

N° 387

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 février 2016

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le **Conseil fédéral suisse** modifiant le protocole additionnel à la convention entre la France et la Suisse du 9 septembre 1966 modifiée, en vue d'**éliminer les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de prévenir la fraude et l'évasion fiscales,***

Par M. **Éric DOLIGÉ**,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2924, 3300 et T.A. 639

Sénat : 251 et 388 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. LE LONG CHEMIN VERS UNE COOPÉRATION FISCALE EFFECTIVE ENTRE LA FRANCE ET LA SUISSE	11
1. <i>Un dispositif d'échange de renseignements insuffisant, en dépit d'améliorations progressives</i>	11
2. <i>Une coopération fiscale marquée par des dysfonctionnements</i>	15
3. <i>Un accord retardé par la question de la fiscalité des successions</i>	18
II. LE TEXTE DE L'ACCORD : UN DISPOSITIF SOLIDE ET CONFORME AUX DERNIERS STANDARDS INTERNATIONAUX	19
1. <i>La possibilité d'effectuer des « demandes groupées »</i>	19
2. <i>La fin de l'identification obligatoire de l'établissement bancaire</i>	20
3. <i>Une clause de portée générale pour sécuriser l'échange d'informations</i>	21
4. <i>Une application rétroactive</i>	22
III. L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE : UN PROGRÈS MAJEUR ATTENDU, COMPLÉMENTAIRE DU PRÉSENT ACCORD	23
1. <i>L'échange automatique, future norme mondiale de l'échange d'informations</i>	23
2. <i>Les échanges automatiques entre la Suisse et la France : une perspective devenue réaliste</i>	25
3. <i>Un effet déjà sensible sur les retours de « repentis » fiscaux</i>	26
EXAMEN EN COMMISSION	29
ANNEXE : ÉCHANGE DE LETTRES DU 11 FÉVRIER 2010	37

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Réunie le 10 février 2016 sous la présidence de M. Vincent Delahaye, vice-président, la commission a examiné le rapport de M. Éric Doligé, rapporteur, sur le projet de loi n° 2924 (2015-2016) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse modifiant le protocole additionnel à la convention entre la France et la Suisse du 9 septembre 1966 modifiée, en vue d'éliminer les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et la fortune et de prévenir la fraude et l'évasion fiscales, signé à Berne le 25 juin 2014.

La commission a relevé que :

1° L'accord du 25 juin 2014 vise à mettre en conformité avec le dernier modèle de l'OCDE le dispositif d'échange de renseignements fiscaux à la demande entre la France et la Suisse. Le dispositif existant, qui représentait au moment de sa mise en place en 2009 un véritable progrès, avait vu sa portée considérablement restreinte par l'échange de lettres du 11 février 2010 entre les administrations fiscales des deux pays - ou plutôt par son interprétation par la Suisse ;

2° Cet accord comporte trois avancées importantes. Premièrement, il assouplit les conditions d'identification des contribuables, autorisant notamment les « demandes groupées ». Deuxièmement, il met fin à l'obligation d'identification préalable de l'établissement financier détenant les informations. Troisièmement, il comporte une clause de portée générale pour prévenir d'éventuelles interprétations restrictives à l'avenir ;

3° L'échange à la demande, ainsi amélioré, constituera un outil efficace pour l'administration française, et complémentaire de l'échange automatique, que la Suisse s'est engagée à mettre en place d'ici 2018 conformément à la « norme commune de déclaration » élaborée par l'OCDE. La perspective de la fin du secret bancaire a déjà permis la régularisation des avoirs de près de 45 000 « repentis » auprès du service de traitement des déclarations fiscales rectificatives (STDR).

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des finances a adopté le projet de loi.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi en second lieu du présent accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse modifiant le protocole additionnel à la convention entre la France et la Suisse du 9 septembre 1966 modifiée, en vue d'éliminer les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et la fortune et de prévenir la fraude et l'évasion fiscales.

L'actualité rappelle régulièrement les enjeux considérables qui s'attachent à une bonne coopération fiscale entre la France et la Suisse. En février 2015, l'affaire « *Swiss Leaks* » révélait un vaste système de fraude fiscale organisée par la filiale helvétique de la banque HSBC. En janvier 2016, les médias faisaient état de près de 38 000 comptes non déclarés, soit près de 12 milliards d'euros, détenus par des citoyens français auprès de la banque UBS, par ailleurs mise en examen depuis 2013 pour démarchage illicite et blanchiment de fraude fiscale. Il est par ailleurs établi que 80 % des régularisations effectuées depuis 2013 auprès du service de traitement des déclarations fiscales rectificatives (STDR) proviennent de Suisse.

Pourtant, les échanges de renseignements fiscaux entre la France et la Suisse sont, depuis 2009, régis par un dispositif juridique conforme aux derniers standards de l'OCDE. La convention fiscale bilatérale de 1966 sur l'élimination des doubles impositions, modifiée par l'avenant du 27 août 2009, prévoit un **mécanisme d'échange d'informations à la demande**, c'est-à-dire au cas par cas, grâce auquel l'État requérant peut obtenir des éléments – données bancaires, éléments comptables, titres de propriété etc. – de nature à prouver que certaines bases fiscales ont été illégalement soustraites à l'impôt.

Toutefois, la ratification de cet avenant avait été conditionnée par la Suisse à la signature d'un **échange de lettres, daté du 11 février 2010, qui paraphrase l'avenant par des formulations ambiguës.** Alors qu'il aurait pu être utilisé par la France pour appuyer ses demandes, cet échange de lettres est **en pratique invoqué par la Suisse pour écarter de nombreuses requêtes**, jugées « non vraisemblablement pertinentes » ou contraires au « principe de proportionnalité ». Le problème porte sur deux points précis :

- d'une part, la Suisse se fonde sur l'échange de lettres pour interpréter strictement l'obligation de fournir le nom et l'adresse du contribuable concerné, ce qui a notamment pour conséquence **d'interdire à la France d'effectuer des « demandes groupées »** sur plusieurs personnes à la fois, pourtant très utiles dans le cas d'entités liées entre elles ;

- d'autre part, la Suisse se fonde sur l'échange de lettres pour **imposer l'identification préalable de la banque ou l'établissement qui détient les informations**, ce que par définition l'administration française ignore fréquemment. À défaut de ces éléments, la Suisse ne s'estime pas liée par les demandes, auxquelles elle oppose une fin de non-recevoir.

C'est précisément à ces insuffisances que s'est heurtée la demande effectuée par la France le 24 janvier 2013 dans le cadre de l'affaire du compte dissimulé qu'aurait détenu l'ancien ministre du budget, Jérôme Cahuzac. D'une manière générale, l'attitude vétilleuse des autorités suisses aboutit fréquemment à ce que les réponses, si elles sont transmises, soient inutilisables. **Sur les 426 demandes effectuées entre le 1^{er} janvier 2011 et le 15 avril 2013, seules 29 réponses ont été reçues par la France (soit 6,5 % du total), dont seulement 6 ont été jugées satisfaisantes.**

La modification des commentaires de l'OCDE sur le dispositif d'échanges d'informations à la demande, qui ont invalidé l'interprétation issue de l'échange de lettres, et plus généralement la pression internationale qui s'exerce depuis plusieurs années sur la Suisse, **ont rendu nécessaire la mise en conformité du dispositif existant**. La négociation a toutefois pris du retard, en raison du rejet en 2014 par le Parlement suisse de la nouvelle convention bilatérale sur les successions, dans laquelle avait été inclus le nouveau dispositif. Il a donc été décidé d'élaborer **un texte spécifique, qui a abouti au présent accord du 25 juin 2014.**

Celui-ci prévoit trois avancées notables.

