

## **Analyse des accords d'échange de renseignements signés par la France avec 12 États anciennement non coopératifs**

Lois du 23 juillet 2010

Rapport n° 620 (2009-2010) de M. [Adrien GOUTEYRON](#)

### **Les douze traites signés avec la France publiés au JO du 23 juillet 2010 cliquer**

<b>ANALYSE GENERALE .....</b>	<b>2</b>
<b>I- Un cadre multilatéral favorisant la mise en oeuvre de politiques conventionnelles bilatérales d'échange de renseignements .....</b>	<b>3</b>
<b>a. La lutte contre les paradis fiscaux une prise de conscience internationale .....</b>	<b>3</b>
<b>b. Le modèle d'accord d'échanges de renseignements de l'OCDE : un instrument destiné à renforcer la transparence fiscale des états.....</b>	<b>4</b>
<b>c. La mise en place d'un mécanisme multilatéral d'évaluation par le forum mondial.....</b>	<b>10</b>
<b>II - Des négociations bilatérales françaises systématiques .....</b>	<b>11</b>
Régimes fiscaux préférentiels du Liechtenstein .....	13
Liste des Etats et territoires non coopératifs au 12 février 2010.....	15
<b>DES ACCORDS CONFORMES AU MODELE OCDE ET REPONDANT AUX EXIGENCES FRANÇAISES.....</b>	<b>16</b>
<b>Une mise en conformité favorable à la position française .....</b>	<b>16</b>
<b>A. Un champ d'application vaste mais strictement encadré .....</b>	<b>16</b>
1. Article 1er : l'interdiction de la « pêche aux renseignements » .....	16
2. Article 2 : un champ d'application allant au-delà de la notion de résidence et de nationalité .....	17
3. Article 3 : une formulation exhaustive des impôts .....	17
4. Article 4 : un ensemble de définitions globalement conformes au modèle OCDE.....	18
<b>B. Des accords visant à accroître la transparence fiscale .....</b>	<b>19</b>
1. Article 5 : l'échange de renseignements uniquement sur demande .....	19
2. Article 6 : les contrôles fiscaux à l'étranger, une solution alternative à la demande de renseignements .....	20
3. Article 7 : un rejet de la demande non discrétionnaire.....	21
4. Article 8 : un échange respectueux des droits des contribuables.....	21

5. Article 9 : un traitement de la répartition des frais, symbole des avancées de la partie française. ....	22
6. Article 10 : un renforcement de l'effectivité des accords .....	23
<b>C. Les dispositions traditionnelles</b> .....	<b>23</b>
1. Article 11 : la procédure amiable .....	23
2. Article 12 : l'entrée en vigueur.....	24
3. Article 13 : la dénonciation .....	25

Cette tribune est une synthèse du Rapport n° 620 (2009-2010) de M. [Adrien GOUTEYRON](#), fait au nom de la commission des finances, déposé le 7 juillet 2010 sur les douze premiers traités signés par la France concernant l'échange de renseignements fiscaux.

Ces traités ne sont pas des traités évitant la double imposition.

## **ANALYSE GENERALE**

Le Sénat a été saisi des douze projets de loi, adoptés par l'Assemblée nationale sur les traités d'échanges de renseignements fiscaux avec des États ou territoires protégés par un secret bancaire considéré comme inviolable.

Le sénateur GOUTEYRON, rapporteur des projets de loi, **a choisi d'examiner l'ensemble des textes** dans un seul rapport, en raison de la similitude des stipulations des accords que ces projets visent à ratifier.

Il s'agit des accords suivants

- l'**accord** sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de **Jersey** relatif à **l'échange de renseignements en matière fiscale** et à **l'imposition des pensions**, signé le 12 mars 2009 ;
- l'**accord** sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Commonwealth des **Bahamas** relatif à **l'échange de renseignements en matière fiscale**, signé le 7 décembre 2009 ;
- l'**accord** sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des **Îles Turques et Caïques** relatif à **l'échange de renseignements en matière fiscale**, signé le 18 septembre 2009 ;
- l'**accord** sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des **Bermudes** relatif à **l'échange de renseignements en matière fiscale**, signé le 2 octobre 2009 ;
- l'**accord** sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des **Îles Caïmans** relatif à **l'échange de renseignements en matière fiscale**, signé le 16 septembre 2009 ;
- l'**accord** sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de **Gibraltar** relatif à **l'échange de renseignements en matière fiscale**, signé le 18 septembre 2009 ;

- l'**accord** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de **Saint-Marin** relatif à l'**échange de renseignements en matière fiscale**, signé le 22 septembre 2009 ;
- l'**accord** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du **Liechtenstein** relatif à l'**échange de renseignements en matière fiscale**, signé le 22 septembre 2009 ;
- l'**accord** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'**Andorre** relatif à l'**échange de renseignements en matière fiscale**, signé le 22 septembre 2009 ;
- l'**accord** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de **Guernesey** relatif à l'**échange de renseignements en matière fiscale**, signé le 24 mars 2009 ;
- l'**accord** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'**Île de Man** relatif à l'**échange de renseignements en matière fiscale**, signé le 26 mars 2009 ;
- l'**accord** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des **Îles Vierges britanniques** relatif à l'**échange de renseignements en matière fiscale**, signé le 17 juin 2009.

Tous s'inspirent, en effet, du modèle d'accord-cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur l'échange de renseignements élaboré en 2002.

De surcroît, **ils poursuivent également la même finalité de mise en oeuvre du principe de transparence fiscale.**

Ces accords répondent d'une part, aux exigences en matière de bonnes pratiques fiscales fixées par l'OCDE et garanties par le forum mondial de l'Organisation. D'autre part, ils traduisent la volonté de la France de lutter contre les paradis fiscaux dans le cadre de sa politique conventionnelle.

Afin d'éclairer le débat, le 23 mars 2010, une audition des représentants du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, du ministère des affaires étrangères et européennes et de l'OCDE a été réalisée

## **I- Un cadre multilatéral favorisant la mise en oeuvre de politiques conventionnelles bilatérales d'échange de renseignements**

Si la signature des douze accords d'échange de renseignements en matière fiscale s'inscrit dans le contexte de la politique conventionnelle française en matière de lutte contre l'évasion fiscale, ils trouvent leur source dans le cadre multilatéral fixé par l'OCDE.

### **a) La lutte contre les paradis fiscaux une prise de conscience internationale**

**Les préoccupations de la communauté internationale à l'égard de la fraude fiscale** et de la détermination de normes visant la transparence et l'échange de renseignements en la matière **se sont exprimées de façon relativement tardive.**

En effet, ce n'est qu'en **1996** que les pays du **G7**, réunis en sommet à Lyon, ont officiellement soulevé le problème des **dommages que cause l'évasion fiscale au fonctionnement de l'économie**. Ayant pris conscience de l'importance de plus en plus grande que revêtaient les déplacements de matière imposable, notamment ceux qui n'étaient pas accompagnés d'une modification de même ampleur de la localisation des activités économiques, ils ont alors pressé l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) de poursuivre ses travaux sur ce thème, dans la perspective de mesures multilatérales de réduction de la concurrence fiscale.

La concrétisation de ces préoccupations, encore d'actualité aujourd'hui, a été progressive.

En **1998**, l'**OCDE**, dans un rapport de référence intitulé « **Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial** », a analysé la situation résultant à la fois de l'existence de régimes préférentiels mis en oeuvre au sein de certains Etats membres de l'Organisation et des pratiques anticoncurrentielles de nombreux pays non-membres qui pouvaient être qualifiés de « **paradis fiscaux** ».

Afin d'identifier ces derniers, **quatre critères** ont été définis par l'Organisation :

- **des impôts directs insignifiants ou inexistants** ;
- **l'absence de transparence** sur le régime fiscal ;
- **la rareté d'activités économiques substantielles** ;
- enfin, **l'absence de transmission** de renseignements aux administrations fiscales des autres pays, jugée par le rapport précité comme critère essentiel permettant de caractériser les pratiques fiscales dommageables.

## **b) Le modèle d'accord d'échanges de renseignements de l'OCDE : un instrument destiné à renforcer la transparence fiscale des états**

### **1. Un modèle visant à promouvoir l'échange de renseignements**

Sur la base de ces critères, en 2000, l'OCDE a publié une liste de trente-cinq Etats ou territoires qualifiés de paradis fiscaux, à l'encontre desquels les membres de l'Organisation étaient invités à appliquer des mesures de rétorsion et des dispositifs anti-abus.

Afin de remédier à ce problème, l'OCDE a constitué en 2000 en son sein un « **Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale** », cadre multilatéral de réflexions et de négociations.

Un groupe de travail <sup>1</sup>a élaboré, dans cette enceinte, un « **accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale** » rendu public en avril **2002**.

L'objet de l'accord cadre de l'OCDE de 2002, aux termes de son introduction, consiste à « *promouvoir la coopération internationale en matière fiscale par l'échange de renseignements* ».

Selon l'Organisation, cet accord constitue la **norme nécessaire afin d'assurer un échange effectif d'informations permettant d'endiguer les comportements fiscaux dommageables**. Ses stipulations formalisent les standards internationaux qu'un Etat doit respecter pour échapper à la qualification de « *juridiction non coopérative* » en ce qui concerne les renseignements fiscaux.

