

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

– Examen, ouvert à la presse, et vote du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Chypre pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales (n° 2516) (M. Lionel Vuibert, rapporteur).....2

Mercredi

3 juin 2026

Séance de 9 heures 45

Compte rendu n° 68

SESSION ORDINAIRE 2025-2026

**Présidence de
M. Bruno Fuchs,**
Président



La commission procède à l'examen, ouvert à la presse, et au vote du projet de loi n° 2516.

La séance est ouverte à 9 h 45.

Présidence de M. Bruno Fuchs, président.

M. le président Bruno Fuchs. La relation entre la France et Chypre est bonne, voire excellente, tant sur le plan bilatéral qu'au sein de l'Union européenne. Un accord de coopération en matière de défense est entré en vigueur en août 2020 ; il a été appliqué lors du déploiement du groupe aéronaval, début mars, en Méditerranée orientale, des forces françaises, en soutien à Chypre, visée par des drones iraniens.

Nous avons signé en septembre 2022 un accord sur la coopération lors des opérations d'évacuation à partir du Moyen-Orient *via* le territoire chypriote en cas de crise, dit « RESEVAC », dont notre commission a approuvé la ratification. En matière culturelle et éducative, les relations sont anciennes. Chypre est devenu membre de plein droit de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) en octobre 2024. L'enseignement du français s'y développe avec constance.

La convention fiscale bilatérale du 11 décembre 2023 que nous examinons est utile et importante à plusieurs titres : elle actualise la précédente convention, conclue en 1981, et renforce la sécurité juridique ainsi que la lisibilité du cadre fiscal.

M. Lionel Vuibert, rapporteur. Le projet de loi que nous examinons vise à ratifier la convention fiscale entre la France et Chypre signée le 11 décembre 2023. Chypre occupe une position singulière en Méditerranée orientale. État membre de l'Union européenne, situé à proximité immédiate du Moyen-Orient, le pays se trouve au carrefour d'enjeux stratégiques majeurs, qu'il s'agisse des tensions régionales, de la sécurisation des routes maritimes, des équilibres énergétiques ou de la stabilité du voisinage européen.

Cette situation géographique confère à Chypre un rôle particulier dans l'architecture de sécurité régionale et donne à la relation franco-chypriote une portée qui dépasse le seul champ fiscal. La signature de cette convention s'inscrit dans un contexte plus large de renforcement des relations bilatérales entre la France et Chypre.

Les deux pays ont conclu plusieurs accords, dont un accord de partenariat stratégique en décembre 2025. La France a déployé, en mars dernier, son groupe aéronaval pour sécuriser l'espace aérien chypriote, à la suite de l'attaque d'un drone iranien sur l'île. La coopération se développe également dans le domaine culturel et éducatif. Chypre est devenu membre de plein droit de l'OIF en 2024.

J'en viens au cœur du sujet qui nous intéresse. Les relations fiscales entre la France et Chypre sont actuellement régies par une convention signée en 1981. Engagée dès le début des années 2000, la négociation d'une nouvelle convention fiscale était doublement nécessaire. D'une part, les pratiques conventionnelles de nos deux pays ont largement évolué depuis les années 1980. D'autre part, cette convention n'était plus conforme aux derniers standards de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), notamment au regard des dispositifs anti-abus figurant dans le projet dit « BEPS » – *Base Erosion and Profit Shifting* – visant à prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices.

Cette obsolescence est d'autant plus problématique que Chypre se caractérise par une fiscalité particulièrement attractive, tant pour les entreprises que pour les particuliers. Si le taux d'imposition des sociétés est passé de 12,5 % à 15 % en 2026 – contre 25 % en France –, il demeure l'un des plus compétitifs de l'Union européenne.

Cela explique que de nombreuses sociétés choisissent de domicilier leur siège à Chypre ou de transférer leurs bénéfices vers des sociétés chypriotes, notamment par le biais de mécanismes de facturation. Dans ce contexte, la convention signée en 2023 vise un double objectif.