Premièrement, il assouplit les conditions d'identification de la personne visée par la demande, en mentionnant seulement son « identité » et non plus son nom et son adresse. Cette modification constitue une réponse à la dissimulation parfois grossière du bénéficiaire effectif des avoirs derrière un prête-nom ou une structure intermédiaire. Par ailleurs, elle ouvre la possibilité de procéder à des « demandes groupées », conformément à une demande récurrente de la France et aux recommandations de l'OCDE.

Deuxièmement, cet accord met fin à l'obligation d'identifier au préalable l'établissement financier qui détient les informations recherchées. Le nom et l'adresse de la banque ne seront fournis par l'autorité requérante que dans la mesure où ils sont connus.

Troisièmement, l'accord prévoit une clause de portée générale, qui stipule que les éléments de la convention et du protocole *« doivent être interprétés de manière à ne pas faire obstacle à un échange effectif de*

renseignements ». Il s'agit d'une sorte de précaution supplémentaire, qui devrait prévenir d'éventuelles interprétations restrictives à l'avenir.

Cet accord s'applique aux faits survenus à compter du 1^{er} février 2013 : cette portée rétroactive, qui correspond opportunément au délai de prescription fiscale, permet d'effacer les effets de l'échange de lettres.

Bien sûr, le présent accord se limite à améliorer l'échange à la demande entre les deux pays, qui conserve sa faiblesse fondamentale : il suppose de savoir au préalable ce que l'on cherche, ce qui est par définition rarement le cas, et repose *in fine* sur la bonne volonté des autorités interrogées.

Toutefois, il est raisonnable d'espérer que la Suisse mette en œuvre l'échange automatique d'informations d'ici à 2018, comme elle s'y est engagée, avec 94 autres pays, le 29 octobre 2014 à Berlin, et comme elle le pratique déjà avec les États-Unis dans le cadre de la loi « FATCA » (*Foreign Account Tax Compliance Act*). La loi fédérale a été récemment modifiée afin de permettre la mise en œuvre de ce dispositif, qui signe véritablement la fin du secret bancaire. Celui-ci oblige en effet les États à transmettre de leur propre initiative et de façon exhaustive les informations concernant les comptes détenus par des non-résidents, conformément à une « norme commune de déclaration » particulièrement exigeante élaborée par l'OCDE.

La réalité de l'amélioration de la coopération fiscale avec la Suisse devra bien sûr être confirmée dans les prochaines années, mais il est indéniable que celle-ci produit déjà ses premiers effets. La perspective de la levée du secret bancaire a d'ores et déjà conduit près de 45 000 « repentis » à se manifester auprès du service de traitement des déclarations fiscales rectificatives (STDR) depuis 2013, produisant 1,9 milliard d'euros de recettes en 2014, 2,7 milliards d'euros en 2015, et probablement 2,1 milliards d'euros en 2016 d'après les estimations du projet de loi de finances. La place de Genève, qui ne cache pas le bouleversement qu'elle connaît, incite désormais ses clients à régulariser leur situation.

Si le renforcement simultané de l'échange à la demande et de l'échange automatique ne mettra pas fin à la fraude fiscale internationale, il constitue néanmoins **un progrès très important, qui aurait été difficilement concevable il y a seulement deux ou trois ans**. C'est pourquoi toutes les initiatives politiques qui vont en ce sens doivent être soutenues avec constance et détermination.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LE LONG CHEMIN VERS UNE COOPÉRATION FISCALE EFFECTIVE ENTRE LA FRANCE ET LA SUISSE

1. Un dispositif d'échange de renseignements insuffisant, en dépit d'améliorations progressives

Le présent accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse modifiant le protocole additionnel à la convention entre la France et la Suisse du 9 septembre 1966 modifiée, en vue d'éliminer les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et la fortune et de prévenir la fraude et l'évasion fiscales a été signé à Berne le 25 juin 2014.

Cet accord vise à mettre en conformité avec le modèle de l'OCDE¹ le dispositif d'échange de renseignements fiscaux entre la France et la Suisse, aujourd'hui prévu par l'article 28 de la convention et par le point XI de son protocole additionnel, dans leur rédaction issue de l'avenant du 27 août 2009, entré en vigueur le 4 novembre 2010 (cf. encadré ci-après).

Avant 2009, le cadre juridique de l'échange de renseignements fiscaux entre les deux pays était très restrictif. La Suisse considérait ainsi que les demandes devaient être limitées aux seuls renseignements nécessaires à l'application de la convention de 1966 d'élimination des doubles impositions, qui ne visait pas alors la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. **L'avenant du 27 août 2009, conforme au modèle de l'OCDE², a donc constitué un progrès important.**

Celui-ci prévoit un mécanisme d'échange d'informations « à la demande », c'est-à-dire par lequel les renseignements sont recherchés et communiqués au cas par cas par l'État requis, à la demande de l'État requérant. L'échange à la demande, qui est aujourd'hui le droit commun de la coopération fiscale internationale, doit être distingué de l'échange « spontané », c'est-à-dire à l'initiative de l'État qui détient les informations, et de l'échange « automatique » (cf. *infra*).

Les renseignements obtenus visent à **détecter les bases fiscales illégalement soustraites à l'impôt**. Il s'agit principalement de données bancaires, d'informations sur la propriété des biens mobiliers et immobiliers, ou encore d'éléments comptables.

¹ Organisation de coopération et de développement économiques.

² À l'exception du paragraphe 5 qui contient une clause de portée générale, absent de l'avenant, mais rétabli par le présent accord (cf. *infra*).

**Convention fiscale du 9 septembre 1966 entre la France et la Suisse,
telle que modifiée par l'avenant du 27 août 2009**

Article 28

1. Les autorités compétentes des États contractants échangent **les renseignements vraisemblablement pertinents** pour appliquer les dispositions de la présente Convention ou pour l'administration ou l'application de la législation interne relative aux impôts de toute nature ou dénomination perçus pour le compte des États contractants, de leurs subdivisions politiques ou de leurs collectivités locales dans la mesure où l'imposition qu'elle prévoit n'est pas contraire à la Convention. L'échange de renseignements n'est pas restreint par les articles 1 et 2.

2. Les renseignements reçus en vertu du paragraphe 1 par un État contractant sont tenus secrets de la même manière que les renseignements obtenus en application de la législation interne de cet État et **ne sont communiqués qu'aux personnes ou autorités (y compris les tribunaux et organes administratifs) concernées par l'établissement ou le recouvrement des impôts** mentionnés au paragraphe 1, par les procédures ou poursuites concernant ces impôts, par les décisions sur les recours relatifs à ces impôts, ou par le contrôle de ce qui précède. Ces personnes ou autorités n'utilisent ces renseignements qu'à ces fins. Elles peuvent révéler ces renseignements au cours d'audiences publiques de tribunaux ou dans des jugements. Nonobstant ce qui précède, **les renseignements reçus par un État contractant peuvent être utilisés à d'autres fins** lorsque cette possibilité résulte des lois des deux États et lorsque l'autorité compétente de l'État qui fournit les renseignements autorise cette utilisation.

3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 ne peuvent en aucun cas être interprétées comme imposant à un État contractant l'obligation :

a) de prendre des mesures administratives dérogeant à sa législation et à sa pratique administrative ou à celles de l'autre État contractant ;

b) de fournir des renseignements qui ne pourraient être obtenus sur la base de sa législation ou dans le cadre de sa pratique administrative normale ou de celles de l'autre État contractant ;

c) de fournir des renseignements qui révéleraient un secret commercial, industriel, professionnel ou un procédé commercial ou des renseignements dont la communication serait contraire à l'ordre public.

4. Si des renseignements sont demandés par un État contractant conformément à cet article, **l'autre État contractant utilise les pouvoirs dont il dispose pour obtenir les renseignements demandés, même s'il n'en a pas besoin à ses propres fins fiscales.** L'obligation qui figure dans la phrase précédente est soumise aux limitations prévues au paragraphe 3 sauf si ces limitations sont susceptibles d'empêcher un État contractant de communiquer des renseignements uniquement parce que ceux-ci ne présentent pas d'intérêt pour lui dans le cadre national.