#### **La philosophie de l'accord OCDE sur l'échange de renseignements en matière fiscale**

*« [...] il est essentiel que les centres financiers du monde entier se conforment aux normes d'échange de renseignements fixées dans le présent document. Il faudrait encourager autant d'économies que possible à coopérer à cette importante initiative.*

*« Il n'est pas dans l'intérêt des économies participantes que la mise en oeuvre de la norme instaurée dans l'accord détourne des transactions vers les économies qui ne coopèrent pas à l'échange de renseignements. Si l'on veut éviter ce résultat, il faut des mesures qui préservent l'intégrité des systèmes fiscaux.*

<sup>1</sup> *Le groupe de travail était composé de représentants des pays membres de l'OCDE ainsi que de délégués d'Aruba, des Bermudes, de Bahreïn, des Îles Caïmans, de Chypre, de l'Île de Man, de Malte, de l'Île Maurice, des Antilles néerlandaises, des Seychelles et de Saint-Marin.*

« Les membres de l'OCDE et les juridictions qui ont pris des engagements doivent mener un dialogue permanent pour la mise en oeuvre de cette norme. A cette fin, un cadre adéquat sera établi conjointement par l'OCDE et les juridictions ayant pris des engagements ; un tel cadre contribuera en particulier à assurer l'égalisation des règles du jeu, sans qu'aucune partie ne soit injustement désavantagée. »

Source : OCDE, introduction de l'accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale

Le dispositif repose sur les principes suivants :

- **l'échange de renseignements doit être accordé, par un Etat, sur la demande d'un pair** avec lequel il a conclu un accord à cet effet, **lorsque l'information est « vraisemblablement pertinente »** pour l'application de la législation fiscale interne de ce cosignataire ;
- la **nature des renseignements** peut être bancaire ou fiduciaire et concerner la propriété de sociétés ;
- les **restrictions à l'échange** de renseignements motivées par le secret bancaire ou par des exigences tenant à l'intérêt fiscal national sont prohibées ;
- la **possibilité d'accéder à des renseignements fiables** et l'utilisation des pouvoirs permettant de les obtenir doivent être assurées dans le respect des droits des contribuables et de la confidentialité des informations échangées. Ces conditions tendent évidemment à garantir un juste équilibre entre, d'un côté, la protection de la vie privée et, de l'autre, la nécessité pour les Etats de faire respecter leur législation fiscale.

**La traduction conventionnelle revêt deux formes :**

- d'une part, un modèle d'accord **bilatéral** d'échange de renseignements, que les Etats peuvent utiliser pour établir leurs conventions en ce domaine;
- d'autre part, un instrument **multilatéral** sur lequel doivent venir se greffer des accords bilatéraux, de sorte qu'un Etat partie à cet accord multilatéral n'y soit tenu que vis-à-vis des Etats avec lesquels il entend se trouver lié.

Ces standards établis par l'accord de l'OCDE sur l'échange de renseignements en matière fiscale ont été adoptés par les Etats du **G 20**, en **2004**, lors du sommet de Berlin.

Cependant, **cet accord ne dispose pas d'une force juridique contraignante. Il ne fait que proposer un modèle d'accord**, d'ailleurs issu de l'article 26, relatif à l'échange de renseignements, du modèle OCDE, élaboré en 2000, pour les conventions visant à éviter les doubles impositions sur le revenu.

**L'enjeu de la signature d'accords d'information tient aux conséquences qu'en tire l'OCDE** sur le plan de la qualification d'un Etat ou territoire en tant que « paradis fiscal ».

En effet, selon l'OCDE, **un pays est considéré comme « coopératif »** et figure, en conséquence, sur la « **liste blanche** » **s'il a signé au moins douze accords d'échange d'informations** à des fins fiscales.

La « liste noire », en la matière, vise les Etats qui n'ont pris aucun engagement en termes d'échange de renseignements ; une « liste grise » identifie ceux qui, bien que n'ayant pas signé le nombre minimal de douze accords, s'y sont engagés. On notera cependant que l'inscription sur la liste blanche se trouve seulement conditionnée à une exigence de nombre, la qualité des signataires restant indifférente ; en pratique, il peut donc s'agir de pays ne présentant qu'un faible poids économique.

## 2. Une norme d'application croissante

**En dépit de l'élaboration d'un accord-cadre sur l'échange de renseignements, la mise en oeuvre de cette norme est restée**, dans un premier temps, **assez modeste**, faute d'une volonté politique internationale suffisamment forte de la mettre en application. De fait, à la fin de l'année 2007, seuls vingt-trois accords d'échange de renseignements fiscaux avaient été conclus.

En revanche, **à partir de 2008, les progrès sur la voie d'un échange de renseignements efficace se sont accélérés**, sous l'effet de l'attention politique soutenue qu'ont suscitée, en direction de la fraude fiscale internationale, le scandale du Liechtenstein et, plus largement, la crise financière.

**La volonté française notamment de mettre fin à l'opacité des paradis fiscaux s'est manifestée dès octobre 2008**, lors de la réunion organisée à Paris sur la transparence fiscale, réunissant dix-sept des Etats membres de l'OCDE. Puis le G20 s'est saisi de ce dossier à Washington, à la demande de la France.

En outre, depuis 2009, **les standards élaborés par l'OCDE en matière de transparence et d'échange de renseignements fiscaux sont approuvés par l'ensemble des acteurs** y compris les pays, membres ou non membres de l'Organisation, qui avaient d'abord formulé des réserves sur la norme, étant opposés à l'échange de renseignements bancaires<sup>2</sup>.

Il convient de souligner d'ailleurs que le comité d'experts des Nations unies sur la coopération internationale en matière fiscale a décidé, en octobre 2008, d'intégrer cette norme OCDE dans son propre modèle de convention fiscale.

**Des premiers résultats ont été obtenus dans le cadre du sommet du G20** qui s'est tenu le 2 avril 2009 à Londres. Le Secrétariat de l'OCDE a établi **trois listes de juridictions**, en fonction de leur degré de transparence en matière fiscale. **La liste noire** comprenait quatre Etats<sup>3</sup> qui n'avaient pas encore pris l'engagement de respecter les standards internationaux de transparence fiscale.

**Dans la liste grise**, figuraient les trente-huit Etats ou territoires qui n'avaient pas encore mis en oeuvre de façon substantielle ces mêmes standards, par **la signature d'au moins douze accords** ou conventions fiscales conformes à ceux-ci.

#### **Etat d'application de la norme OCDE en matière d'échange de renseignements fiscaux au 2 avril 2009**

<b>Juridictions qui ont effectivement appliqué la norme fiscale internationale</b>			
Argentine	Allemagne	Corée	Seychelles
Australie	Grèce	Malte	République slovaque
Barbade	Guernesey	Ile Maurice	Afrique du Sud
Canada	Hongrie	Mexique	Espagne
Chine <sup>1</sup>	Islande	Pays-Bas	Suède
Chypre	Irlande	Nouvelle-Zélande Norvège	Turquie
République tchèque	Ile de Man	Pologne	Emirats Arabes Unis
Danemark	Italie	Portugal	Royaume-Uni

<sup>2</sup>En 2009, les quatre Etats membres de l'OCDE l'Autriche, la Belgique, le Luxembourg et la Suisse qui s'étaient opposés à la norme ont levé leurs réserves ; Andorre, le Liechtenstein et Monaco s'y sont également ralliés.

<sup>3</sup> Le Costa Rica, les Philippines, l'Uruguay et la Malaisie.

Finlande	Japon	Fédération de Russie	Etats-Unis
France	Jersey		Iles Vierges américaines

**Juridictions qui ont pris l'engagement de respecter la norme fiscale internationale mais ne l'ont pas encore réellement mis en oeuvre**

Juridiction	Année de l'engagement	Nombre d'accords	Juridiction	Année de l'engagement	Nombre d'accords
-------------	-----------------------	------------------	-------------	-----------------------	------------------

**Paradis fiscaux<sup>2</sup>**

Andorre	2009	(0)	Iles Marshall	2007	(1)
Anguilla	2002	(0)	Monaco	2009	(1)
Antigua et Barbuda	2002	(7)	Montserrat	2002	(0)
Aruba	2002	(4)	Nauru	2003	(0)
Bahamas	2002	(1)	Antilles néerlandaises	2000	(7)
Bahreïn	2001	(6)		2002	(0)
Belize	2002	(0)	Niue	2002	(0)
Bermudes	2000	(3)	Panama	2002	(0)
Iles Vierges britanniques	2002	(3)	St Kitts and Nevis	2002	(0)
Iles Caïmans <sup>3</sup>	2000	(8)	Ste Lucie	2002	(0)
Iles Cook	2002	(0)	Saint-Vincent & Grenadines	2002	(0)
Dominique	2002	(1)		2000	(0)
Gibraltar	2002	(1)	Samoa	2002	(0)
Grenade	2007	(0)	Saint-Marin	2003	(0)
Liberia	2009	(1)	Iles Turques et Caïques		
Liechtenstein			Vanuatu		

**Autres centres financiers**

Autriche <sup>4</sup>	2009	(0)	Guatemala	2009	(0)
Belgique <sup>4</sup>	2009	(1)	G. D. Luxembourg <sup>4</sup>	2009	(0)
Brunei	2009	(5)		2009	(0)
Chili	2009	(0)	Singapour	2009	(0)
			Suisse <sup>4</sup>		

**Juridictions qui ne se sont pas engagées à respecter la norme fiscale internationale**

Juridiction	Nombre d'accords	Juridiction	Nombre d'accords
-------------	------------------	-------------	------------------

Costa Rica	(0)	Philippines	(0)
Malaisie (Labuan)	(0)	Uruguay	(0)

1. À l'exclusion des régions administratives spéciales, qui se sont engagées à appliquer la norme fiscale admise au niveau international.

