

Annexe n° 13 : exemples de dispositifs de régularisation volontaire adoptés dans d'autres pays.

De nombreux pays ont depuis longtemps mis en place des dispositifs de déclaration volontaire. La généralisation des accords bilatéraux et multilatéraux prévoyant l'échange d'informations a donné une nouvelle impulsion.

Allemagne

1) Le dispositif

Une procédure de régularisation, appelée auto-dénonciation (Selbstanzeige) est prévue par l'article 371 AO. Elle permet à un contribuable d'échapper aux poursuites pénales en acquittant spontanément dans un délai préalablement notifié, toutes les impositions éludées ainsi que tous les intérêts applicables en vertu de l'article 238 AO et toutes les majorations encourues en application de l'article 398a AO précité.

Les conditions d'application de cette mesure dérogatoire jugée trop favorables aux fraudeurs ont été resserrées en 2011 puis de nouveau en 2014 et les sanctions en cas de fraude fiscale prévues à l'article 398a AO renforcées, de façon à accroître l'intérêt pour la procédure d'auto-dénonciation. Le nouveau texte (loi du 22 décembre 2014 entrant en application pour des faits dénoncés à compter du 1^{er} janvier 2015) a été annoncé lors de la conférence des Ministres des Finances des Länder, qui s'est tenue au mois de mars 2014.

Depuis 2014, cette procédure n'est ainsi plus admise lorsque le montant des droits éludés représente plus de 25 000 € ou si la fraude relève de la qualification de fraude fiscale aggravée. Ce seuil était de 50 000 € avant 2014.

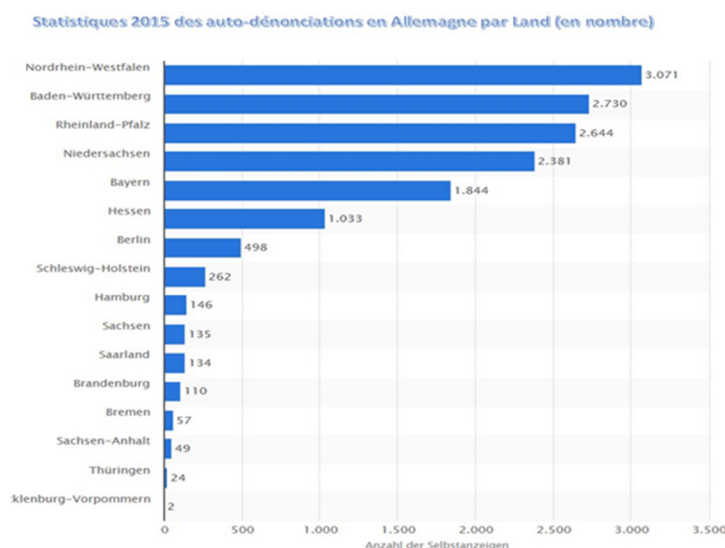
Pour être admise, l'auto-dénonciation doit être adressée au seul centre des Finances dont relève le contribuable. La démarche de dénoncer les faits à la Police par exemple ne suffirait pas. De même, si la fraude a été commise à plusieurs, tous doivent agir simultanément auprès de leurs Centres des Finances respectifs.

L'auto-dénonciation doit être unique et globale sur toute la période non-prescrite (soit dix ans). La possibilité de procéder à une auto-dénonciation s'éteint pour le contribuable au moment où il est informé qu'un contrôle fiscal doit être engagé c'est-à-dire au plus tard à réception de l'avis de vérification ou d'un contrôle inopiné dans le cadre de procédures de droit d'enquête ou en matière de retenue à la source des salaires.

Pour les avoirs détenus dans des États hors Union européenne et hors AELE ainsi que dans les États avec lesquels l'Allemagne ne dispose pas de convention d'échanges automatiques de renseignements à des fins fiscales, l'article 169 AO prévoit que le point de départ du délai normal de reprise de 10 ans de l'impôt sur ces revenus de capitaux mobiliers se situe au 31 décembre de l'année au cours de laquelle le centre des finances a eu connaissance de l'existence des avoirs (que ce soit par le contribuable lui-même ou par une autre source) et au plus tard de la dixième année au cours de laquelle l'impôt était exigible. Globalement, l'administration dispose donc d'un délai maximal de vingt ans pour agir.

2) Les résultats

Les auto-dénonciations varient fortement d'un Land à l'autre.