**Protocole additionnel à la convention fiscale franco-suisse
tel que rédigé par l'avenant du 27 août 2009**

Point XI

Dans les cas d'échanges de renseignements effectués sur le fondement de l'article 28 de la Convention, l'autorité compétente de l'État requérant formule ses demandes de renseignements après **avoir utilisé les sources habituelles de renseignements prévues par sa procédure fiscale interne.**

La référence aux renseignements « vraisemblablement pertinents » a pour but d'assurer un échange de renseignements en matière fiscale qui soit **le plus large possible, sans qu'il soit pour autant loisible aux États contractants « d'aller à la pêche aux renseignements »** ou de demander des renseignements dont il est peu probable qu'ils soient pertinents pour élucider les affaires fiscales d'un contribuable déterminé.

L'autorité compétente requérante fournit les informations suivantes à l'autorité compétente de l'État requis :

- a) **le nom et une adresse de la personne** faisant l'objet d'un contrôle ou d'une enquête et, si disponible, tout autre élément de nature à faciliter l'identification de la personne (date de naissance, état-civil...) ;
- b) la période visée par la demande ;
- c) une description des renseignements recherchés, notamment leur nature et la forme sous laquelle l'État requérant souhaite recevoir les renseignements de l'État requis ;
- d) le but fiscal dans lequel les renseignements sont demandés ;
- e) **dans la mesure où ils sont connus, les nom et adresse de toute personne dont il y a lieu de penser qu'elle est en possession des renseignements demandés.**

Les règles de procédure administrative relatives aux droits du contribuable s'appliquent dans l'État requis, sans pour autant que leur application puisse entraver ou retarder indûment les échanges effectifs de renseignements.

Il est entendu que les États contractants **ne sont pas tenus, sur la base de l'article 28 de la Convention, de procéder à un échange de renseignements spontané ou automatique.**

Toutefois, la portée de ces dispositions s'est trouvée restreinte par l'échange de lettres du 11 février 2010 entre les administrations fiscales française et suisse (cf. annexe), demandé par la partie suisse afin de permettre la ratification de l'avenant du 27 août 2009 par son parlement, lequel est très attaché à la protection du secret bancaire.

Cet échange de lettres, qui formellement ne fait que répéter le contenu du protocole en employant des expressions plus ambiguës, est interprété par la partie suisse comme restreignant les échanges de deux manières :

- **d'une part, il rend impossible les demandes non nominatives et les « demandes groupées ».** Fort de l'interdiction de la « *pêche aux renseignements* » rappelée par le protocole, le paragraphe 4 de l'échange de lettres prévoit que sont notamment interdites « *les demandes afférentes à des catégories de contribuables non identifiés* ». En conséquence, « **chaque demande devra concerner un contribuable déterminé, conformément au point XI nouveau du protocole** », lequel fait en effet explicitement référence au nom et à l'adresse de la personne. Cette obligation de fournir le nom et l'adresse du contribuable **est invoquée par la Suisse pour refuser à la France d'effectuer des « demandes groupées »**, c'est-à-dire portant sur plusieurs contribuables à la fois (personnes physiques mais aussi entreprises liées), sans qu'il soit nécessaire ou possible de les identifier individuellement ;

- **d'autre part, il impose d'identifier au préalable la banque du contribuable.** Dans son paragraphe 6, apparemment redondant avec le texte du protocole, l'échange de lettre précise que « *dans le cas exceptionnel où l'autorité requérante présumerait qu'un contribuable détient un compte bancaire dans l'État requis sans pour autant disposer d'informations lui ayant permis d'identifier avec certitude la banque concernée, elle fournira tout élément en sa possession (...). L'État requis donnera suite à une telle demande à la condition que celle-ci soit conforme (...) notamment au principe de proportionnalité* ». Toute l'ambiguïté réside dans l'insertion des expressions « cas exceptionnel » et « principe de proportionnalité », qui ne figurent pas dans le protocole : en pratique, cela **permet à l'administration fiscale suisse de ne pas s'estimer liée par une demande si l'établissement bancaire n'est pas identifié par la France**, bien que ceci soit en contradiction avec la lettre du protocole.

On comprend aisément la difficulté que pose cette interprétation : par définition, **l'administration fiscale requérante ignore souvent le nom de la banque étrangère** où les avoirs d'un contribuable indelicat sont dissimulés, même si elle peut avoir de fortes présomptions quant au pays choisi par ce dernier – par exemple un pays voisin très protecteur du secret bancaire. L'obligation de désigner nommément l'établissement bancaire constitue dès lors un frein à une coopération fiscale efficace.

On peut toutefois regretter que la France n'ait pas fait usage de ce même paragraphe 6 de l'échange de lettres pour appuyer ses demandes : après tout, celui-ci prévoit de la manière la plus explicite qui soit qu'une demande effectuée sans que la France connaisse le nom de la banque n'est pas pour autant irrecevable. Dans son rapport sur l'avenant du 27 août 2009¹, notre ancien collègue Adrien Gouteyron remarquait lui aussi que « *sur la forme de la demande, ces lettres ouvrent la possibilité de communications d'informations relatives à un contribuable dont le fisc français n'aurait pas*

¹ Rapport n° 724 (2009-2010) fait par Adrien Gouteyron au nom de la commission des finances sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre la France et la Suisse en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, déposé le 28 septembre 2010.

déterminé la banque », et estimait que cela aurait pu consister une « réelle avancée » dans la coopération fiscale. Dans sa communication du 26 juin 2013¹, notre ancien collègue Philippe Marini, président de la commission des finances, regrettait de même que « la France [n'ait] jamais essayé d'utiliser l'échange de lettres, pourtant considéré comme une avancée par la partie française négociatrice de l'époque ». **Ce n'est donc pas tant l'échange de lettres lui-même que son interprétation restrictive a posteriori par la Suisse, et peut-être le manque de persévérance de l'administration fiscale française, qui sont à l'origine des difficultés rencontrées aujourd'hui.**

Reste qu'en l'état actuel des choses, les autorités suisses se fondent sur ce texte pour **écarter certaines demandes françaises de renseignements**, jugés « non vraisemblablement pertinents ».

Or, le 17 juillet 2012, la modification des commentaires de l'OCDE sur l'article relatif à l'échange d'informations a invalidé l'interprétation restrictive résultant de l'échange de lettres du 11 février 2010 et de la pratique de l'administration fiscale suisse. Il ressort des commentaires du modèle de l'OCDE que le fait qu'une demande ne comporte ni le nom, ni l'adresse du contribuable, ou qu'elle soit faite sous la forme de « demande groupée » (à condition toutefois qu'elle ne tombe pas dans la « pêche aux renseignements »), ne suffit pas à rendre celle-ci irrecevable.