2. Ces juridictions ont été identifiées en 2000 comme répondant aux critères des paradis fiscaux tels qu'ils sont définis dans le rapport de 1998 de l'OCDE.

3. Les Îles Caïmans ont adopté des dispositions législatives permettant l'échange d'informations unilatéral et ont défini douze pays avec lesquels ils se préparent à procéder à de tels échanges. Ces dispositions sont en cours d'examen par l'OCDE.

4. L'Autriche, la Belgique, le Grand Duché de Luxembourg et la Suisse ont levé leurs réserves quant à l'application de l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE. La Belgique a contacté 48 pays afin de leur proposer la signature d'un protocole visant à actualiser l'article 26 des conventions la liant respectivement à ces pays. L'Autriche, le Grand Duché de Luxembourg et la Suisse ont annoncé à leurs partenaires conventionnels leur intention d'entrer en négociation afin d'intégrer les nouvelles dispositions de l'article 26 dans leurs conventions fiscales les liant à ces Etats.

*Source : OCDE*

A la suite de cette publication, les quatre juridictions de la liste noire ont très rapidement pris de tels engagements afin de ne plus figurer dans cette liste. Dans le même temps, la plupart des juridictions de la liste grise se sont engagées à conclure des accords bilatéraux permettant l'échange de renseignements fiscaux de telle sorte **qu'aujourd'hui, vingt-sept juridictions sont sorties de la liste grise.**

Depuis fin 2008, plus de 500 accords d'échange d'informations ou conventions de double imposition ont ainsi été, soit signés, soit révisés afin de les aligner sur les normes fiscales les plus élevées.

**Force est de constater que les accords d'échange de renseignements fiscaux en particulier se sont multipliés.**

Ainsi, fin 2008, le nombre d'accords en la matière avait doublé par rapport à l'année précédente. Sous l'impulsion consécutive des sommets du G 20 de Washington (novembre 2008), Londres (avril 2009) et Pittsburgh (septembre 2009), près de 200 accords supplémentaires ont été négociés en 2009, portant à 361 le nombre total de conventions de ce type signées au 31 décembre de cette année.

**De surcroît, des conventions fiscales déjà conclues sont actualisées en fonction de ce nouveau standard** d'échange de renseignements. Le Brésil et le Chili ont récemment levé leur réserve concernant l'article 26 du modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune de l'OCDE relatif à l'échange de renseignements. De nombreux pays ont également adapté leurs législations afin de la rendre conforme aux engagements pris, qu'il s'agisse du Liechtenstein, de l'Autriche ou de Hongkong et Singapour. D'autres, comme le Costa Rica, ont engagé d'importantes réformes législatives à cette fin.

**La « liste noire » des paradis fiscaux tenue par l'Organisation a été vidée de sa substance** au fur et à mesure que les territoires en cause ont marqué leur volonté d'ouverture à la norme.

**Etat d'application de la norme OCDE en matière d'échange de renseignements fiscaux au 2 juillet 2010**

<b>Juridictions qui ont effectivement appliqué la norme fiscale internationale</b>					
Andorre	République tchèque	Japon	Saint-Vincent et Grenadines		
Anguilla	Danemark	Jersey	Samoa		
Antigua et Barbuda	Dominique	Corée	Saint-Marin		
Argentine	Estonie	Liechtenstein	Seychelles		
Aruba	Finlande	Luxembourg	Singapour		
Australie	France	Malaisie	République slovaque		
Autriche	Allemagne	Malte	Slovénie		
Bahamas	Gibraltar	Ile Maurice	Afrique du Sud		
Bahreïn	Grèce	Mexique	Espagne		
Barbade	Grenade	Monaco	Suède		
Belgique	Guernesey	Pays-Bas	Suisse		
Bermudes	Hongrie	Antilles néerlandaises	Turquie		
Brésil	Islande	Nouvelle- Zélande	Iles Turques et Caïques		
Iles britanniques	Inde	Norvège	Emirats Arabes Unis		
Canada	Indonésie	Pologne	Royaume-Uni		
Iles Caïmans	Irlande	Portugal	Etats-Unis		
Chili	Ile de Man	Russie	Iles Vierges américaines		
Chine <sup>1</sup>	Israël	St Kitts et Nevis			
Chypre	Italie	Sainte Lucie			
<b>Juridictions qui ont pris l'engagement de respecter la norme fiscale internationale mais ne l'ont pas encore réellement mis en oeuvre</b>					
Juridiction	Année de l'engagement	Nombre d'accords	Juridiction	Année de l'engagement	Nombre d'accords
<b>Paradis fiscaux<sup>2</sup></b>					
Belize	2002	(4)	Nauru	2003	(0)
Iles Cook	2002	(11)	Niue	2002	(0)
Libéria	2007	(1)	Panama	2002	(2)
Iles Marshall	2007	(3)	Vanuatu	2003	(2)
	2002	(3)			

Montserrat					
<b>Autres centres financiers</b>					
Brunei	2009	(9)	Philippines	2009	(0)
Costa Rica	2009	(1)	Uruguay	2009	(5)
Guatemala	2009	(0)			
<b>Juridictions qui ne se sont pas engagées à respecter la norme fiscale internationale</b>					
Juridiction	Nombre d'accords		Juridiction	Nombre d'accords	
Toutes les juridictions examinées par le Forum mondial se sont désormais engagées à respecter la norme fiscale internationale					

1. À l'exclusion des régions administratives spéciales, qui se sont engagées à appliquer la norme fiscale admise au niveau international.

2. Ces juridictions ont été identifiées en 2000 comme répondant aux critères des paradis fiscaux tels qu'ils sont définis dans le rapport de 1998 de l'OCDE.

Source : OCDE

Bien que certains centres financiers extraterritoriaux aient conclu des accords entre eux situation qui concerne une cinquantaine d'accords <sup>4</sup>

L'OCDE <sup>5</sup> relève que **la grande majorité des conventions signées l'ont été avec des pays ayant un intérêt réel à obtenir des renseignements à des fins fiscales.**

Par ailleurs, de nombreux Etats ou territoires ayant atteint le seuil de douze accords leur permettant d'être inscrits sur la « liste blanche » et d'échapper, par conséquent, à la qualification de paradis fiscal, continuent de négocier et de conclure de tels accords.

Il convient en outre de signaler que certains **pays émergents**, notamment l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Chine et l'Inde, ont déjà engagé des négociations pour la mise en place d'instruments d'échange de renseignements fiscaux. De même, les instances de l'OCDE oeuvrent actuellement à la définition d'un programme d'assistance technique et explorent les moyens permettant d'associer, aux évolutions récemment survenues en ce domaine, les **pays en développement.**

### **c. La mise en place d'un mécanisme multilatéral d'évaluation par le forum mondial**

Les progrès significatifs enregistrés ces deux dernières années en faveur de l'universalisation des standards de l'OCDE concernant l'échange de renseignements fiscaux ne seront tangibles que si l'application des accords conclus en la matière s'avère rigoureuse.

<sup>4</sup> Indication fournie par Pascal Saint-Amans, chef de la division chargée de la coopération internationale et de la compétition fiscale à l'OCDE, lors de son audition par la commission des finances, le 23 mars 2010. Cf. troisième partie « travaux de la commission ».

<sup>5 6</sup> « Promouvoir la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales », note succincte de référence, juin 2010.

Dans cette perspective, **le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements** à des fins fiscales, regroupant les trente membres de l'OCDE et plus de soixante autres Etats ou territoires <sup>67(2)</sup>, s'est profondément réorganisé, lors de la réunion qui s'est tenue, **en septembre 2009, à Mexico**.

En particulier, ce Forum a été investi d'un mandat, sur trois ans, pour mettre en oeuvre un programme **d'évaluation, sur le plan de la transparence et de l'échange de renseignements en matière fiscale**, d'une part auprès de ses membres, d'autre part auprès des Etats ou territoires identifiés comme requérant une attention particulière sous cet aspect.

L'évaluation est menée sous la forme d'un **examen par les pairs**, et comporte **deux phases**. **La première phase**, conduite par deux pays examinateurs assistés du secrétariat du Forum, est consacrée à l'analyse du dispositif législatif et réglementaire de l'Etat ou du territoire examiné, ainsi qu'à l'appréciation de la pertinence de son réseau conventionnel, pour l'échange d'informations fiscales. **La seconde phase** vise à dresser un bilan quantitatif et qualitatif de la mise en application concrète de la norme OCDE.