Sur la période 2010-2016, ce sont plus de 6 Md€ d'euros qui auraient été encaissés à ce titre pour près de 128.000 dossiers.

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
27.519	4.835	8.079	27.913	39.812	15.120	4.3733
3, 218 Md € (janv 2010 à oct 2013)			1,32 Md€		636 M€	nc
Total estimé plus de 6 Md €						

Pour 2016, les Länder font état d'une baisse importante. Par ex. en Bavière 459 cas recensés en 2016 contre 5.900 en 2014 et 1.844 en 2015 soit une diminution de 75 % cette année ; le Bade-Wurtemberg comptait 1.151 cas au 30 novembre 2016 contre 2.730 pour toute l'année 2015 (soit environ - 54 %) ; la Rhénanie du Nord-Westphalie comptait 641 cas en 2016 contre 3.071 recensés en 2015 (- 79 %).

Royaume-Uni

En 2014, l'administration fiscale du Royaume-Uni (*Her Majesty Revenue and customs HMRC*) a lancé un programme intitulé « *No safe havens* ». Ce programme a permis d'établir une stratégie cohérente et globale vis-à-vis de l'évasion fiscale offshore et de dresser le bilan des dispositifs lancés en direction de la Suisse, du Lichtenstein, des îles anglo-normandes et de l'île de Man.

La perspective de la généralisation du mécanisme d'échange d'information a permis à l'administration fiscale du Royaume-Uni de lancer une nouvelle campagne de déclaration des avoirs détenus à l'étranger en septembre 2016. Ce nouveau dispositif dénommé « *Worldwide Disclosure Facility* » permet aux personnes ayant dissimulé à l'administration fiscale des avoirs détenus dans des structures à l'étranger (offshore) de divulguer leur patrimoine mondial et régulariser leur situation fiscale auprès d'HMRC avant que ne soient appliquées les nouvelles

pénalités prévues dans ces situations et que les nouveaux accords d'échange automatique de données financières entre États ne produisent leurs effets.

Le calendrier est le suivant :

- 31 décembre 2015 : fermeture des dispositifs équivalents mais géographiquement ciblés (voir *infra*) ;
- 5 septembre 2016 – 30 septembre 2018 : mise en œuvre du dispositif Worldwide Disclosure Facility, présenté comme la dernière chance d'entamer une procédure de régularisation avant la mise en place des Common Reporting Standards. Plus précisément, l'administration fiscale britannique commencera à recevoir automatiquement dès 2017 des données financières via les CRS. La date limite au 30 septembre 2018 correspond à celle prévue par HMRC pour l'exploitation effective des données issues du CRS ;
- 1^{er} octobre 2018 : durcissement de la politique de HMRC en lien avec la mise en place des CRS. Au-delà de cette date, il ne sera plus possible pour les contribuables de bénéficier de pénalités amoindries en invoquant ne pas avoir eu connaissance des dispositions existantes pour faciliter la divulgation de leurs avoirs dissimulés et HMRC tiendra ainsi compte lors du calcul des pénalités du délai pris pour régulariser leur situation fiscale.

Dans sa lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, HMRC a encaissé 26,6 Md £ en 2014-2015, dont 2,4 Md £ liés à l'évasion fiscale offshore. Près de 56 000 personnes se sont présentées auprès de HMRC, et près de 10 000 régularisations spontanées ont été effectuées depuis 2010.

Italie

En 2001, l'Italie avait institué une mesure de rapatriement volontaire assortie d'une imposition au taux de 2,5 % dont le résultat avait été spectaculaire, permettant le retour de 54 milliards d'euros et une rentrée de recettes publiques de 1,3 milliard d'euros. L'année suivante, la mesure avait été étendue aux entreprises avec un taux de 15 %. Ainsi le fisc italien a régularisé 95 milliards en trois mois en 2009. Les contribuables n'avaient à s'acquitter que d'un impôt de 5 % des sommes régularisées, (L'État a ainsi récupéré 5 milliards de recettes), et la mesure a été prolongée.

La loi du n°186 du 15 décembre 2014 a institué un dispositif de régularisation volontaire des avoirs détenus à l'étranger entré en vigueur au 1^{er} janvier 2015. Il prévoit le paiement de tous les impôts non prescrits moyennant une réduction des sanctions. En outre, dans la plupart des cas, aucune sanction pénale ne devrait être prise à l'encontre des « repentis ».