2. Une coopération fiscale marquée par des dysfonctionnements

L'avenant du 27 août 2009, signé au lendemain de la crise financière mondiale et dans un contexte de mobilisation internationale contre le secret bancaire, a permis une amélioration de la coopération fiscale entre la France et la Suisse. Toutefois, **compte tenu des insuffisances du dispositif mentionnées ci-dessus, les résultats de la coopération fiscale entre les deux pays demeurent insuffisants.**

Chaque année, un rapport annuel du Gouvernement portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements est annexé au projet de loi de finances. En 2011 et 2012, dernières années pour lesquelles les informations sont disponibles, la France a adressé à ses partenaires 1 051 demandes, et reçu 1 283 réponses. **Avec 605 demandes sur les années 2011 et 2012, la Suisse est sans surprise le premier destinataire des demandes de la France.**

En nombre comme en qualité, les réponses sont toutefois loin d'être satisfaisantes. Ces dysfonctionnements sont notamment apparus **au moment de la demande effectuée par la DGFIP le 24 janvier 2013, au sujet d'un éventuel compte en Suisse du ministre chargé du budget de l'époque, qui**

¹ Communication de Philippe Marini, président de la commission des finances, sur la gestion par les services de l'Etat d'informations relatives à la détention d'un compte à l'étranger par un ministre, 26 juin 2013.

sont analysés en détail dans le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale¹. La réponse de l'administration fédérale des contributions (AFC), transmise en seulement sept jours, informe la DGFIP que Jérôme Cahuzac « *n'a pas disposé d'avoirs auprès [de la banque UBS], que ce soit à titre de titulaire ou d'ayant droit économique, pour les années 2010 à 2012. Sur la période 2006-2009, après avoir souligné que sa réponse s'inscrivait dans une démarche de bons offices et qu'elle avait recueilli le consentement des avocats de l'intéressé, elle précise que l'UBS ne détenait pas non plus d'avoirs dont Jérôme Cahuzac était titulaire ou ayant droit économique* ». Cette réponse **se fonde en fait sur une interprétation restrictive des conditions de la coopération fiscale entre la France et la Suisse**. Un montage légèrement plus complexe, en l'occurrence un « compte maître » (compte clientèle collectif) ouvert auprès de la banque UBS mais géré par la banque Reyl & Cie, pouvait ne pas entrer dans le champ de la demande française, qui ne visait qu'une seule banque, avait recours à la notion de titulaire ou d'ayant droit économique, et était juridiquement limitée à l'année 2010, date de l'entrée en vigueur de l'avenant de 2009 évoqué plus haut.

Dans sa communication du 26 juin 2013², **notre ancien collègue Philippe Marini, président de la commission des finances, va dans le même sens** : par contraste avec Singapour, « *la Suisse répond peu, tard et mal. On peut se demander si une seule réponse de la Confédération a permis à un quelconque contrôle d'avancer. Face à cela, la réaction française semble être restée à un niveau administratif et non politique* ».

D'une manière plus générale, les réponses de la Suisse sont souvent très insuffisantes. En se fondant sur les chiffres communiqués lors de son audition par le directeur de cabinet du ministre de l'économie, Rémy Rioux, le rapport de la commission d'enquête relève que « *les autorités françaises ont formulé, entre le 1^{er} janvier 2011 et le 15 avril 2013, 426 demandes de renseignements portant sur des banques suisses. Elles n'ont reçu que 29 réponses, soit 6,5 % du total – les autres demandes étant jugées « non pertinentes » par les autorités suisses –. Sur ces 29 réponses l'administration fiscale française a estimé que seulement 6 étaient satisfaisantes. En outre, celles-ci ont été produites à l'issue de délais très longs. Le Rapporteur a lui-même pris connaissance de l'ensemble des réponses des autorités suisses depuis l'entrée en vigueur de l'avenant de 2009 et il témoigne du traitement vétilleux apporté par celles-ci aux demandes d'assistance administrative françaises* ».

¹ Rapport n° 1408 du 8 octobre 2013 fait par Alain Claeys, député, au nom de la commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, notamment ceux des ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur et de la justice, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement.

² Communication de Philippe Marini, président de la commission des finances, sur la gestion par les services de l'Etat d'informations relatives à la détention d'un compte à l'étranger par un ministre, 26 juin 2013.

Étapes du traitement des demandes françaises d'assistance administrative par les autorités suisses

1^{ère} étape : l'Administration fédérale des contributions (AFC) examine les demandes reçues et rejette celles ne répondant pas aux critères de recevabilité, en particulier celles jugées « non vraisemblablement pertinentes ».

2^{ème} étape : si la demande est jugée recevable, elle est transmise à la personne susceptible de détenir les renseignements sollicités (banque, société, service local des impôts...)

3^{ème} étape : l'AFC contacte le contribuable français – ou son représentant légal en Suisse, notamment son avocat – et l'informe de la nature et de l'étendue des renseignements collectés. Cette information offre au contribuable la possibilité d'engager des recours devant les juridictions helvétiques pour s'opposer à la transmission des informations.

4^{ème} étape : si le contribuable concerné donne son accord, ou ne répond pas dans le délai de trente jours, la réponse est transmise à l'administration fiscale française.

Source : rapport précité n° 1408 du 8 octobre 2013, fait par Alain Claeys, député.

On peut également se reporter à « **l'examen par les pairs** » mené par le **Forum mondial de l'OCDE**¹ : maintenue en « phase 1 » depuis 2011, notamment en raison de l'accès insuffisant aux informations bancaires et à la notification préalable systématique des contribuables visés par une demande, la Suisse est enfin passée à l'examen de « phase 2 » le 16 mars 2015.

La coopération fiscale avec la Suisse se serait améliorée dans la période récente, notamment dans la perspective du passage à l'échange automatique d'informations (cf. *infra*). Il est toutefois impossible de juger précisément de cette amélioration, dans la mesure où **les annexes sur le réseau conventionnel au titre des exercices 2015 et 2016 n'ont jamais été publiées**, ce que votre rapporteur estime très problématique compte tenu de la priorité politique accordée au sujet de la coopération fiscale. Par ailleurs, il est regrettable que cette annexe annuelle mentionne le nombre de demandes, **mais pas le nombre de réponses ni leur qualité**.

La découverte récente de 38 000 comptes non déclarés ouverts auprès de la banque UBS par des citoyens français², qui représenterait près de 12 milliards d'euros, **rappelle les enjeux financiers considérables qui s'attachent à une bonne coopération fiscale avec la Suisse**. Ce fichier, qui aurait été transmis à la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) par des enquêteurs allemands, porte sur l'année 2008. Pour mémoire, la banque

¹ Cette instance, renforcée en septembre 2009, est chargée d'évaluer la réalité des engagements pris en matière de transparence par ses 125 pays membres ainsi que pour les pays dont l'examen a été jugé pertinent, par un processus d'examen par les pairs. Celui-ci porte d'une part sur l'existence de mesures législatives et réglementaires internes (phase 1), et d'autre part sur leur application effective (phase 2).

² Source : Le Point, 21 janvier 2016.

UBS a été mise en examen en 2013 pour démarchage illicite sur le territoire français, et sa filiale française pour blanchiment de démarchage illicite et blanchiment de fraude fiscale. Cette charge a également retenue contre la filiale suisse de la banque HSBC, dans l'affaire « *Swiss Leaks* ».

D'après l'étude d'impact du présent projet de loi d'approbation, il n'est pour autant « *pas possible d'estimer, même en termes d'ordre de grandeur, les montants de la fraude et de l'évasion fiscales, par définition inconnus, qui impliqueraient des opérateurs profitant des lacunes actuelles de l'échange de renseignements avec la Suisse* ».

3. Un accord retardé par la question de la fiscalité des successions

La publication des nouveaux commentaires de l'OCDE, invalidant l'interprétation du dispositif franco-suisse existant, et plus généralement les avancées internationales en matière de lutte contre le secret bancaire, ont rendu inévitable **une renégociation des règles de la convention**.

Dans un premier temps, les nouvelles règles en matière d'échange de renseignements avaient été **incluses dans la nouvelle convention franco-suisse en matière de droits de succession, signée le 11 juillet 2013**, destinée à remplacer la convention du 31 décembre 1953 en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur les successions, devenue obsolète¹. **Toutefois, en 2014, le Parlement suisse a rejeté cette nouvelle convention**, conduisant la France à dénoncer celle de 1953 – un événement inédit depuis la fin du 19^{ème} siècle dans la pratique conventionnelle de la France. Si l'échec de ces négociations est sans conséquences pour l'imposition des successions en France², il a par contre **rendu impossible la mise en conformité de notre dispositif d'échanges d'informations**.