Depuis mars 2010, **une vingtaine de pays** et de territoires font l'objet de cette évaluation, d'ores et déjà conclue pour huit d'entre eux <sup>7 8(2)</sup>. **Chaque examen doit donner lieu à un rapport**, comportant des recommandations destinées à améliorer la situation du pays examiné au regard des standards définis par l'OCDE. Un premier ensemble de rapports devrait être adopté par le Forum mondial lors de sa réunion prévue fin septembre 2010, à Singapour ; leur contenu sera alors rendu public. Il s'agit de l'examen approfondi le plus complet, à ce jour, mis en oeuvre en matière de coopération fiscale internationale.

**Ces évaluations portent aussi bien sur le cadre légal de la coopération** administrative en matière fiscale, tel que les lois internes et les accords internationaux, que sur **l'effectivité de l'échange d'informations**. En effet, la signature de traités internationaux permet l'échange d'informations qui est une condition nécessaire pour améliorer la transparence fiscale, mais qui ne suffit pas en tant que telle à la garantir.

**Cette évaluation concerne l'ensemble des membres du Forum mondial** mais également toutes les juridictions qui présenteraient un risque en matière de transparence et d'échange d'informations. La France est particulièrement active dans cette enceinte. Elle assure la présidence du Groupe de revue par les pairs. Près de trente évaluations ont déjà été lancées et les premiers résultats, concernant une dizaine de juridictions, devraient être connus à l'automne 2011.

**Enfin, les membres du G 20 se sont engagés, lors du sommet de Pittsburgh, les 24 et 25 septembre 2009**, sur le principe de la mise en oeuvre de mesures de rétorsion à l'encontre des juridictions non coopératives dès 2010. La France y a joué un rôle particulièrement actif en matière de promotion de « l'éthique » fiscale.

---

## **II. des négociations bilatérales françaises systématiques**

---

<sup>6</sup> *Le Forum mondial réunit ainsi actuellement 91 membres, considérés sur un pied d'égalité. On compte parmi eux les Etats du G20, les Etats membres de l'OCDE et l'ensemble des juridictions extraterritoriales.*

<sup>7</sup> *Les Etats et territoires visés par cette première campagne d'examen par leurs pairs sont l'Allemagne, l'Australie, la Barbade, les Bermudes, le Botswana, le Canada, le Danemark, les Îles Caïmans, l'Inde, l'Irlande, la Jamaïque, Jersey, Maurice, Monaco, la Norvège, le Panama, le Qatar, enfin Trinidad et Tobago.*

Adhérant aux initiatives multilatérales, **la France a initié une démarche de négociation systématique avec les « juridictions non coopératives »**.

Elle a ainsi proposé à tous les Etats ou territoires qui figuraient sur la liste grise, établie le 2 avril 2009, de signer un accord permettant l'échange de renseignements, dans la mesure où un tel accord n'existait pas déjà<sup>8</sup>.

Les douze accords qui vous ont été soumis pour ratification résultent de l'initiative française.

**Si la France possède un lien de proximité avec un Etat comme la principauté d'Andorre<sup>9</sup>, il convient de souligner qu'elle n'entretient pas de relations particulières avec les Bermudes, les Îles Caïmans, les Îles Turques et Caïques, les Îles Vierges britanniques et Gibraltar**, qui sont des territoires britanniques d'outre-mer ne jouissant d'aucune indépendance sur le plan des relations internationales au niveau politique. Il en va de même pour les **Bahamas**, qui sont indépendantes et membres du Commonwealth.

Quant à **Jersey, Guernesey et l'Île de Man**, elles constituent des dépendances de la Couronne britannique et sont considérées par le Conseil de l'Europe comme des territoires dont le Royaume-Uni assure les relations internationales.

S'agissant **du Liechtenstein, les relations françaises sont limitées à la sphère économique** (6<sup>ème</sup> fournisseur en 2008). La richesse de cet Etat repose très largement sur les services financiers qui représentent 30 % du PIB. Près de 5 000 des 32 000 employés travaillent dans le secteur financier. En outre, 400 gestionnaires d'actifs et sociétés fiduciaires et 60 sociétés d'assurance et sociétés gestionnaires de fonds y sont implantées. 79 milliards d'euros d'actifs sont gérés par des établissements du Liechtenstein. Réputé pour une certaine opacité de ses structures (« Anstalten »), il a été un des derniers Etats à quitter la liste des paradis fiscaux.

---

<sup>8</sup> *Dans le cas où la France est liée à un Etat par une convention fiscale, le Gouvernement a procédé par avenant à la convention plutôt que par la conclusion d'un nouvel accord portant exclusivement sur l'échange de renseignements.*

<sup>9</sup> *Les relations politiques et sociales avec la Principauté d'Andorre sont importantes. Elles sont caractérisées par une forte activité conventionnelle. Le Président de la République française est coprinced'Andorre. Le tourisme représente 80 % du PIB, le secteur financier étant ensuite la deuxième source de prospérité du pays. 181 établissements, dont 34 sociétés d'assurance sont installés sur le territoire, et les dépôts bancaires s'élevaient en 2008 à 13,5 milliards d'euros. La France est un partenaire économique privilégié, deuxième fournisseur et client après l'Espagne.*

## **Régimes fiscaux préférentiels du Liechtenstein**

### **« Les sociétés de domiciliation »**

« Il s'agit de sociétés résidentes du Liechtenstein dont les activités sont exercées exclusivement hors de la Principauté avec au moins un membre du Conseil d'administration résident du Liechtenstein. Les sociétés de domiciliation sont exonérées d'impôt sur les sociétés. Les versements de dividendes et d'intérêts sont soumis à une retenue à la source de 4 %.

### **« Les « Anstalten » (établissements) »**

« Les « Anstalten » sont des structures juridiques de droit privé possédant la personnalité juridique et dotées d'un patrimoine propre dans un but généralement économique. L'« Anstalt » peut être créé par une personne physique ou par une personne morale dont l'anonymat est protégé (l'identité et les droits du fondateur figurent dans un acte notarié). L'« Anstalt » est inscrit au registre du commerce. Son capital peut ne pas être divisé en actions<sup>10</sup> ».

« L'« Anstalt » peut exercer une activité commerciale au Liechtenstein. Dans ce cas, le régime de droit commun de l'impôt sur les sociétés lui est applicable. L'« Anstalt » peut également avoir pour objet exclusif la gestion et l'administration de patrimoines ou la détention de participations et d'autres droits. Dans ce cas, l'« Anstalt » est exonéré d'impôt sur les sociétés, comme les sociétés holdings ou les sociétés de domiciliation. Les distributions de dividendes sont exonérées de la retenue à la source de 4 % lorsque le capital de l'« Anstalt » n'est pas divisé en actions.

« Les versements d'intérêts sont soumis à une retenue à la source de 4 %, à l'exception des intérêts relatifs aux prêts d'une durée égale ou inférieure à deux ans ou aux prêts d'un montant n'excédant pas 50 000 FS (34 914 euros).

### **« Les trusts »**

« Le régime juridique et fiscal des trusts est très proche de celui des « Anstalten ». Un trust est une entité de droit privé qui possède généralement la personnalité juridique. Il peut être créé par une personne physique ou par une personne morale et est dirigé par un ou plus plusieurs « trustee ». Il peut être géré de manière totalement privée (sans enregistrement au Registre public). Le trust a généralement pour vocation de gérer un patrimoine et notamment des participations.

« Les bénéfices réalisés par le trust sont exonérés. Les distributions de dividendes sont exonérées de la retenue à la source de 4 %. Les versements d'intérêts sont soumis à la retenue à la source de 4 % sauf s'il s'agit des intérêts de prêts d'une durée égale ou inférieure à deux ans ou d'un montant n'excédant pas 50 000 FS (34 914 euros). Les versements de redevances sont exonérés de retenue à la source. Le capital qui lui est attribué n'est généralement pas divisé en actions. Il n'est donc pas négociable. Le fondateur (ou ses héritiers légaux) désigne les personnes auxquelles les profits du trust doivent être attribués. Ces bénéficiaires ne disposent d'aucun droit de propriété et ne peuvent participer à la direction du trust.

### **« Les fondations « Stiftungen » »**

« Une fondation est une entité juridique créée par une personne physique ou par une

---

<sup>10</sup> Dans ce cas, le capital n'est pas négociable, aucun certificat représentatif des apports n'est émis et le fondateur (ou ses héritiers légaux) désigne les personnes auxquelles les profits de l'« Anstalt » doivent être attribués. Ces bénéficiaires n'ont aucun droit de propriété et ne participent pas à la direction de l'« Anstalt ».

personne morale dans le but de séparer les actifs attribués à la fondation des actifs propres du fondateur. La fondation a uniquement pour objet de poursuivre le but particulier déterminé par le ou les fondateurs, qui est le plus souvent de gérer puis de transmettre <sup>11</sup> un patrimoine comprenant notamment des participations. Une fondation n'a pas normalement pour objet d'exercer une activité commerciale. Elle n'a donc pas à être enregistrée au Registre public. Cependant, une fondation est autorisée à exercer une activité commerciale si celle-ci est de nature à répondre à l'objet de la fondation. Dans ce cas, la fondation doit être enregistrée au Registre public.