1) Le dispositif

La procédure de régularisation a pu être introduite par le contribuable directement ou indirectement jusqu'au 30 novembre 2015 (le délai a été prorogé devant le nombre important de dossiers). Le contribuable est tenu d'indiquer et de documenter précisément tous les investissements et les activités de nature financière ou patrimoniale constituées ou détenues à l'étranger, même de façon indirecte et par personne interposée. Ces indications doivent permettre l'évaluation des revenus qui ont servi à les constituer ou à les acquérir. Il n'y a pas d'obligation de rapatrier les actifs. Le contribuable doit également évaluer les gains issus de la détention de produits financiers ou d'éléments patrimoniaux détenus à l'étranger.

Ces données doivent être déclarées sur toutes les périodes non prescrites au moment de l'introduction de la procédure.

Le contribuable faisant l'objet de contrôle ne peut accéder à la procédure de régularisation.

Le contribuable est tenu au paiement total et en seule fois de la dette fiscale (principal, sanctions et intérêts) et cela sans compensation possible.

Dans l'hypothèse où le contribuable ne verse pas les sommes dues, l'Agenzia delle Entrate pourra notifier une procédure de récupération des impositions.

2) L'atténuation des sanctions

2.1) Sanctions administratives

Le dispositif prévoit une réduction des sanctions administratives encourues pour non remplissage de la partie RW de la déclaration « unico ». Normalement, la pénalité est de 3 % à 15 % sur les sommes non déclarées. En cas de déclaration volontaire, le minimum applicable est réduit de moitié si l'activité est transférée en Italie ou dans un pays signataire d'accords d'échange d'informations, ou si l'activité était déjà dans un de ces pays, ou si l'auteur de l'infraction a laissé à l'intermédiaire financier l'autorisation pour transmettre les informations. Dans tous les autres cas, il est prévu une réduction d'un quart du minimum applicable.

Toutefois, si les actifs sont localisés dans un pays de la « black list », la sanction de base normalement applicable est doublée (entre 6 % et 30 %).

La sanction applicable en cas d'omission ou de présentation infidèle de la déclaration des revenus est de :

- 133,33 % de l'impôt dû en cas de présentation infidèle ;
- 160 % en cas d'omission de déclaration.

La déclaration volontaire permet d'obtenir une réduction de 25 % de cette pénalité.

Il existe un régime particulier pour les revenus en provenance de pays à fiscalité privilégiée. La sanction normalement applicable est :

- déclaration infidèle 100 % de minimum ;
- omission de déclaration 120 % de minimum.

Cependant ces pénalités sont augmentées d'un tiers pour les impositions dues jusqu'en 2007 et doublées à partir de 2008. La déclaration volontaire peut permettre d'obtenir une réduction de la pénalité allant jusqu'à 25 %.

L'Agenzia conserve tout pouvoir discrétionnaire dans l'application des sanctions et des éventuelles réductions.

Le contribuable perd le bénéfice de ces réductions de sanctions en cas de non-paiement des sommes dues dans le délai imparti. Le service de contrôle doit alors notifier les sanctions administratives applicables.

2.2) L'atténuation des sanctions pénales

La pénalisation est exclue pour six infractions :

- déclaration infidèle (impôts directs ou TVA) ;
- omission de déclaration (impôts directs ou TVA) ;
- déclarations frauduleuses avec usage de fausses factures ;
- déclarations frauduleuses au moyen d'autres artifices ;
- omission de versement des retenues ;
- omission de versement de la TVA.

En revanche un nouveau délit pénal est créé pour transmission de documents faux en partie ou en totalité dans le cadre de la déclaration volontaire : 18 mois à 6 ans de prison

3) Les résultats

Plus de 129 000 demandes de régularisation sont parvenues à l'administration fiscale italienne dans le cadre de cette opération qui a pris fin le 30 novembre 2016. Selon les estimations fournies en décembre 2016⁶⁵, 59,5 Md€ d'actifs financiers détenus à l'étranger par des résidents fiscaux d'Italie auraient fait l'objet d'une déclaration spontanée. La Suisse est le principal État d'origine des actifs financiers révélés à l'administration fiscale et représente à elle seule près de 70 % du total (environ 41,5 Md€). Suivent la Principauté de Monaco (7,7 %), les Bahamas (3,7 %), Singapour 2,3 %, le Luxembourg (2,2 %) et Saint-Marin (1,9 %). Le fisc italien aurait recouvré environ 3,8 Md€⁶⁶.