Les administrations des deux États ont donc travaillé à l'élaboration d'un **véhicule spécifique, c'est-à-dire le présent accord du 25 juin 2014**. Toutefois, les négociations bilatérales ont encore été ralenties au niveau politique par d'autres dossiers sans rapport direct : le statut fiscal de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, la question des quotas de travailleurs transfrontaliers suite à la « votation » du 9 février 2014, l'accès au marché intérieur de l'Union européenne en matière financière dans le cadre de la révision de la directive sur les marchés financiers (MIFID 2), ou encore l'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, dans le cadre des

¹ L'objet de l'accord du 11 juillet 2013 était de passer à une imposition sur la base du domicile de l'héritier et non plus du défunt, afin d'éviter que des citoyens français âgés et aisés ne déménagent en Suisse, permettant ainsi à leurs enfants d'échapper aux droits de succession. Ceux-ci peuvent atteindre 45 % en France, contre 7 % en Suisse. Aux termes de la convention de 1953, les biens immobiliers étaient toutefois imposés dans le pays où ils sont situés, mais cette clause est facile à contourner par l'interposition de sociétés civiles immobilières (SCI).

² En l'absence de convention fiscale avec un autre État, c'est le droit commun français en matière de successions qui s'applique. Du point de vue de la France, le sujet des successions est donc clos.

avancées conjointes de l'Union européenne et de l'OCDE (avec son projet « BEPS » – *Base erosion and profit shifting*).

II. LE TEXTE DE L'ACCORD : UN DISPOSITIF SOLIDE ET CONFORME AUX DERNIERS STANDARDS INTERNATIONAUX

Le présent accord entre la France et la Suisse, signé le 25 juin 2014, est constitué de **deux articles qui modifient le point XI du protocole** de la convention fiscale entre les deux pays, afin de combler les insuffisances du dispositif actuel et de le mettre en conformité avec le standard de l'OCDE le plus récent.

1. La possibilité d'effectuer des « demandes groupées »

Le point 1 de l'article 1^{er} du présent accord vise en premier lieu à permettre les demandes de renseignements **sans qu'il soit nécessaire, pour l'État requérant, de fournir précisément le nom et l'adresse de la personne visée**. À cette fin, il remplace la référence explicite au nom et à l'adresse par une simple référence à « *l'identité de la personne* », celle-ci « *pouvant résulter de la fourniture du nom de cette personne ou de tout autre élément de nature à en permettre l'identification* »¹.

Point XI du protocole (<i>texte en vigueur</i>)	Accord du 25 juin 2014
<p>L'autorité compétente requérante fournit les informations suivantes à l'autorité compétente de l'État requis :</p> <p>a) le nom et une adresse de la personne faisant l'objet d'un contrôle ou d'une enquête et, si disponible, tout autre élément de nature à faciliter l'identification de la personne (date de naissance, état-civil...);</p>	<p>L'autorité compétente requérante fournit les informations suivantes à l'autorité compétente de l'État requis :</p> <p>a) l'identité de la personne faisant l'objet d'un contrôle ou d'une enquête, cette information pouvant résulter de la fourniture du nom de cette personne ou de tout autre élément de nature à en permettre l'identification ;</p>

¹ L'arrêté fédéral du Conseil fédéral suisse du 23 décembre 2011, qui donne mandat au département fédéral des finances pour négocier le présent accord, est d'ailleurs clair sur l'objectif de cette modification : il s'agit de faire en sorte que « la France identifie le contribuable, cette identification pouvant être établie par d'autres moyens que le nom et l'adresse ».

La formulation plus large retenue dans le présent accord permet **d'éviter que la demande ne se heurte à des montages, parfois simplistes**, qui ont pour but de dissimuler le titulaire ou le bénéficiaire effectif des avoirs dissimulés.

Par voie de conséquence, cette rédaction **ouvre la possibilité pour la France de procéder à des demandes groupées**, conformément à une demande récurrente. Afin d'éviter la « pêche aux renseignements », ces demandes doivent néanmoins concerner des contribuables se trouvant dans le même cas. **Entre temps, la « demande groupée » est d'ailleurs entrée dans le droit interne helvétique.** L'article 3 de la loi fédérale du 28 septembre 2012 sur l'assistance administrative internationale en matière fiscale la définit ainsi comme « *une demande d'assistance administrative qui exige des renseignements sur plusieurs personnes ayant eu un modèle de comportement identique et étant identifiables à l'aide de données précises* ».

2. La fin de l'identification obligatoire de l'établissement bancaire

Le point 2 de l'article 1^{er} du présent accord vise ensuite à **supprimer l'obligation, pour l'État requérant, de fournir à l'État requis le nom de l'établissement financier** qui détient les informations demandées. Il s'agit par là de faire en sorte que l'administration fiscale suisse effectue les recherches demandées même si la France n'a pas été en mesure de lui fournir le nom de la banque du contribuable.

Là encore, la difficulté actuelle ne résultait pas du texte du protocole lui-même, mais de l'interprétation restrictive qui en était faite. Le texte en vigueur n'impose à l'État requérant de fournir le nom et l'adresse de la banque que « *dans la mesure où ils sont connus* », **mais à défaut de recevoir cette information, la Suisse ne s'estimait pas tenue de rechercher les informations.**

Le présent accord vise à préciser explicitement que, si l'autorité requérante dispose du nom de l'établissement bancaire tenant le compte, elle doit le fournir à l'État requis.

Cette mention explicite de l'établissement financier teneur du compte est a priori redondante, puisqu'elle peut être déduite de la phrase qui précède.

Du point de vue suisse, toutefois, elle n'est pas inutile : l'article 3 de la loi fédérale du 28 septembre 2012 précitée prévoit en effet que les renseignements détenus par un établissement financier « *ne peuvent être exigés que si la convention applicable prévoit leur transmission* ». Il sera donc désormais impossible pour l'administration fédérale des contributions (AFC) d'invoquer l'accord franco-suisse pour ne pas fournir les informations.

Point XI du protocole (<i>texte en vigueur</i>)	Accord du 25 juin 2014
<p>L'autorité compétente requérante fournit les informations suivantes à l'autorité compétente de l'État requis :</p> <p>(...)</p> <p>e) dans la mesure où ils sont connus, les nom et adresse de toute personne dont il y a lieu de penser qu'elle est en possession des renseignements demandés.</p>	<p>L'autorité compétente requérante fournit les informations suivantes à l'autorité compétente de l'État requis :</p> <p>(...)</p> <p>e) dans la mesure où ils sont connus, les nom et adresse de toute personne dont il y a lieu de penser qu'elle est en possession des renseignements demandés. Ainsi, dans le cas où l'autorité compétente de l'État requérant a, dans le cadre d'une demande de renseignements de nature bancaire, connaissance du nom de l'établissement tenant le compte de la personne, objet du contrôle ou de l'enquête, elle doit le fournir à l'autorité compétente de l'État requis.</p>

3. Une clause de portée générale pour sécuriser l'échange d'informations

Enfin, le point 3 de l'article 1^{er} vise à ajouter un nouveau paragraphe au point XI du protocole, prévoyant que les éléments énumérés par ledit protocole et fournis à l'État requis « *doivent être interprétés de manière à ne pas faire obstacle à un échange effectif de renseignements pour l'application de l'article 28 de la présente convention* ». Cette rédaction est conforme au paragraphe 5 de l'article issu du modèle de l'OCDE, qui manquait à l'article 28 de la convention franco-suisse résultant de l'avenant de 2009.

Il s'agit là d'une précaution bienvenue, même si celle-ci est superfétatoire dans sa formulation. D'après les éléments transmis par la direction de la législation fiscale (DLF) à votre rapporteur, « *cette clause ne porte pas de conséquences juridiques supplémentaires mais entend sécuriser l'interprétation que nous faisons des modalités pratiques du point XI du protocole. (...) L'objectif est d'imposer expressément à un État contractant l'obligation d'échanger toutes sortes d'informations et de faire en sorte que les dispositions de droit interne ne puissent être utilisées pour empêcher les échanges de renseignements détenus par les banques* ».