« Les bénéfices réalisés par une fondation sont exonérés d'impôt sur les sociétés. »

Source : Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat et ministère des affaires étrangères

**Force est de constater que les douze Etats et territoires se caractérisent par une économie essentiellement basée sur la finance** <sup>12</sup> (domiciliation de sociétés, banques, gestion de *hedge funds*) et pour certains le tourisme, avec des secteurs industriels très peu développés. Ainsi en plus de l'accueil des touristes, les **Bahamas** comptent environ 160 000 sociétés internationales dont 44 000 actives et 136 banques *offshore*.

Le secteur financier de Jersey <sup>13</sup> et de Saint-Marin <sup>14</sup> représente près de 50 % de leur PIB, et 33 % de celui de l'Île de Man ou de celui de Gibraltar <sup>16</sup>. Les Îles Vierges britanniques <sup>17</sup> accueillent 10 % des *hedge funds* mondiaux, les Bermudes 8 % <sup>18</sup>.

S'agissant de ces Etats et territoires à fiscalité faible ou nulle avec lesquels la France n'était pas liée par une convention fiscale, le Gouvernement a entrepris de conclure des accords d'échange de renseignements sur le modèle d'accord-cadre de l'OCDE de 2002.

Votre rapporteur observe que **notre pays a signé six avenants et dix-neuf accords d'échange de renseignements depuis le mois de mars 2009**. D'autres textes sont en cours de finalisation.

C'est dans ce contexte que la France est parvenue à conclure les négociations qui étaient en cours, d'une part, avec **Jersey** <sup>15</sup>, **Guernesey** <sup>16</sup> et **l'Île de Man** <sup>17</sup> dès la fin du mois de mars 2009, et d'autre part, avec les **Îles Vierges britanniques en juin 2009** <sup>18</sup>.

S'agissant des **Île Caïmans** <sup>19</sup>, de **Gibraltar** <sup>20</sup>, de **Saint-Marin** <sup>21</sup>, du **Liechtenstein** <sup>22</sup>, des **Îles Turques et Caïques** <sup>23</sup>, des **Bermudes** <sup>24</sup>, et des **Bahamas** <sup>25</sup>, les négociations se sont déroulées dans de brefs délais entre avril et décembre 2009.

<sup>11</sup> Une fondation peut ainsi recevoir des biens dans le cadre d'une succession

<sup>12</sup> A titre d'exemple, les services financiers aux Îles Caïmans représentent 1,2 milliard de dollars, avec 250 banques, 85 000 sociétés domiciliées, 9 500 fonds gérés et 700 sociétés d'assurance (37 milliards de dollars d'actifs). Même si des chiffres récents manquent, on comptait en 2003, 16 000 sociétés domiciliées aux Îles Turques et Caïques, et 540 millions de dollars de dépôts bancaires gérés.

<sup>13</sup> A Jersey sont présentes 47 banques (gérant 197 milliards de Livres) et sont gérés 1 452 fonds (240 milliards de Livres).

<sup>14</sup> En 2005, on y comptait 12 banques et 42 sociétés financières et fiduciaires. 12 milliards d'euros d'actifs y sont gérés. L'Italie constitue son principal partenaire économique.

<sup>15</sup> Signature le 12 mars 2009 à Paris et le 19 mars 2009 à Saint-Héliier

<sup>16</sup> Signature le 24 mars 2009 à Paris

<sup>17</sup> Signature le 26 mars 2009 à Douglas

<sup>18</sup> Signature le 17 juin 2009 à Paris

<sup>19</sup> Signature le 16 septembre 2009 à Paris et le 30 septembre 2009 à George Town

<sup>20</sup> Signature le 18 septembre 2009 à Paris et le 22 septembre 2009 à Gibraltar

<sup>21</sup> Signature le 22 septembre 2009 à Saint-Marin

<sup>22</sup> Signature le 22 septembre 2009 à Vaduz

La proximité toute particulière dont jouit la France avec la **principauté d'Andorre** a été propice à une signature rapide, faisant de notre pays l'un des tout premiers Etats à signer un tel accord avec la Principauté<sup>26</sup>.

Dès leur entrée en vigueur, **ces accords permettront de procéder à l'échange d'informations sur demande, pour tous les cas de fraude** ou d'évasion que détecteront les services de la Direction générale des Finances publiques.

L'opacité des juridictions jusqu'alors peu coopératives telles que le Liechtenstein ou des paradis fiscaux comme les Îles Caïmans, les Îles Vierges britanniques ou les Bahamas, sera enfin levée.

En outre, **le Gouvernement a souhaité asseoir sa démarche systématique de négociation d'accords d'échange de renseignements sur sa propre liste des « paradis fiscaux »**. Ainsi la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 a introduit une définition des Etats ou territoires non coopératifs, ce qui constitue une véritable novation en droit français.

Sont considérés comme tels par l'article 238-0 A du code général des impôts, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2010,

*« les Etats et territoires non membres de la Communauté européenne dont la situation au regard de la transparence et de l'échange d'informations en matière fiscale a fait l'objet d'un examen par l'[OCDE] et qui, à cette date, n'ont pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative permettant l'échange de tout renseignement nécessaire à l'application de la législation fiscale des parties, ni signé avec au moins douze Etats ou territoires une telle convention ».*

En application de l'article 238-0 A du CGI, un **arrêté en date du 12 février 2010** a établi la liste des Etats et territoires non coopératifs à ce jour<sup>27</sup>:

#### **Liste des Etats et territoires non coopératifs au 12 février 2010**

Anguilla	Guatemala	Niue
Belize	Les Iles Cook	Panama
Brunei	Les Iles Marshall	Les Philippines
Le Costa Rica	Le Liberia	Saint Kitts et Nevis
La Dominique	Montserrat	Sainte-Lucie
Grenade	Nauru	Saint-Vincent et Grenadines

Source : Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

<sup>23</sup> Signature le 18 septembre 2009 à Paris et le 5 octobre 2009 à Waterloo

<sup>24</sup> Signature le 2 octobre 2009 à Paris et le 8 octobre 2009 à Hamilton

<sup>25</sup> Signature le 1<sup>er</sup> décembre 2009 à Nassau et le 7 décembre 2009 à Paris

<sup>26</sup> La signature de l'accord, en date du 22 septembre 2009, était conditionnée à la modification préalable de la législation interne de cette dernière intervenue également en septembre 2009.

<sup>27</sup> Arrêté du 12 février 2010 pris en application du deuxième alinéa du 1 de l'article 238-0 A du code général des impôts publié au Journal officiel du 17 février 2010.

En conséquence, le **Gouvernement a initié de nouveaux cycles de négociations** avec la plupart de ces Etats. Ainsi, il a conclu des accords sur la base du modèle OCDE avec :

- Grenade, le 31 mars 2010,
- Saint Kitts et Nevis, le 1<sup>er</sup> avril 2010,
- Sainte-Lucie, le 1<sup>er</sup> avril 2010,
- Saint-Vincent et Grenadines, le 13 avril 2010.

Des négociations sont en cours avec notamment le Libéria, Niue, le Costa Rica, Brunei... à des stades plus ou moins avancés.

De surcroît, la **France s'est dotée d'un outil de « sanction » des juridictions non coopératives** dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2009 précitée.

Ce dernier tend à durcir le régime fiscal applicable aux transactions réalisées avec de tels Etats ou territoires. Il permet notamment de refuser le bénéfice du régime des sociétés mères et filiales à raison des distributions faites par des entités qui y sont situées. Enfin, il a pour objet d'accroître la transparence des transactions au sein des groupes internationaux.

## **DES ACCORDS CONFORMES AU MODELE OCDE ET REPOUNDANT AUX EXIGENCES FRANÇAISES**

### **Une mise en conformité favorable à la position française**

**L'ensemble des douze accords d'échange de renseignements en matière fiscale sont conformes aux standards internationaux définis** dans l'accord-cadre de l'OCDE entre la **partie requérante** (qui formule une demande de renseignements) et la **partie requise** (chargée de fournir lesdits renseignements). Il convient toutefois de souligner que certains d'entre eux **dérogent, à l'initiative de la France, au modèle** afin d'élargir le champ d'application d'un tel échange ou d'en garantir l'effectivité.

En effet, ces accords peuvent être classés en deux catégories :

- **le premier groupe**, signé au premier semestre de l'année 2009 (Jersey, Guernesey, Île de Man et Îles Vierges britanniques) s'est totalement et strictement inspiré du modèle OCDE ;
- **le deuxième groupe** d'accords, conclus à partir de l'automne 2009 (Principauté d'Andorre, République de Saint-Marin, Liechtenstein, Caïmans, Bermudes, Gibraltar, Îles Turques et Caïques, Bahamas) **apporte, à l'initiative de la France, des améliorations au dit modèle.**

Il s'agit notamment des dispositions relatives aux frais induits par l'échange de renseignements ainsi qu'au champ d'application élargi par le biais d'une définition des impôts visés plus favorable à la position française.

L'ensemble des accords étant structurés de manière quasi identique

#### **A. Un champ d'application vaste mais strictement encadré**

##### **1. Article 1er : l'interdiction de la « pêche aux renseignements »**

Le premier article vise à **définir le champ d'application des accords, c'est-à-dire la finalité de l'assistance en matière fiscale via l'échange de renseignements.**

Les informations demandées doivent être « **vraisemblablement pertinentes** ».