Premièrement, il s'agit d'intégrer les dernières avancées des travaux de l'OCDE afin de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. La nouvelle convention prévoit notamment une définition modernisée des notions d'établissement stable et d'agent dépendant, ce qui permet de lutter contre les schémas d'optimisation consistant à interposer des structures écrans afin d'échapper à l'imposition.

En outre, une clause générale anti-abus offre la possibilité de refuser l'octroi d'un avantage prévu par la convention si celui-ci est l'objectif principal d'un montage ayant permis de l'obtenir. Enfin, le texte prévoit une clause d'assistance administrative ouvrant la voie à des échanges de renseignements élargis.

Lors des auditions, on nous a dit que tel est déjà largement le cas. Il y a un bon échange d'informations entre Bercy et les services fiscaux de Chypre. L'idée est d'établir l'assiette et d'assurer le contrôle de tout type d'impôt, et non uniquement des impôts sur le revenu, seuls concernés par la convention de 1981.

Deuxièmement, la convention actualise les modalités de partage de l'imposition entre la France et Chypre, afin de les rapprocher des standards issus du dernier modèle de convention fiscale de l'OCDE, finalisé en 2017. Elle conserve toutefois quelques spécificités, demandées par les deux parties en raison de leurs pratiques conventionnelles ou des contraintes de leurs législations respectives.

Les principales évolutions concernent l'imposition des revenus passifs. S'agissant des redevances, la France a tenu à introduire une retenue à la source pour limiter les effets du régime chypriote dit du « *patent box* », lequel repose sur une très faible imposition des revenus tirés des droits de la propriété intellectuelle et, partant, favorise les transferts d'actifs incorporels. Chypre exonère à 80 % les revenus issus des brevets et les impose à 3 %, ce qui est particulièrement attractif.

Par ailleurs, la nouvelle convention prévoit une exonération de retenue à la source s'agissant de l'imposition des dividendes si la participation est supérieure ou égale à 5 %. Cette imposition, plus favorable que celle adoptée en 1981, doit permettre de soutenir les investissements croisés entre les deux pays.

Enfin, la convention prévoit une imposition exclusive des intérêts à la résidence. Cette dérogation par rapport au modèle de l'OCDE tient au fait que la France n'impose pas les intérêts sortants ; nous n'avions donc pas intérêt à adopter une imposition à la source.

Concernant les revenus du travail, la convention maintient le principe de l'imposition des revenus d'emploi dans l'État d'exercice de l'activité. Les revenus publics, quant à eux, restent imposés dans l'État source.

La convention introduit une exception à cette règle. Si le bénéficiaire d'un revenu public est résident de l'État dans lequel il exerce ses services et en possède la nationalité sans avoir la double nationalité, alors il est imposé dans l'État de résidence. Classiquement, l'accord comporte une clause dite « du grand-père » permettant de maintenir les anciennes règles pour les titulaires d'une rémunération publique à la date de la signature de la convention.

Durant les négociations, la partie chypriote a demandé l'intégration dans la convention d'une clause de reconnaissance de la notion d'établissement stable d'exploration ou d'exploitation des ressources naturelles, en raison de l'existence, au sud de l'île, de réserves gazières très importantes, qui seront notamment exploitées par TotalEnergies. Il a fallu trouver un compromis.

La France a obtenu qu'un établissement ne puisse être reconnu comme stable qu'à partir de son soixantième jour d'existence – initialement, Chypre demandait trente jours. Au demeurant, cette durée est conforme à notre politique conventionnelle. Elle a été octroyée, par exemple, à la Colombie, dans le cadre d'une convention fiscale signée en 2015.

Enfin, la convention fait évoluer le mécanisme d'élimination de la double imposition, qui reposera désormais sur l'octroi d'un crédit d'impôt imputable sur l'impôt payé en France. Nous passons donc à un système d'imputation. Cette nouvelle méthode de calcul permettra d'améliorer la progressivité de l'impôt et d'assurer l'équité fiscale entre les contribuables.