Compte tenu des difficultés qui se présentent fréquemment dans l'interprétation des conventions fiscales internationales, votre rapporteur estime que **cette précaution supplémentaire est tout sauf inutile.**

4. Une application rétroactive

Le point 1 de l'article 2 prévoit que le présent accord entrera en vigueur le jour de la réception de la dernière des notifications d'accomplissement des procédures de ratification nécessaires dans chacun des États. Le Parlement suisse ayant délégué au Conseil fédéral sa compétence d'approbation, l'accord est considéré comme ratifié par la Suisse. Il va de soi que l'administration fiscale française a plutôt intérêt à attendre l'entrée en vigueur de l'accord pour adresser ses nouvelles demandes à la Suisse, les demandes effectuées avant cette date ne pouvant se justifier que par la prescription des créances fiscales.

Le présent accord a une portée rétroactive, aux règles relativement complexes. Ainsi, aux termes du point 2 de l'article 2, « *le présent accord est applicable aux demandes d'échange de renseignements concernant toute année civile ou tout exercice commençant à compter du 1^{er} janvier 2010* ». Le point 3, quant à lui, précise que, nonobstant le point précédent, le présent accord n'est applicable qu'aux seules demandes d'identification « *relatives à des faits survenus pour toute période commençant à compter du 1^{er} février 2013* ».

Il faut comprendre ces dispositions de la façon suivante :

- **les faits qui motivent la demande de l'État requérant doivent être survenus à compter du 1^{er} février 2013**, pour pouvoir bénéficier des nouvelles procédures d'échanges de renseignements. Cette date correspond à la date d'entrée en vigueur de la loi fédérale du 28 septembre 2012 précitée. Elle correspond par ailleurs, opportunément, **au délai de reprise de l'administration fiscale** en droit français, qui est de trois ans¹ ;

- **les renseignements peuvent quant à eux porter sur des années antérieures, à compter du 1^{er} janvier 2010 donc.** La dissociation entre les deux dates n'est pas inutile : en effet, la rectification d'un impôt dû au titre de l'année 2013 est susceptible d'impliquer la collecte d'informations, notamment bancaires, portant sur des années antérieures. À cet égard, la référence à l'année 2010 permet d'**effacer rétroactivement les effets de l'échange de lettres du 11 février 2010** sur lequel se fondait l'administration fiscale suisse (cf. *supra*).

En tout état de cause, la portée rétroactive du présent accord permet d'éviter que les opérations antérieures à l'accord – et même à la perspective de sa négociation – n'échappent à l'administration fiscale française. Il a donc pour avantage de **neutraliser la question de la date de ratification par la**

¹ Aux termes des articles L. 169, L. 176 et L. 180 du livre des procédures fiscales, le délai de reprise de l'administration fiscale s'exerce « jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due ». Ainsi, les demandes de renseignements formulées au cours de l'année 2016 pourront porter, au maximum (et sauf délais de prescription spécifiques), sur les impôts dus au titre de l'année 2013.

France, ce qui aurait pu conduire, sinon, à quelques mouvements financiers aussi précipités que suspects.

III. L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE : UN PROGRÈS MAJEUR ATTENDU, COMPLÉMENTAIRE DU PRÉSENT ACCORD

1. L'échange automatique, future norme mondiale de l'échange d'informations

Le présent accord vise à mettre en conformité avec les derniers standards internationaux le dispositif d'échange à la demande entre la France et la Suisse. Il laisse donc de côté la question du passage à l'échange automatique d'informations.

Or l'échange à la demande souffre de faiblesses inhérentes à ses modalités. Comme expliqué ci-dessus, cette procédure suppose de savoir *a priori* ce que l'on cherche, même si la liste des informations à fournir est assouplie par le présent accord. Il demeure donc nécessaire d'avoir une connaissance préalable des flux et des actifs suspects, ce qui protège *de facto* la plupart des comptes dissimulés. Par conséquent, l'échange à la demande demeure *in fine* soumis à la bonne volonté des pays partenaires, dont certains ne font pas preuve d'une particulière diligence.

Là encore, l'absence de publication récente du rapport annuel du Gouvernement portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements annexé au projet de loi de finance rend difficile l'estimation du degré de coopération de nos différents partenaires.

Par ailleurs, l'article 238-0 A du code général des impôts fixe une liste des « États et territoires non coopératifs » (ETNC), définis par l'absence d'accord permettant un échange de renseignements avec la France, ou par une application défailante de cet accord. La qualification d'ETNC emporte une série de mesures de rétorsion à caractère fiscal (retenues à la source, etc.). Aux termes de l'arrêté du 21 décembre 2015, la liste des ETNC pour 2015 compte six États et territoires¹, avec le retrait de Montserrat et des Îles vierges britanniques, qui fait suite au retrait de Jersey et des Bermudes en 2015.

Le passage à l'échange automatique d'informations constitue une réponse à ces faiblesses. Dans la mesure où les États partenaires sont tenus de transmettre de leur propre initiative et de façon exhaustive les informations concernant les comptes détenus par des non-résidents, le système ne requiert plus ni connaissance préalable de l'identité des contribuables et des comptes bancaires, ni bonne volonté particulière de la part des administrations fiscales.

¹ Nauru, Guatemala, Brunei, Îles Marshall, Botswana, et Niue.

C'est en fait la loi « FATCA », une initiative américaine de nature unilatérale et extraterritoriale, qui a permis de « débloquer » les choses. Adoptée en 2010, la loi FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*) fait obligation aux banques et établissements financiers du monde entier de transmettre à l'*Internal Revenue Service* toutes les informations dont ils disposent sur les comptes des contribuables américains, sous peine d'une retenue à la source dissuasive de 30 % sur leurs flux financiers – équivalant à leur interdire l'accès au marché américain.

Une fois le « mouvement » lancé par la loi FATCA, plusieurs pays européens, puis les pays du G20 et de l'OCDE, se sont mobilisés pour organiser le passage à l'échange automatique à l'échelle internationale. La loi FATCA a fait l'objet d'accords bilatéraux avec les États-Unis pour faciliter son exécution, et centraliser les informations au niveau de chaque administration fiscale. **Surtout, l'OCDE a présenté en 2015 une « norme commune de déclaration » ambitieuse**, devant servir de base à la collecte d'informations par les banques et aux échanges entre États. **Le 29 octobre 2014 à Berlin, quatre-vingt-quatorze États et territoires se sont engagés à appliquer cette norme commune de déclaration d'ici 2017 ou 2018.** À ce jour¹, soixante-dix-neuf d'entre eux ont effectivement signé l'accord, dont la France (pour 2017) et la Suisse (pour 2018). La bonne application du standard sera suivie par le Forum mondial de l'OCDE.

Dans le même temps, la révision de la directive 2011/16/UE sur la coopération administrative, intervenue le 9 décembre 2014 à l'issue de longues négociations compte tenu de la règle de l'unanimité, a permis de mettre en conformité le droit de l'Union au nouveau standard de l'OCDE.

Le passage à l'échange automatique d'informations constitue un progrès majeur dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, qui doit beaucoup à la mobilisation de quelques grands États, au premier rang desquels figure la France.

Il faut à cet égard souligner que l'échange à la demande et l'échange automatique constituent deux procédures complémentaires, qui ne visent pas les mêmes types de dossiers. L'échange à la demande vise à obtenir des compléments d'informations, souvent précis, sur des contrôles fiscaux déjà en cours. L'échange automatique permet quant à lui de détecter des fraudes potentielles, en vue de lancer une éventuelle procédure. Ces deux mécanismes se renforcent donc l'un l'autre.

¹ Le dernier signataire en date, la Malaisie, a signé l'accord le 27 janvier 2016.