En d'autres termes, leur détention doit permettre de résoudre une question relative à la détermination, à l'établissement, au contrôle, à la perception, au recouvrement des impôts ou, d'une manière plus générale, doit faciliter le déroulement des enquêtes ou poursuites en matière fiscale

En conséquence, la partie requérante ne peut **aller à la « pêche aux renseignements »** ou demander des informations ne permettant pas de résoudre une interrogation fiscale relative à un contribuable déterminé.

En outre, une telle transmission de données ne doit pas porter atteinte aux droits procéduraux en vigueur. Ces derniers restent applicables « *dans la mesure où ils n'entravent ou ne retardent pas indûment un échange effectif de renseignements* ».

La rédaction de l'article 1<sup>er</sup> des accords conclus avec **Saint-Marin, la Principauté d'Andorre, les Îles Turques et Caïques, les Bahamas, le Liechtenstein, Gibraltar, Jersey, Guernesey, l'Île de Man, et les Îles Vierges britanniques** est pratiquement identique.

S'agissant des **Bermudes**, il convient de souligner qu'un second alinéa au paragraphe 1 dudit article tend à expliciter le sens de « *vraisemblablement pertinent* » tel qu'admis par la communauté internationale.

Il ne change donc pas la portée de l'article mais précise que « *les renseignements sont considérés comme pertinents même si une évaluation précise de la pertinence des renseignements au regard d'une enquête en cours n'est possible qu'après réception de ces renseignements* ».

En outre, l'accord conclu avec Jersey élargit le champ d'application au droit d'imposition des pensions.

## **2. Article 2 : un champ d'application allant au-delà de la notion de résidence et de nationalité**

**L'article 2<sup>28</sup> définit le champ de compétence des conventions.**

Un Etat n'est pas tenu de fournir des renseignements qui ne sont pas détenus par ses autorités ou qui ne sont pas en possession de personnes relevant de sa compétence territoriale.

Cependant, l'obligation de transmission des renseignements **n'est limitée ni par la notion de résidence, ni par celle de nationalité**, que ce soit de la personne susceptible de détenir, posséder ou contrôler les renseignements ou de la personne à laquelle se rapportent de telles données. En conséquence, les informations demandées doivent être fournies par l'autorité compétente de l'Etat saisi, que celles-ci portent ou non sur un résident, qu'elles soient détenues ou non par un tel résident.

Ces stipulations sont conformes au modèle OCDE.

## **3. Article 3 : une formulation exhaustive des impôts**

L'article 3<sup>29</sup> de chacun des accords vise à **définir les impôts pour lesquels les Etats s'engagent à échanger les renseignements. Trois accords ont adopté la rédaction du modèle OCDE, il s'agit de Jersey, Guernesey et l'Île de Man. Ils énumèrent précisément les impôts visés.**

---

<sup>28</sup> Les dispositions relatives à la compétence de l'accord conclu avec l'Île de Man ont été intégrées non pas à l'article 2 mais à l'article 1<sup>er</sup>.

<sup>29</sup>\* Cf. article 2 de l'accord signé avec l'Île de Man.

**Coté français**, sont ainsi mentionnés l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, les taxes sur les salaires, l'impôt de solidarité sur la fortune, les impôts sur les successions et les donations, les droits de mutation à titre onéreux, la TVA <sup>30</sup> et toute retenue à la source relative aux impôts susmentionnés, s'agissant des accords conclus.

**La liste des impôts est, en revanche beaucoup plus courte, s'agissant de ces trois territoires.** Ainsi, les impôts de l'Île de Man visés par l'accord sont les impôts sur les revenus ou les bénéfices. Quant à Jersey, l'accord fait référence à l'impôt sur le revenu ainsi qu'aux taxes sur les biens et les services. Enfin, l'accord conclu avec Guernesey ne mentionne que l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les plus-values immobilières.

Toutefois, le rapporteur sénatorial a tenu à souligner que l'Etat qui choisit de ne pas faire figurer dans sa liste une des quatre catégories d'impôts directs est néanmoins tenu de répondre aux demandes de renseignements relatives aux impôts figurant dans la liste de l'autre partie.

En outre, ces trois accords prévoient, à l'instar du modèle OCDE qu'ils **s'appliquent « aux impôts de nature identique ou analogue qui seraient établis après la date de signature de l'accord et qui s'ajouteraient aux impôts existants ou les remplaceraient »**

**S'agissant des neuf autres accords, [Adrien GOUTEYRON](#) s'est félicité que ceux-ci aient été adaptés aux exigences françaises.**

Ils tendent non pas à énumérer les impôts concernés, à l'instar du modèle OCDE mais **visent « les impôts existants prévus par les dispositions législatives et réglementaires dans chacun des Etats parties à l'accord »**. De surcroît, les accords couvrent également **tous les impôts « de nature identique ou analogue »<sup>31</sup>** qui seraient établis après leur date de signature.

#### **4. Article 4 : un ensemble de définitions globalement conformes au modèle OCDE**

L'article 4 <sup>32</sup>des **différents accords définit l'ensemble des termes qui sont utilisés. Ces derniers se révèlent similaires<sup>33</sup> d'un accord à l'autre et conformes au modèle OCDE.** Il s'agit notamment du terme « autorité compétente » ou « renseignements », ou encore de l'expression « collecte de renseignements ». A titre d'illustration, cette dernière désigne « *les dispositions législatives et réglementaires ainsi que les procédures administratives ou judiciaires qui permettent à une Partie contractante d'obtenir et de fournir les renseignements demandés* ».

**Ces mesures de collecte se traduisent généralement** par un droit d'accès direct aux documents ou par la possibilité d'interroger les personnes qui ont connaissance ou sont en possession de renseignements pertinents, ou en ont le contrôle ou la garde.

---

<sup>30</sup> \* <sup>34</sup> *Expressément visée dans les accords conclus avec Guernesey et Jersey, la TVA relève d'un protocole faisant partie intégrante de l'accord conclu avec l'Île de Man*

<sup>31</sup> *Les stipulations de l'article 3 de l'accord conclu avec le Liechtenstein ne sont pas strictement identiques aux autres accords. Elles ne font pas référence aux « impôts de nature identique ou analogue qui seraient établis après la date de référence » mais « à tous les autres impôts qui seraient établis après la date de signature du présent accord et dont peuvent convenir les parties par échange de lettre. » Si on peut considérer que l'inclusion dans le champ de l'accord de nouveaux impôts, créés postérieurement, n'est pas automatique, pour autant, les parties peuvent à tout moment étendre le champ de l'accord à de nouveaux impôts par échange de lettre.*

<sup>32</sup> *Cf. article 3 s'agissant de l'accord avec le gouvernement de l'Île de Man*

<sup>33</sup> *A l'exception d'un ajout relatif à la définition du terme « société » dans l'accord conclu avec les Îles Vierges britanniques.*

Il convient de souligner que, les accords signés avec **Gibraltar, Guernesey, les Bahamas, le Liechtenstein et l'Île de Man** sont plus exhaustifs que les autres accords car ils complètent cet article, conformément au modèle OCDE, par des définitions notamment relatives à la « société cotée »<sup>34</sup>, à la « catégorie principale d'actions », au « dispositif de placement collectif public » et à la « bourse reconnue ».

---

## B. Des accords visant à accroître la transparence fiscale

### 1. Article 5 : l'échange de renseignements uniquement sur demande

L'article 5<sup>39</sup> des accords traite du cœur du dispositif conventionnel, l'échange de renseignements sur demande. Celui-ci pose le principe selon lequel l'autorité compétente de la partie requise est tenue de fournir les informations demandées par la partie requérante.

Votre rapporteur constate donc que **n'entrent pas dans le champ d'application de l'accord les échanges automatiques** ou spontanés de renseignements, mais uniquement ceux requis à l'occasion notamment d'un contrôle, d'une enquête ou d'une investigation fiscale spécifique. **Les renseignements ainsi échangés concernent à la fois la matière fiscale non pénale, et pénale.**

Aux termes de cette obligation de transmission, **la partie requise doit prendre toutes les mesures adéquates de collecte des renseignements nécessaires**, si elle ne dispose pas des informations suffisantes afin de donner suite à la demande.

**Cet échange concerne aussi bien les renseignements détenus par les banques** et les institutions financières que les informations intéressant notamment les **propriétaires juridiques, les bénéficiaires effectifs des sociétés**, les fiduciaires et les fondateurs<sup>35</sup>. En visant expressément toutes les personnes pouvant bénéficier de certains privilèges en droit interne, ces stipulations prévoient clairement que de tels privilèges ne peuvent justifier le rejet d'une demande de renseignements.

Conformément au rapport « *améliorer l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales* » de l'OCDE publié en 2000, l'accès aux renseignements détenus notamment par les banques peut s'effectuer tant **par le biais d'une procédure judiciaire qu'administrative**. Ces renseignements concernent généralement **les comptes ou les opérations, l'identité ou la structure juridique des titulaires des comptes**.