Cette nouvelle convention fiscale ne me semble pas présenter de difficultés particulières. Adoptée dans un esprit d'équilibre, elle doit favoriser une meilleure coopération entre les deux pays, en particulier pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

Chypre avait la réputation d'être une forme de paradis fiscal. Les auditions que j'ai menées ont démontré que la partie chypriote est animée d'une ferme volonté de contredire cette mauvaise réputation et d'évoluer. L'excellence des échanges entre Bercy et le gouvernement chypriote y contribue.

Je vous invite à adopter le projet de loi et à autoriser l'approbation de la nouvelle convention fiscale entre la France et Chypre.

M. le président Bruno Fuchs. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes politiques.

M. Michel Guiniot (RN). La France est liée à Chypre par une convention fiscale datant de décembre 1981. Les premières discussions pour établir celle qui nous est soumise remontent à 2002. Elles ont été interrompues en raison de différends importants entre les deux États sur la façon de traiter la fiscalité.

La France est le douzième investisseur à Chypre. Son stock d'investissements directs à l'étranger (IDE) y est estimé à 3,4 milliards d'euros en 2021 ; elle y compte 1 000 ressortissants. De son côté, Chypre est le cinquante-septième investisseur en France, avec un stock d'IDE estimé à 333 millions d'euros, et compte un peu moins de 10 000 ressortissants établis en France.

Monsieur le rapporteur, j'appelle votre attention sur le b du 2 de l'article 10 de la convention, qui dispose expressément que les investisseurs bénéficieront de taux nuls ou réduits de retenue à la source sur les revenus passifs s'ils sont actionnaires de la société concernée à hauteur de 5 % au plus depuis moins d'un an. Compte tenu des auditions que vous avez menées,

pensez-vous que ce dispositif pourrait être profitable à de potentiels fraudeurs ? En effet, Chypre est un territoire confronté à de fortes activités illégales, au premier rang desquelles le blanchiment d'argent.

En tout état de cause, notamment parce que la nouvelle convention fiscale supprimera des niches fiscales forfaitaires incompatibles avec l'état de nos finances publiques, notre groupe votera le texte.

M. Vincent Ledoux (EPR). Cette convention, qui actualise la précédente, était très attendue. Les relations entre la France et Chypre sont consistantes et se renforcent. Il est intéressant, utile et attendu d'y mettre un peu d'ordre. Si nous espérons que le paradis ne devienne pas un enfer, nous ne pouvons que constater qu'il dispose d'une marge de progression.

Monsieur le rapporteur, considérez-vous que les nouveaux dispositifs anti-abus prévus par la convention permettront réellement d'entraver les stratégies de domiciliation artificielle et les transferts de revenus vers des structures chypriotes à fiscalité avantageuse, notamment dans deux domaines, les redevances et la propriété intellectuelle ? Notre groupe votera le texte.

M. Stéphane Hablot (SOC). En apparence, il s'agit d'une simple mise à jour technique d'un texte vieux de quarante ans. Toutefois, Chypre est un État membre de l'Union européenne qui a fait de sa fiscalité dérogatoire son modèle économique. En 2023, une enquête à ce sujet révélait les nombreuses failles de ce modèle.

Chypre est le maillon faible de l'Union européenne dans la lutte contre les flux financiers douteux. Sociétés écrans, oligarques russes : d'après le parquet européen, en 2022, Chypre n'a ouvert aucune enquête malgré quinze demandes de coopération. Chypre est considérée comme une plaque tournante de l'argent sale.

Dans ce contexte, il nous est proposé de moderniser les échanges financiers. Que prévoit la nouvelle convention ? Il suffira d'une participation modeste pendant un an pour faire sortir des dividendes de France vers Chypre sans prélèvement à la source, ce qui est une aubaine pour une optimisation fiscale agressive. Sur les redevances, elle introduit un partage du droit d'imposition à un taux plafonné à 5 %.

