesures incitant à la mise en conformité des juridictions fiscales, des contribuables et des intermédiaires (sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives et peines adéquates prévues pour toute violation de la loi);
- la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales et de la dissimulation des bénéficiaires effectifs;
- l'utilisation d'instruments internationaux (principe de la liste positive), tout en soutenant les pays en développement dans la lutte contre l'évasion fiscale et le blanchiment de capitaux;
- l'élaboration des instruments de protection des lanceurs d'alerte;
- la rationalisation du fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne l'adoption de dispositions fiscales; et
- le renforcement des pouvoirs d'enquête du Parlement européen, en [garantissant](#) en même temps qu'il est donné suite aux recommandations.

Le rapport sera examiné, et le [projet de recommandation](#) mis aux voix, lors de la session plénière de décembre.

Rapport d'initiative: [2017/2013\(INI\)](#); Recommandation: [2016/3044\(RSP\)](#); Commission compétente au fond: PANA; Rapporteurs: Petr Ježek (ALDE, République tchèque), Jeppe Kofod (S&D, Danemark).