Afin d'éviter « toute pêche » à de tels renseignements, les accords mentionnent expressément les **informations devant être fournies à l'Etat afin de démontrer la pertinence vraisemblable** des données demandées. Il s'agit notamment de :

- l'identité de la personne faisant l'objet du contrôle ou de l'enquête ;
- la période sur laquelle porte la demande de renseignements ;

---

<sup>34</sup> *L'obligation d'échange de renseignements ne peut être exécutée si l'obtention de ces renseignements relatifs aux sociétés cotées ou fonds collectifs publics suscite des difficultés disproportionnées.*

<sup>35</sup> *le présent article relatif à l'échange des renseignements sur demande des accords conclus avec les Bahamas, Gibraltar, l'Île de Man, Jersey, et les Îles Vierges britanniques* « n'oblige pas les Parties à obtenir ou fournir les renseignements en matière des sociétés cotées ou des dispositifs de placement collectif publics si ces renseignements ne peuvent être obtenus sans susciter des difficultés disproportionnées ».

- la nature des renseignements demandés et la forme sous laquelle la Partie requérante souhaite les recevoir ;
- le but fiscal dans lequel les renseignements sont demandés ;
- les raisons conduisant à penser que les renseignements demandés sont détenus par la Partie requise ou sont en la possession ou sous le contrôle de celle-ci, ou peuvent être obtenus par une personne relevant de sa compétence ;
- les nom et adresse de toute personne susceptible de détenir ou contrôler ou d'être en mesure d'obtenir les renseignements demandés, s'ils sont connus ;
- une déclaration attestant de la conformité de la demande aux dispositions législatives. De surcroît, les accords signés avec **Gibraltar**, **l'Île de Man** et les **Îles Vierges britanniques** prévoient que cette déclaration atteste du fait que la partie requise en réponse pourrait, dans des circonstances similaires, obtenir les renseignements demandés dans le cadre normal de ses pratiques administratives.

Dans le cas des accords conclus avec **l'Île de Man**, **Guernesey** et **Jersey**, il est expressément stipulé que **doivent être fournies** « *les raisons qui donnent à penser que les renseignements demandés sont pertinents pour l'administration et l'application des dispositions fiscales de la partie requérante* »<sup>36\*</sup>

**S'agissant de la procédure d'instruction**, les différents accords prévoient un accusé de réception de la demande dans les soixante jours ainsi que la notification éventuelle à la partie requérante, dans un délai de quatre-vingt-dix jours, de l'incapacité de transmettre les renseignements recherchés en indiquant les raisons de cet échec.

Le rapporteur a constaté que les accords conclus **avec l'Île de Man**, **Guernesey** et **Jersey** ne définissent pas précisément de limite dans le temps mais imposent de transmettre « *dans les plus brefs délais les renseignements demandés* ».

**L'accord signé avec les Îles Vierges britanniques** précise, contrairement aux autres accords, que si les **renseignements reçus ne sont pas jugés suffisants par la partie requise**, cette dernière en informe la partie requérante et sollicite les renseignements complémentaires nécessaires au traitement de la demande.

## **2. Article 6 : les contrôles fiscaux à l'étranger, une solution alternative à la demande de renseignements**

L'article 6<sup>37\*</sup> régit les modalités des **contrôles fiscaux à l'étranger**. La partie requise peut autoriser des représentants de la partie requérante à entrer sur son territoire afin **d'interroger des personnes et examiner des documents, sous réserve du consentement écrit préalable des personnes** concernées.

Ce contrôle doit être organisé après un préavis raisonnable de la partie requérante. Son autorisation ainsi que les conditions de son déroulement relèvent du ressort exclusif de la partie requise.

Le rapporteur considère que cette disposition constitue une **réponse pertinente au problème de ressources limitées des petits territoires** dans le cadre du traitement des demandes. Elle leur évite d'avoir à utiliser leurs propres ressources pour la collecte des

---

<sup>36</sup> Cf. le (e) du 4 de l'article 4 de l'accord de l'Île de Man, le (e) du 4 de l'article 5 de l'accord avec Guernesey et le (e) du 4 de l'article 5 de l'accord avec Jersey.

<sup>37</sup> Cf. article 5 s'agissant de l'accord avec le gouvernement de l'Île de Man.

renseignements, en autorisant les représentants de la partie requérante à les obtenir directement en se déplaçant dans le cadre d'un contrôle fiscal<sup>38</sup>.

Dans un tel cas, la date et le lieu du contrôle sont communiqués « *aussi rapidement que possible* » à l'autorité compétente de la partie requérante pour réaliser le contrôle.

### 3. Article 7 : un rejet de la demande non discrétionnaire

L'article 7<sup>39</sup> tend à définir les conditions motivant le rejet d'une demande d'échange de renseignements. Aux termes de cet article, la partie requise « peut refuser l'assistance » dans les conditions suivantes lorsque :

- la **demande n'est pas soumise conformément aux stipulations** de l'accord ;
- la **divulgarion** des renseignements demandés serait **contraire à l'ordre public** ;
- la **partie requérante ne pourrait pas obtenir de tels renseignements** dans des circonstances similaires, en vertu de son propre droit, **pour l'application de sa propre législation fiscale** ;
- les renseignements sont demandés pour appliquer une disposition de législation fiscale de l'Etat requérant de **nature discriminatoire** à l'encontre d'un ressortissant ou d'un citoyen de l'Etat requis<sup>40</sup> ;
- « **la créance fiscale faisant l'objet de la demande est contestée** » ;
- les renseignements sont couverts par le « **legal privilege** »<sup>41</sup> ou sont de nature à divulguer « *un secret commercial, industriel ou professionnel ou un procédé commercial* » ; cette exception ne s'applique cependant pas aux informations relatives à la propriété juridique de sociétés, fondations ou fiduciaires, et aux renseignements connexes.

S'agissant plus particulièrement de l'accord conclu avec le **Liechtenstein**, celui-ci complète cette liste par la possibilité de refuser d'échanger des renseignements qui conduiraient à « *exécuter des mesures administratives en désaccord avec ses dispositions législatives et réglementaires et ses pratiques administratives [...]* »<sup>42</sup> ;

Enfin les accords signés avec **Jersey, Guernesey, l'Île de Man et les Îles Vierges britanniques** prévoient le rejet d'une demande lorsque « **la partie requérante n'a pas utilisé tous les moyens en son pouvoir sur son propre territoire pour obtenir les renseignements, hormis ceux susceptibles de soulever des difficultés disproportionnées** ».

### 4. Article 8 : un échange respectueux des droits des contribuables

Au-delà de l'insertion de **stipulations protectrices des droits des contribuables prévues à l'article 1<sup>er</sup>**<sup>43</sup>, à l'article 6<sup>44</sup> ou l'article 7<sup>45</sup>, le renforcement de la lutte contre la fraude

---

<sup>38</sup> *Les accords du Liechtenstein et des Îles Vierges britanniques limitent le droit d'assister au contrôle fiscal à la « phase appropriée du contrôle fiscal ».*

<sup>39</sup> Cf. article 6 s'agissant de l'accord avec le gouvernement de l'Île de Man.

<sup>40</sup> Cette stipulation est absente de l'accord conclu avec Gibraltar

<sup>41</sup> C'est-à-dire des informations échangées dans le cadre de la relation avocat-client

<sup>42</sup> *Sous réserve que les informations requises ne soient pas relatives à la propriété juridique de sociétés, fondations ou fiduciaires, et aux renseignements connexes.*

<sup>43</sup> *L'application des droits et protections des personnes s'exerce « dans la mesure où ils n'entravent ou ne retardent pas indûment un échange effectif de renseignements ».*

fiscale est néanmoins articulé avec la nécessaire **confidentialité** attachée à la nature de certains renseignements.

**En premier lieu**, l'article 8 <sup>46\*</sup> pose le principe de la **confidentialité de toutes les informations reçues** par l'autorité compétente d'une partie contractante, que ce soit la partie requise ou requérante.

Elles **ne peuvent donc être utilisées** à d'autres fins que celles visées à l'article 1<sup>er</sup> <sup>47\*</sup>, **sans autorisation** préalable, écrite et expresse de la partie requise.

**En second lieu**, cet article précise que les renseignements transmis **ne peuvent être divulgués à des autorités** (y compris les autorités judiciaires et administratives) **autres que celles concernées par ces fins**, c'est-à-dire l'établissement, la perception, le recouvrement ou l'exécution de l'impôt concerné, d'une part, ou les poursuites et enquêtes, d'autre part. **Ils peuvent être communiqués au contribuable, sans obligation toutefois de le faire.**

La rédaction de cet article tel que figurant dans les différents accords est globalement conforme au modèle OCDE <sup>48\*</sup>. Néanmoins elle ne permet aucune exception à l'interdiction de divulgation des renseignements à un tiers, « autorité étrangère » à l'application de la législation fiscale, contrairement au modèle OCDE qui l'admet si l'autorité compétente de la partie requise l'autorise.

## **5. Article 9 : un traitement de la répartition des frais, symbole des avancées de la partie française.**

Contrairement aux articles précédents, votre rapporteur note que la **question des frais ne donne pas lieu à un consensus sur leur répartition.**

**Le modèle OCDE propose que les parties contractantes répartissent d'un commun accord** les frais exposés pour l'assistance.