Le standard de l'OCDE en matière d'échange automatique

La norme commune de déclaration de l'OCDE est un texte ambitieux, qui couvre un champ très large dans trois dimensions :

- **les informations communiquées** comprennent l'identité et le numéro d'identification fiscale (NIF) du contribuable, le numéro du compte, le solde et les revenus financiers qu'il produit (intérêts, dividendes etc.) ;

- **les comptes déclarables comprennent les comptes des personnes physiques et des entités**, ce qui inclut les *trusts* et autres structures pouvant correspondre à des sociétés-écrans. La norme requiert de regarder à travers les entités passives afin de déterminer et de déclarer les personnes physiques qui en détiennent le contrôle réel ;

- **les institutions financières soumises à l'obligation déclarative** comprennent non seulement les banques, mais aussi la plupart des sociétés d'assurance, les organismes de placement collectif et d'autres établissements financiers.

Aux termes de la norme OCDE, ces institutions financières doivent mettre en œuvre **une série de « diligences raisonnables » afin d'identifier les comptes déclarables**. Celles-ci diffèrent en fonction de leur titulaire, de leur date d'ouverture et de leur valeur. Les comptes préexistants de personnes physiques inférieurs à un million de dollars se voient appliquer des procédures allégées, et un seuil *de minimis* de 250 000 dollars est prévu pour les comptes d'entités préexistants. Pour tous les nouveaux comptes, une auto-certification de résidence fiscale est demandée au titulaire.

Les établissements financiers devront commencer à collecter les données au 1^{er} janvier 2016, et les premiers échanges d'informations entre États auront lieu d'ici au 30 septembre 2017. L'accord contient d'exigeantes stipulations en matière de confidentialité et de protection des données personnelles, qui seront évaluées par l'OCDE pour chaque État signataire.

Source : rapport n° 59 (2015-2016) fait par Éric Doligé au nom de la commission des finances, sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, déposé le 14 octobre 2015.

2. Les échanges automatiques entre la Suisse et la France : une perspective devenue réaliste

Le présent accord ne modifie pas le dernier alinéa du point XI du protocole, aux termes duquel « *il est entendu que les États contractants ne sont pas tenus, sur la base de l'article 28 de la Convention, de procéder à un échange de renseignements spontané ou automatique* ».

Cette interprétation restrictive de l'article 28, insérée à la demande de la partie suisse et par ailleurs contraire aux commentaires de l'OCDE, deviendrait toutefois sans effet dans la mesure où **la Suisse s'est engagée à mettre en œuvre l'échange automatique d'informations d'ici 2018**, en tant que signataire de l'accord multilatéral du 27 octobre 2014 précité.

Le lundi 14 décembre 2015, le Conseil des États a adopté la réforme qui permettra le passage de la Suisse à l'échange automatique en 2018, conformément au nouveau standard OCDE. Plusieurs réserves ont toutefois été prévues. Sont ainsi exclues l'assistance au recouvrement pour le compte d'un autre État, les contrôles fiscaux étrangers en Suisse, ou encore la transmission de renseignements portant sur d'autres impôts que ceux sur le revenu ou la fortune (notamment la TVA). Si les banques qui ne respectent pas leurs obligations de déclaration et de diligences peuvent se voir infliger une amende de 250 000 francs suisses, il est précisé que les fausses informations transmises par négligence ne peuvent pas être sanctionnées. Les faits antérieurs à 2014 ne peuvent pas faire l'objet de poursuites pénales. Enfin, les clients étrangers devraient pouvoir contester devant un juge la transmission de ses données si l'État étranger concerné ne donne pas de garanties au niveau de l'État de droit¹.

3. Un effet déjà sensible sur les retours de « repentis » fiscaux

En dépit de ces réserves, **il ne fait désormais plus de doute que le secret bancaire en vigueur depuis plusieurs décennies en suisse touche à sa fin**, comme en témoignent d'ailleurs les difficultés rencontrées par la place de Genève depuis près de deux ans, notamment en ce qui concerne la gestion de fortune.

La seule perspective de la prochaine entrée en vigueur de l'échange automatique a d'ores et déjà produit des résultats tangibles, alors même que le système n'est pas encore concrètement en place. De nombreux contribuables disposant de comptes non déclarés à l'étranger ont ainsi régularisé leur situation. En France, ce mouvement est visible à travers **les excellents résultats du service de traitement des déclarations fiscales rectificatives (STDR)** : après 1,9 milliard d'euros de recettes en 2014, le STDR devrait rapporter près de 2,7 milliards d'euros de en 2015, et 2,1 milliards d'euros en 2016 d'après le projet de loi de finances.

Les banques suisses ont d'ailleurs mis en place un site internet – www.dormantaccounts.ch – permettant à toute personne intéressée de vérifier si elle est l'héritier d'un compte en Suisse, et le cas échéant de récupérer ses avoirs.

¹ Source : Le Temps, « Feu vert du Parlement à l'échange automatique d'informations », 14 décembre 2015.

Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)

La circulaire du 21 juin 2013 signée par le ministre du budget Bernard Cazeneuve vise à inciter les contribuables français détenant des avoirs non-déclarés à **régulariser leur situation, moyennant des pénalités allégées**, avant le durcissement du dispositif de lutte contre l'évasion fiscale.

Ainsi, alors que le droit commun prévoit une majoration de 40 % et une amende annuelle de 5 %, la circulaire atténue ces montants en fonction de la catégorie à laquelle se rattache la fraude :

- **les fraudeurs « actifs »** (comptes ouverts récemment et/ou régulièrement alimentés) se voient appliquer une majoration de 30 % et une amende de 3 % ;

- **les fraudeurs « passifs »** (notamment les personnes ayant hérité d'un compte à l'étranger et n'en n'ayant pas fait usage) se voient appliquer une majoration de 15 % et une amende de 1,5 %.

Les dossiers sont pris en charge par **le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)**, rattaché à la direction nationale des vérifications des situations fiscales (DNVSF) et composé aujourd'hui d'une centaine d'agents. Sept « pôles régionaux » ont été ouverts en juin 2015 pour accélérer le traitement des dossiers aux enjeux modestes (moins de 600 000 euros d'actifs), à Strasbourg, Bordeaux, Lyon, Marseille, Vanves, Saint-Germain-en-Laye et Paris.

Fin septembre 2015, environ 45 000 dossiers avaient été déposés, dont près de 12 000 avaient été traités. Ces dossiers représentent environ 26 milliards d'euros d'avoirs régularisés, le montant moyen étant de 735 000 euros et le montant médian de 350 000 euros. En réalité, 80 % des dossiers traités concernent des actifs inférieurs à 600 000 euros, mais 58 dossiers dépassent les 10 millions d'euros d'avoirs non déclarés. **La « fraude passive » représente près de 80 % des cas.**

Près de 85 % des dossiers proviennent de Suisse, et 7 % du Luxembourg. L'âge moyen du repentir fiscal est de 70 ans. Près de 40 % des demandes de régularisations concernent des personnes domiciliées en Île-de-France, les régions Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'azur et Alsace étant aussi particulièrement représentées.

Source : commission des finances du Sénat.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 10 février 2016, sous la présidence de M. Vincent Delahaye, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Éric Doligé, rapporteur, et à l'élaboration du texte de la commission, sur le projet de loi n° 2924 (2015-2016) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse modifiant le protocole additionnel à la convention entre la France et la Suisse du 9 septembre 1966 modifiée, en vue d'éliminer les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de prévenir la fraude et l'évasion fiscales.

M. Éric Doligé, rapporteur. – Nous examinons ce matin deux conventions fiscales, l'une, avec la Suisse, sur le sujet particulier de l'échange d'informations, et l'autre, avec Singapour, de portée générale. L'Assemblée nationale a déjà examiné ces deux textes.

Il n'est pas nécessaire de rappeler – l'actualité s'en charge pour nous – combien une bonne coopération fiscale avec la Suisse est importante. Un seul chiffre permet de prendre toute la mesure des enjeux : 85 % des 45 000 régularisations effectuées depuis 2013 auprès du service de traitement des déclarations fiscales rectificatives (STDR) proviennent de la Confédération helvétique. En février 2015, l'affaire « *Swiss Leaks* » révélait un vaste système de fraude fiscale organisée par la banque HSBC. En janvier 2016, les médias faisaient état de près de 38 000 comptes non déclarés, soit près de 12 milliards d'euros, détenus par des citoyens français auprès de la banque UBS.