4) Les suites

Le décret-loi (DL n°193/2016) associé à la loi de finances pour 2017 a ouvert de nouveau la possibilité de régulariser les avoirs détenus illicitement à l'étranger jusqu'au 30 septembre 2016⁶⁷. Les demandes de régularisation peuvent être transmises, y compris sous forme électronique, jusqu'au 31 juillet 2017. Les impôts et sanctions dus doivent être auto-liquidés par le contribuable. La durée de la prescription est doublée. Les possibilités de contrôle sont limitées aux seules activités faisant l'objet de la procédure. Une obligation de dépôt de la déclaration annuelle pour les investissements à l'étranger pour 2016 est créée. Les communes

⁶⁵ Conférence de presse tenue au Ministère de l'économie et des finances le 9 décembre 2016, en présence, notamment, de Fabrizia Lapecorella, Directrice du Département des Finances et de Rossella Orlandi, Directrice de l'Agence des impôts.

⁶⁶ L'estimation de 3,8 Md€ a été obtenue en additionnant les sommes suivantes :

- IR :	704 millions ;
- Impôts de « remplacement » :	1,2 milliard ;
- TVA :	54 millions ;
- IRAP :	34 millions ;
- Retenues ;	15 millions ;
- Contributions :	96 millions.

S'ajoutent ensuite les sanctions applicables aux infractions en matière d'obligations déclaratives relatives à ces mêmes avoirs d'un montant estimé à environ 1 milliard et les sanctions diverses évaluées à 379 M€. Compte tenu des intérêts, non pris en compte à ce jour, il est probable que les recettes atteignent finalement 4 Md€.

⁶⁷ Cette nouvelle procédure a pour originalité de ne pas porter sur les seuls actifs détenus à l'étranger mais permet aussi de déclarer de l'argent comptant détenu sur le sol italien. Il est considéré dans ce cas que les sommes en question n'ont pas été déclarées au cours de l'année 2015 et des quatre années précédentes, sauf preuve contraire.

doivent désormais communiquer à l'Agencia delle Entrate les données concernant les demandes de transfert de la résidence fiscale à l'étranger pour les personnes physiques

Les contribuables ayant déjà bénéficié de la première procédure sont exclus de celle-ci.

Le régime de sanction administrative de la première procédure est confirmé. S'agissant du régime pénal, le contribuable qui a rempli toutes les conditions et qui a payé sa dette en une ou trois fois, ne sera pas poursuivi en cas de déclaration non fidèle, omission de déclaration, omission de versement des retenues, omission de versement de la TVA. En revanche l'utilisation frauduleuse de la procédure en vue de régulariser de l'argent provenant d'activités illicites constitue un délit pénal spécifique pouvant être puni de six ans de réclusion.

Espagne

Plusieurs textes (loi 58/2003 du 17 décembre 2003, décret royal 1065/2207 du 27 juillet 2007, loi 7/2012 du 29 octobre 2012, décret royal 1558/2012 du 15 novembre 2012, ordonnance 72/2013 du 30 janvier 2013) définissent les obligations de déclaration des biens et droits situés à l'étranger, les modalités de déclaration, les pénalités en cas d'infraction. La Commission européenne vient de rendre un avis défavorable à ce régime pour deux motifs : le caractère disproportionné de la pénalité pour dépôt tardif d'une déclaration et le fait que les textes applicables aboutissent de fait à une quasi imprescriptibilité de l'action en reprise. Le montant net des avoirs déclarés a atteint 97,7 Md€ fin 2015. Près de 92 000 déclarations ont été souscrites en 2016, dont près de 37 000 premières déclarations. L'Espagne n'a pas institué de mécanisme de régularisation. Le fisc espagnol compte sur l'efficacité des rappels de l'obligation de déclaration, les informations communiquées spontanément par d'autres États membres de l'UE, via le protocole FATCA et les accords CRS, et sa propre vigilance (7 000 dossiers actuellement sous surveillance particulière).