**Les accords conclus respectivement avec Jersey et Guernesey** stipulent que **l'Etat requérant rembourse les frais directs**. Ceux-ci se distinguent des frais d'administration ordinaires ainsi que des frais généraux engagés pour le traitement de la demande. Les modalités d'application de cet article prévoient la consultation entre les autorités compétentes lorsque les frais à engager « *risquent d'être importants* ».

Quant aux accords avec les **Îles Vierges britanniques et l'Île de Man**, ceux-ci prévoient que les frais extraordinaires directs sont remboursés par l'Etat requérant. Si le premier ne

---

<sup>44</sup> *L'article 6 (article 5 de l'accord avec l'Île de Man) soumet au « consentement écrit et préalable des personnes concernées » l'autorisation des représentants de la partie requérante d'interroger les personnes physiques sur le territoire de la partie requise.*

<sup>45</sup> *L'article 7 (article 6 de l'accord avec l'Île de Man) prévoit le rejet d'une demande de renseignements destinée à permettre l'application d'une disposition de législation fiscale de l'Etat requérant de nature discriminatoire à l'encontre d'un ressortissant ou d'un citoyen de l'Etat requis.*

<sup>46</sup> Cf. article 7 de l'accord avec l'île de Man.

<sup>47</sup> *L'article 7 de l'accord avec Jersey et celui avec Guernesey, ainsi que l'article 6 de l'accord avec l'Île de Man précisent que les renseignements ne peuvent être utilisés qu'aux fins visées à l'article 1<sup>er</sup>, « y compris pour les décisions en matière de recours ».*

<sup>48</sup> *Certaines différences rédactionnelles constituent une amélioration. Ainsi, sont visées les décisions de justice et non les décisions judiciaires, mentionnées dans le modèle OCDE, qui peuvent divulguer les renseignements demandés.*

mentionne pas la répartition des frais ordinaires, le second précise qu'ils sont pris en charge par la partie requise.

Votre rapporteur se félicite que les accords conclus **avec la Principauté d'Andorre, les Bermudes, Saint-Marin, les Bahamas, les Îles Turques et Caïques, les Îles Caïmans et Gibraltar stipulent que si les frais ordinaires sont pris en charge par la partie requise**, le remboursement **des frais extraordinaires** n'est pas automatique. Il doit être demandé à la partie requérante.

Enfin, **l'accord conclu avec le Liechtenstein ne contient aucune disposition relative à la répartition des frais**. Ce dernier ne dispose donc d'aucune action récursoire contre la partie française au titre des frais administratifs engagés pour le traitement de la demande.

## **6. Article 10 : un renforcement de l'effectivité des accords**

Conformément au modèle OCDE, l'article 10<sup>48</sup> de la quasi-totalité des accords stipule que « *Les Parties contractantes adoptent **toute législation nécessaire pour se conformer au présent Accord et lui donner effet.*** »

**L'accord avec Jersey est néanmoins dépourvu** d'une telle clause. Il constitue le premier accord d'échange de renseignements signé par la France dans un contexte international, qui selon le Gouvernement, ne permettait pas d'imposer une telle clause d'effectivité. Pour autant, Jersey est contraint de respecter ses engagements au titre de la relation conventionnelle. En outre, la mise en oeuvre de cet accord sera examinée dans le cadre du forum mondial.

**Le rapporteur se félicite** que la partie française ait pu obtenir, dans les négociations qui ont suivi, non seulement l'inscription de cette clause dans les onze autres accords, mais soit parvenue à l'améliorer de manière significative dans huit d'entre eux : la Principauté d'Andorre, les Bahamas, les Bermudes, les Îles Caïmans, Gibraltar, le Liechtenstein, Saint-Marin, et les Îles Turques et Caïques.

En effet, la rédaction de l'article 10 a été complétée, à l'initiative de la partie française, afin de s'assurer de la **disponibilité des renseignements**, de **leur accès** ainsi que de la **réalisation de l'échange**.

## **C. Les dispositions traditionnelles**

### **1. Article 11 : la procédure amiable**

L'article 11<sup>49</sup>, conforme au modèle OCDE, instaure une **procédure amiable afin de résoudre toute difficulté** ou doute entre les parties contractantes portant sur **la mise en oeuvre ou l'interprétation de l'accord**. Les autorités compétentes s'efforcent alors de « *régler la question par voie d'accord amiable* ».

**Les modalités de concertation n'imposent pas de recourir à la voie diplomatique**. Les autorités compétentes peuvent communiquer directement entre elles en vue de parvenir à un accord<sup>50</sup>. En outre, les parties contractantes « *peuvent également, en tant que de besoin, convenir par écrit d'autres formes de règlement des différends* », telle que l'arbitrage.

---

<sup>49</sup> Cf. *les articles 10 de l'accord avec l'Île de Man et de celui avec le Liechtenstein et les articles 11 de l'accord avec les Bahamas et de celui avec les Îles Vierges britanniques*.

<sup>50</sup> *Cette stipulation est absente de l'accord signé avec l'Île de Man.*

## 2. Article 12 : l'entrée en vigueur

Les accords entrent en vigueur, selon les termes de l'article 12<sup>51</sup>, dès la notification de l'accomplissement des procédures internes requises.

**Les accords signés avec Jersey<sup>52</sup> et les Îles Vierges britanniques<sup>53</sup> précisent**, en outre, que l'accord est soumis à ratification, acceptation ou approbation par les parties contractantes et que les instruments notifiant l'accomplissement de ces procédures internes doivent être échangés aussi rapidement que possible.

L'état d'avancement du procédé de ratification dans l'ensemble de ces Etats et territoires est le suivant

Il apparaît qu'**ont été accomplies les procédures internes requises** :

- le 18 juin 2009 pour l'Île de Man,
- le 23 juillet 2009 pour Jersey,
- le 28 juillet 2009 pour Guernesey,
- le 17 novembre 2009 pour les Bermudes,
- le 14 janvier 2010 pour Gibraltar,
- le 17 février 2010 pour la République de Saint-Marin,
- le 22 avril 2010 pour le Liechtenstein,
- le 13 mai 2010 pour la Principauté d'Andorre.

En revanche, les **Bahamas, les Îles Caïmans, les Îles Turques et Caïques et les Îles Vierges britanniques n'ont pas encore notifié** l'accomplissement des dites procédures.

L'ensemble des accords, à l'exception de celui conclu avec le Liechtenstein, établit une **distinction** entre l'entrée en vigueur de l'échange de renseignements **en matière fiscale pénale** et celle relative aux autres questions visées à l'article 1<sup>er</sup>, conformément au modèle OCDE. Ainsi, ces accords prennent effet :

- a) en matière fiscale pénale, à compter de la date de leur entrée en vigueur<sup>54</sup>;
- b) en ce qui concerne toutes les autres questions visées à l'article 1<sup>er</sup>, à cette même date, « *mais uniquement pour les exercices fiscaux commençant à cette date ou postérieurement ou, à défaut d'exercice fiscal, pour toutes les obligations fiscales prenant naissance à cette date ou postérieurement* ».

**En revanche, l'accord conclu avec le Liechtenstein** ne reprend pas cette distinction. Il prend effet uniquement pour les exercices fiscaux commençant au 1<sup>er</sup> janvier 2010 ou postérieurement.

---

<sup>51</sup> Cf. les articles 11 de l'accord avec l'Île de Man et de celui avec le Liechtenstein et les articles 13 de l'accord avec les Bahamas et de celui avec les Îles Vierges britanniques.

<sup>52</sup> Cf article 12

<sup>53</sup> Cf article 13

<sup>54</sup> L'article 13 de l'accord signé avec les Bahamas stipule qu'en matière fiscale pénale, l'accord prend effet pour les exercices fiscaux commençant au 1<sup>er</sup> janvier 2004 ou postérieurement.

### 3. Article 13 : la dénonciation

Conformément au modèle OCDE, l'ensemble des accords se concluent de manière traditionnelle par une clause de dénonciation pour la plupart à l'article 13<sup>55</sup>

**La dénonciation doit être notifiée** et « *prend effet le premier jour du mois suivant l'expiration d'un délai de trois mois après la date de réception de la notification* ».

**Dans le cadre de l'accord avec l'Île de Man**, celle-ci ne peut intervenir qu'au bout d'une période de deux ans à partir de son entrée en vigueur. « *Elle prend effet le premier jour du mois suivant l'expiration d'un délai de trois mois après la date de réception de la notification.* »

Votre rapporteur constate que **les parties demeurent néanmoins liées par les stipulations relatives à la confidentialité**, à l'exception de la partie qui n'a pas dénoncé l'accord dans le cadre de la relation conventionnelle avec Guernesey et Jersey.

Enfin, toutes les demandes de renseignements reçues jusqu'à la date effective de la dénonciation doivent être traitées.

Source Rapport n° 620 (2009-2010) de M. [Adrien GOUTEYRON](#)

---

<sup>55</sup> Cf. les articles 12 de l'accord avec l'Île de Man et de celui avec le Liechtenstein et les articles 14 de l'accord avec les Bahamas et de celui avec les Îles Vierges britanniques.