Ainsi, la convention offre des conditions favorables aux structures captant des flux à destination de Chypre, à rebours de l'effort de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices. Notre groupe était initialement opposé au texte mais, connaissant le sérieux de Lionel Vuibert, nous nous abstiendrons.

Mme Carole Guillerm (Dem). Le rapport met en évidence un fait simple : les relations entre la France et Chypre ont profondément changé depuis la signature de la convention fiscale de 1981. À l'époque, Chypre n'était membre ni de l'Union européenne ni de la zone euro. L'île était avant tout associée à sa division. La question chypriote, plus de cinquante ans après les événements de 1974, est l'un des contentieux les plus anciens de notre voisinage européen.

La renégociation de la convention était donc nécessaire, pour des raisons fiscales – intégrer les standards de l'OCDE et renforcer les outils de lutte contre l'évasion fiscale – et économiques – nos intérêts sur place se développent, les échanges progressent, les investissements français sont présents dans des secteurs importants, notamment les infrastructures, l'énergie et les services.

Mais ce qui retient surtout l'attention à la lecture du rapport, c'est la densification rapide de notre relation politique. La France et Chypre ont signé en décembre dernier un partenariat stratégique. Les coopérations de défense se multiplient. Les deux pays partagent une même attention à la stabilité de la Méditerranée orientale, aux enjeux énergétiques et à la sécurité des routes maritimes.

Dans le contexte actuel, Chypre occupe une place particulière, celle d'un État membre de l'Union européenne, d'un acteur de la Méditerranée orientale et d'un point d'appui essentiel pour les opérations menées dans un environnement régional marqué par les crises passées et actuelles du Proche-Orient. C'est également un pays qui assure actuellement la présidence du Conseil de l'Union européenne et dont les priorités sont très proches des nôtres en matière de sécurité, de défense et d'autonomie stratégique.

La convention qui nous est soumise modernise utilement un cadre devenu obsolète. Le groupe Les Démocrates votera le texte.

Mme Laetitia Saint-Paul (HOR). Je tiens à remercier notre rapporteur de son travail sur ce sujet très technique et éminemment politique. La confiance ne peut régner entre deux pays sans la certitude qu'il n'y aura pas d'évasion fiscale. Nous sommes sans doute unanimes sur ce point : la fraude et l'évasion fiscales sont des crimes contre lesquels il faut lutter à tout prix.

Le texte va dans le bon sens. Vous écrivez qu'il permet de rapprocher nos relations fiscales des derniers standards de l'OCDE. Pouvez-vous les détailler et indiquer en quoi nous allons réussir à mettre un terme à ces crimes régulièrement perpétrés ? Le groupe Horizons et indépendants se prononcera en faveur du texte.

Mme Véronique Besse (NI). Je salue l'intention du gouvernement de moderniser notre collaboration fiscale avec Chypre. Sur le principe, rénover ce partenariat est une bonne chose.

Cependant, tout en soutenant le texte, je crains que cette convention ne soit qu'un tigre de papier manquant de garanties pour la France. L'abandon de nos recettes fiscales ne me paraît pas réellement compensé par l'article 27, qui est assez flou.

Ma crainte est d'autant plus vive que cette convention nous lie à un territoire où le stock d'investissement français frôle le milliard d'euros, dans une île qui est notre quatre-vingt-neuvième partenaire commercial. Ce décalage entre les échanges réels et les actifs français présents à Chypre montre que cette île est un terreau fertile pour la fraude fiscale. Quelle garantie réelle avons-nous ?

Mme Clémentine Autain (EcoS). Nous parlons d'une île qui est un État membre de l'Union européenne et, pourtant, terre d'accueil de capitaux, notamment russes, plaque tournante de l'argent sale et paradis des évadés fiscaux. En face, nous avons un texte qui ne garantit aucun mécanisme de lutte suffisant contre le blanchiment et l'opacité financière. Pour nous, ce n'est pas acceptable.