Belgique

En 2004 la Belgique avait pris une mesure du même ordre avec une pénalité de 9 % sur les capitaux rapatriés, réduite à 6 % en cas de réinvestissement dans des actions ou des projets immobiliers. Côté belge, 60 milliards d'euros seraient cachés à l'étranger et c'est pourquoi le gouvernement a aussi mis en place une amnistie fiscale à géométrie variable : 9 % de pénalité quand les fonds sont simplement rapatriés en Belgique et 6 % quand ils sont investis dans des actions de PME ou des projets immobiliers. En 2010, les Belges avaient déjà rapatrié 15 milliards d'euros. Durant la dernière période d'amnistie, mise en place entre juillet et décembre 2013, 6 815 demandes de régularisation ont été enregistrées pour 2,3 milliards d'euros rapatriés et 800 millions d'euros perçus par l'État.

États-Unis

Les États-Unis disposent depuis de nombreuses années d'un programme général de divulgation volontaire.

Dans les enquêtes que l'IRS (Internal Revenue Service) diligente, toute divulgation volontaire est examinée avec soin, en sus de tous les autres facteurs, lorsqu'il s'agit pour l'agence de recommander ou non l'engagement de poursuites pénales.

Le programme général de divulgation volontaire prévu à la section 9.5.11.9 du Manuel des procédures internes ne permet la divulgation volontaire que dans les cas où le contribuable n'a pas encore été identifié et où les fonds en cause ne proviennent pas de sources illégales.

Le point 9.5.11.9 (4) prévoit que la divulgation volontaire est valide si elle est reçue avant :

- que l'IRS n'ait engagé un examen civil ou une enquête criminelle sur le contribuable ou n'ait informé le contribuable que l'agence allait entreprendre un tel examen ou une telle enquête ;
- que l'IRS n'ait reçu des renseignements d'un tiers (en provenance par exemple d'un informateur, d'un autre organisme gouvernemental ou de la part des médias) alertant l'IRS en particulier sur la non-conformité du contribuable ;
- que l'IRS n'ait engagé une enquête civile ou une enquête criminelle directement liée à la responsabilité du contribuable ;
- que l'RS n'ait acquis des renseignements directement liés à la responsabilité du contribuable lors d'une mesure d'exécution criminelle (par exemple par un mandat de perquisition ou l'assignation devant un grand jury).

Si un contribuable envisage d'effectuer une divulgation volontaire, il doit demander d'abord à son avocat de vérifier auprès de la Division des enquêtes criminelles («CID») de l'IRS qu'il n'a pas déjà été identifié. S'il ne l'a pas été, il peut être admis à participer au programme général de divulgation.

Une fois la recevabilité de la demande établie, le dossier de divulgation volontaire doit comporter les éléments suivants : une lettre d'un avocat qui doit contenir les éléments justifiant que les déclarations du contribuable doivent être modifiées (par construction un revenu de source légale omis sur les déclarations initiales) et mentions doivent être déclarées comme étant complètes et exactes. Par ailleurs le contribuable doit s'engager à régler intégralement la cotisation d'impôt, les intérêts ainsi que les pénalités dont les montants sont déterminés par l'IRS.

Le contribuable dont les déclarations de modification ne seraient pas exactes ou véridiques s'expose à des poursuites.

Les États-Unis ont mis en place depuis plusieurs années un programme spécifique de divulgation des comptes offshore.

Le 18 Juin 2014, l'Internal Revenue Service (IRS) a annoncé d'importantes modifications permettant à certains résidents des États-Unis et contribuables non-résidents américains qui ont omis, sans intention délibérée de violer la loi, de déclarer des actifs étrangers de profiter d'un programme de divulgation simplifiée qui les ramène à la conformité fiscale avec réduction importante des sanctions, voire pas de sanction⁶⁸.

⁶⁸ Cette nouvelle approche prend en compte les critiques de l'avocat national des contribuables notamment dans son rapport de 2013 sur la dureté et le caractère trop restrictifs des conditions d'accès aux programmes précédents.