La convention fiscale sur laquelle nous sommes amenés à nous prononcer prétend intégrer les standards internationaux de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, et renforcer le cadre juridique de coopération entre la France et Chypre. En réalité, elle prévoit une nouvelle répartition de la fiscalité applicable aux produits financiers, tels que les dividendes, qui nous

semble défavorable pour la France. Elle risque d'affaiblir nos capacités budgétaires pour rien, puisqu'elle ne garantit aucun bénéfice économique ou social suffisant en retour.

Plus grave : la convention ne renforce pas les engagements de lutte contre le blanchiment d'argent, la fraude fiscale et les flux financiers opaques. Or, nous le savons, Chypre est massivement touchée par ces phénomènes qu'il faut endiguer en priorité. Toute évolution du cadre fiscal applicable aux activités financières devrait être conditionnée à des garanties robustes en matière de transparence et de contrôle.

En 2023, l'enquête internationale *Cyprus Confidential* a dévoilé l'ampleur des scandales financiers sur l'île. En échange d'investissements sur place, Chypre a servi de porte d'entrée dans l'Union européenne à des flux financiers criminels.

Le pays abrite encore sur son sol de nombreuses holdings, qui permettent à l'argent sale de circuler librement. Les oligarques russes en ont eux aussi profité, pour éviter les taxes européennes, telle que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), sur leurs yachts de luxe, et même pour contourner les sanctions adoptées après l'agression illégale de l'Ukraine.

La question est : allons-nous nous rendre complices d'une telle situation ? Dans ce contexte, il nous paraît indispensable de s'assurer que les dispositifs fiscaux et financiers européens, cette convention en particulier, ne contribuent pas, directement ou indirectement, à rendre encore plus attractives des juridictions qui ne sont pas assez exigeantes en matière de lutte contre les flux financiers illégaux.

Nous devons approfondir la coopération fiscale européenne tout en renforçant la lutte contre le blanchiment d'argent, l'évasion fiscale et l'opacité financière. Pour nous, cette convention y échoue.

M. Lionel Vuibert, rapporteur. La plupart des observations portent sur l'imposition des dividendes.

En 1981, Chypre n'était pas membre de l'Union européenne. Tel est dorénavant le cas. Ce qui régit les conventions, dès lors, ce sont ni plus ni moins que les règles européennes en matière de filiales, en l'espèce la directive européenne du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents, dite « directive mère-fille ». Au surplus, nous passons de l'absence de garantie à un minimum d'imposition.

Par ailleurs, l'accord s'inscrit dans le cadre des recommandations issues de la convention multilatérale de l'OCDE adoptée en 2016 et complétée en 2017. Il inclut des clauses prévues par l'OCDE : la clause dite « anti-fragmentation », qui empêche une entreprise de fragmenter ses activités en vue de faire obstacle à la caractérisation d'un établissement stable ; une clause antitrust permettant de n'accorder la résidence, au sens conventionnel, qu'aux seuls bénéficiaires effectifs ; une clause générale anti-abus, sans doute la plus importante, permettant de refuser l'octroi d'un avantage au titre de la convention s'il est raisonnable de conclure que ce dernier était l'un des objets principaux d'un montage ou d'une transaction ayant permis directement ou indirectement de l'obtenir.

Enfin, les services de Bercy nous ont indiqué que Chypre répond à toutes les demandes d'information, sans exception, dans un délai très court. La qualité des échanges est le meilleur

garant pour éviter une évasion fiscale trop forte et la mise en œuvre de dispositifs visant à frauder.

Globalement, la convention est, à mes yeux, un progrès certain par rapport à celle de 1981. Certes, nous n'empêcherons pas les spécialistes de l'évasion fiscale en tout genre d'imaginer des dispositifs pour contourner ses dispositions.

En tout état de cause, elle est parfaitement conforme aux recommandations de l'OCDE. Par ailleurs, les relations entre nos deux pays, en matière fiscale, sont plutôt bonnes. Des avancées ont été réalisées, notamment en matière d'imposition des redevances. Auparavant, on ne pouvait rien prélever ; désormais, le taux de retenue à la source sur les redevances est de l'ordre de 5 %.

M. le président Bruno Fuchs. Je cède à présent la parole à un collègue qui souhaite intervenir à titre individuel, auquel le rapporteur répondra ensuite.

M. Alain David (SOC). Comme l'a rappelé notre collègue Stéphane Hablot, nous sommes circonspects, et même dubitatifs, à propos de cette convention, en raison de la réputation sulfureuse de Chypre, paradis fiscal et havre de paix pour les oligarques russes. Certes, elle s'inscrit dans le cadre de la coopération fiscale européenne. Toutefois, nous devons veiller à ce qu'elle ne soit pas détournée de son objectif initial.

En effet, Chypre demeure associée à certaines pratiques d'optimisation fiscale des multinationales et des grandes fortunes. Comme l'ont rappelé le Parlement européen et l'enquête publiée par Le Monde en 2024, même si ce pays ne figure pas officiellement dans la liste noire des paradis fiscaux, il reste l'un des États membres de l'Union européenne où la fiscalité est la plus faible.

Dès lors, le présent projet de loi pourrait encourager certaines entreprises à y transférer une partie de leurs activités. Je fais confiance à Lionel Vuibert, dont je salue la clarté du propos et la clairvoyance. Que sont les moyens prévus pour lutter contre ces risques ?

M. Lionel Vuibert (NI). Concernant les Russes, ce qui nous a été indiqué lors des auditions que nous avons menées, c'est que, depuis le début de la guerre en Ukraine, ils ont massivement quitté l'île. Il y a eu un fort retrait des intérêts russes, auxquels ont notamment succédé les intérêts israéliens.

Quant au système des passeports dorés, Chypre y a mis un terme. Il n'est pas interdit d'y voir un signe d'extrême bonne volonté pour permettre à Chypre d'échapper, autant que possible, aux flux financiers douteux.

*

Article unique (autorisation de l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Chypre pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales – ensemble un protocole –, signée à Nicosie le 11 décembre 2023)

*La commission **adopte** l'article unique **non modifié**.*

*L'ensemble du projet de loi est **ainsi adopté**.*

La séance est levée à 10 h 15

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Nadège Abomangoli, M. Pieyre-Alexandre Anglade, Mme Clémentine Autain, M. Michel Barnier, Mme Véronique Besse, Mme Élisabeth Borne, M. Bertrand Bouyx, M. Jorys Bovet, Mme Cendrine Chazé, M. Pierre Cordier, Mme Christelle D'Intorni, M. Alain David, Mme Sandra Delannoy, Mme Dieynaba Diop, Mme Christine Engrand, M. Olivier Faure, M. Marc de Fleurian, Mme Alix Fruchon, M. Bruno Fuchs, Mme Carole Guillerm, M. Michel Guiniot, Mme Marine Hamet, Mme Amélia Lakrafi, Mme Constance Le Grip, M. Jean-Paul Lecoq, M. Vincent Ledoux, M. Emmanuel Maurel, M. Laurent Mazaury, M. Christophe Naegelen, Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, M. Pierre Pribetich, Mme Laurence Robert-Dehault, M. Jean-Louis Roumégas, Mme Laetitia Saint-Paul, M. Aurélien Taché, Mme Liliana Tanguy, Mme Dominique Voynet, M. Lionel Vuibert, M. Christopher Weissberg

Excusés. - M. Gabriel Attal, M. Louis Boyard, M. Pierre-Yves Cadalen, M. Sébastien Chenu, Mme Sophia Chikirou, M. Éric Ciotti, M. Marc Fesneau, Mme Pascale Got, Mme Clémence Guetté, M. François Hollande, Mme Sylvie Josserand, Mme Brigitte Klinkert, Mme Marine Le Pen, Mme Yaël Ménaché, Mme Nathalie Oziol, Mme Astrid Panosyan-Bouvet, Mme Mathilde Panot, Mme Sabrina Sebaihi, Mme Michèle Tabarot, Mme Estelle Youssouffa