L'IRS propose désormais **trois options** aux redevables :

- le « delinquent information return program » ;
 - le nouveau programme de divulgation simplifiée (SDP) pour les résidents des États-Unis et les contribuables non-résidents qui ont agi sans intention de violer la loi ;
 - un programme de divulgation volontaire (2014 OVDP) pour ceux qui ont sciemment violé la loi.
- Le « **delinquent information return program** » permet aux contribuables de produire avec retard mais sous explication les FBAR (Foreign Bank Account Reports) et autres informations internationales (par exemple, les formulaires 3520, 3520-A, 5471, 926, etc), sans pénalisation uniquement dans les cas où les revenus correspondants ont été déclarés et où les taxes ont été payées dans les délais. Les contribuables doivent également certifier que toutes les entités pour lesquelles les déclarations de renseignements sont ainsi déposées (cf. formulaires évoqués ci-dessus) ne se sont pas rendues coupables d'évasion fiscale.
 - L'admissibilité au **programme simplifié nouvellement révisé de divulgation volontaire** (SDP) est désormais possible pour les résidents américains⁶⁹ ou les contribuables non-résidents qui sont en mesure de certifier qu'ils ont agi sans intention de violer la loi. Pour accéder au programme une déclaration préalable est donc signée par les redevables candidats qui encourent le parjure en cas de fausses déclarations. Le SDP permet ainsi d'éviter le programme OVDP 2014 plus complexe et de bénéficier de pénalités réduites :
 - les contribuables américains qui résidaient à l'extérieur des États-Unis au moins l'une des trois dernières années pour lesquelles la date d'échéance de la déclaration de revenus est expirée (2011 à 2013) n'auront pas à payer de pénalités ;
 - les contribuables américains qui résidaient aux États-Unis durant cette période auront à payer une pénalité égale à 5 % du solde le plus élevé figurant sur les comptes étrangers au cours de la période de déclaration de revenus couvertes par le dispositif (trois ans) et de celle pour les FBAR (six ans).
 - Pour les contribuables qui ont omis sciemment de déclarer leurs avoirs financiers à l'étranger, ou sciemment omis de déclarer les revenus de ceux-ci, **le programme 2014 OVDP** est disponible et garantit pratiquement aux candidats d'échapper aux poursuites pénales.

⁶⁹ Le programme OVDP de 2012 prévoyait déjà des procédures simplifiées mais qui ne s'appliquaient qu'aux contribuables américains non-résidents. Par ailleurs, ce dispositif exigeait un montant d'impôt non payé par année d'au moins 1,500 dollars ou soumettait les candidats à un questionnaire risque. Ces deux dernières exigences sont désormais supprimées

La pénalité de base encourue est de 27,5 % de la valeur totale la plus haute figurant sur les comptes bancaires ou la valeur des actifs à l'étranger au cours de la période de divulgation. Depuis le 4 août 2014, cette pénalité sera portée à 50 % pour tous les comptes financiers étrangers gérés par une banque sous enquête publique de l'IRS ou du Ministère de la justice⁷⁰.

Pour les contribuables en cours de divulgation au moment de ces annonces, l'IRS a prévu des règles de transition entre programmes.

	2014 OVDP	SDP (non-résident)	SDP (US résident)
Qui peut participer	Individuels, successions, partnerships, sociétés ou autres entités	Individuels et successions	Individuels et successions
manquement délibéré à signaler	Eligible	Non éligible	Non éligible
déclarations de revenus antérieures déposées	Non exigé	Non exigé	Exigé
En cours de vérification par l'IRS	Non éligible	Non éligible	Non éligible
Obligation de certifier le caractère non délibéré	Non exigé	Exigé	Exigé
Déclarations rectificatives accompagnées du paiement	Exigé	Exigé	Exigé
Pénalité applicable	27,5 % des avoirs étrangers (50 % si la banque est sous enquête publique)	Aucune	5 % des avoirs étrangers
Déclarations à produire	Déclarations originales ou rectificatives (8 ans) FBAR (8 ans) et autres formes d'informations diverses	Déclarations originales ou rectificatives (3 ans) FBAR (6 ans)	Déclarations originales ou rectificatives (3 ans) FBAR (6 ans)

⁷⁰ L'IRS a publié une première liste d'institutions financières (susceptible de modification) : USB AG, Credit suisse AG, Credit Suisse Fides and clariden Leu Ltd, Wegelin and Co, Liechtensteinische landesbank AG, Zurcher Kantonalbank, swisspartners Investment Network AG, swisspartners Wealth Management AG, swisspartners International Banl Limited, its predecessors, subsidiaries and affiliates, Stanford International Ltd, Stanford Group Company, Stanford Trust Company Ltd, the hong kong and Shanghai Banking Corporation Limited in India (HSBC INDIA), The Bank of NT Butterfield and son Limited. Depuis cette liste a été considérablement enrichie.