Pourtant, les échanges de renseignements fiscaux entre la France et la Suisse sont, depuis 2009, régis par un dispositif juridique conforme aux derniers standards de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). La convention fiscale bilatérale de 1966, modifiée par un avenant du 27 août 2009, prévoit un mécanisme d'échange d'informations « à la demande », c'est-à-dire au cas par cas, grâce auquel l'État requérant peut obtenir des éléments de nature à prouver que certaines bases fiscales ont été illégalement soustraites à l'impôt.

En dépit de cette règle, la coopération demeurerait difficile. En effet, la ratification de cet avenant avait été conditionnée par la Suisse à la signature d'un échange de lettres, daté du 11 février 2010, qui paraphrase l'avenant par des formulations ambiguës. Alors qu'il aurait pu être utilisé par la France pour appuyer ses demandes, cet échange de lettres est en pratique invoqué

par la Suisse pour écarter de nombreuses requêtes, jugées « non vraisemblablement pertinentes » ou contraires à un « principe de proportionnalité ».

Le problème porte sur deux points précis. La Suisse se fonde sur l'échange de lettres, d'une part, pour interpréter strictement l'obligation de fournir le nom et l'adresse du contribuable visé – ce qui a notamment pour conséquence d'interdire à la France d'effectuer des « demandes groupées » sur plusieurs personnes à la fois, pourtant très utiles dans le cas d'entités liées entre elles ; d'autre part, pour imposer l'identification préalable de la banque ou l'établissement qui détient les informations, ce que par définition l'administration française ignore fréquemment. À défaut de ces éléments, la Suisse ne s'estime pas liée par les demandes.

C'est très précisément à ces insuffisances que s'est heurtée la demande effectuée par la France le 24 janvier 2013 dans le cadre de ce qui est devenu « l'affaire Cahuzac ». D'une manière générale, l'attitude vétilleuse des autorités suisses a bien souvent cette conséquence de rendre les réponses inutilisables – si elles sont transmises. Sur les 426 demandes effectuées entre le 1^{er} janvier 2011 et le 15 avril 2013, seules 29 réponses ont été reçues par la France – soit 6,5 % du total – et 6 ont été jugées satisfaisantes.

Avec la modification des commentaires de l'OCDE sur son modèle et plus généralement la pression internationale croissante sur la Suisse, la mise en conformité du dispositif est devenue possible, et même inévitable. La négociation a toutefois pris du retard, en raison du rejet en 2014 par le Parlement suisse de la nouvelle convention bilatérale sur les successions, dans laquelle avait été inclus le nouveau dispositif. Il a donc été décidé d'élaborer un texte spécifique, qui a abouti au présent accord du 25 juin 2014.

Cet accord prévoit trois avancées notables.

Premièrement, il assouplit les conditions d'identification de la personne visée par la demande : celle-ci doit toujours être « identifiée », mais plus forcément par son nom et son adresse. Ceci constitue une réponse à la dissimulation parfois grossière du bénéficiaire effectif des avoirs derrière un prête-nom ou une structure intermédiaire. Par ailleurs, elle ouvre la possibilité de procéder à des « demandes groupées », conformément à une demande récurrente de la France et aux recommandations de l'OCDE.

Deuxièmement, cet accord met fin à l'obligation d'identifier au préalable l'établissement financier qui détient les informations recherchées. Le nom et l'adresse de la banque ne seront fournis par l'autorité requérante que dans la mesure où ils sont connus : en fait, c'est déjà ce que dit l'accord actuel, mais la nouvelle formulation « efface » son interprétation restrictive.

Troisièmement, l'accord prévoit une clause de portée générale, qui stipule que les éléments de la convention et du protocole « doivent être interprétés de manière à ne pas faire obstacle à un échange effectif de

renseignements ». Il s'agit d'une sorte de précaution supplémentaire, recommandée par l'OCDE, et qui devrait prévenir d'éventuelles interprétations restrictives à l'avenir.

Ces trois améliorations sont de nature à éviter que l'administration suisse ne se dérobe. Cet accord s'applique aux faits survenus à compter du 1^{er} février 2013, une portée rétroactive qui correspond opportunément au délai de prescription fiscale.

Bien sûr, le présent accord se limite à améliorer l'échange « à la demande » entre les deux pays, dispositif qui conserve sa faiblesse intrinsèque : il suppose de savoir au préalable ce que l'on cherche, ce qui est par définition rarement le cas, et repose *in fine* sur la bonne volonté des autorités interrogées.

Toutefois, il est raisonnable d'espérer que la Suisse mette en œuvre l'échange automatique d'informations d'ici à 2018, comme elle s'y est engagée, avec 94 autres pays, le 29 octobre 2014 à Berlin, et comme elle le pratique déjà avec les États-Unis dans le cadre de la loi « FATCA » (*Foreign Account Tax Compliance Act*). La loi fédérale a été récemment modifiée afin de permettre la mise en œuvre de ce dispositif, qui signe véritablement la fin du secret bancaire. L'échange automatique oblige en effet les États à transmettre de leur propre initiative et de façon exhaustive les informations concernant les comptes détenus par des non-résidents, conformément à une « norme commune de déclaration » particulièrement exigeante présentée par l'OCDE l'année dernière.

La réelle amélioration de la coopération fiscale avec la Suisse devra bien sûr être confirmée dans les prochaines années, mais les premiers effets sont indéniables. La perspective de la levée du secret bancaire a d'ores et déjà conduit près de 45 000 « repentis » à se manifester auprès du service de traitement des déclarations fiscales rectificatives (STDR) depuis 2013, produisant 1,9 milliard d'euros de recettes en 2014, 2,7 milliards d'euros en 2015, et probablement 2,1 milliards d'euros en 2016. La place de Genève, qui ne fait pas mystère de ces bouleversements, incite désormais ses clients à régulariser leur situation.

Nous n'en attendons qu'avec davantage d'impatience les chiffres du « jaune » budgétaire sur la coopération fiscale de la France avec ses partenaires... qui n'est étrangement plus disponible depuis deux ans. Compte tenu du contexte, j'interrogerai le ministre en séance publique à ce sujet.

Si le renforcement simultané de l'échange à la demande et de l'échange automatique ne mettra pas fin à la fraude fiscale internationale, il constitue néanmoins un progrès très important, qui aurait été difficilement concevable il y a seulement deux ou trois ans. C'est pourquoi toutes les initiatives politiques qui vont en ce sens doivent être soutenues avec constance et détermination.

Compte tenu de ces observations, je vous propose donc d'adopter le présent projet de loi.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet accord est-il de nature à régler toutes les questions liées aux frontaliers, y compris les problèmes parfois insolubles que posent les droits de succession ?

M. Éric Doligé, rapporteur. – L'accord améliore, pour les ressortissants français, la transmission d'informations. Les questions touchant aux frontaliers relèvent de la convention fiscale dans son ensemble ; c'est un autre sujet.

M. Éric Bocquet. – Nous approuvons bien sûr cet accord, tout en souhaitant que l'on aille, comme le veulent l'OCDE et le Groupe d'action financière (GAFI), vers un accord multilatéral de transmission automatique d'informations qui règlera efficacement la question et rendra caduques, à terme, les accords bilatéraux.

Il reste beaucoup de chemin à faire : il n'est ici question que des particuliers ; il faudra aussi que l'on s'intéresse aux grands groupes et aux multinationales.

M. André Gattolin. – La France adresse de nombreuses demandes d'informations à la Suisse. La réciproque est-elle vraie ? La Suisse adresse-t-elle aussi à la France des demandes d'informations sur des citoyens helvétiques ou y a-t-il dissymétrie ?

La Suisse a longtemps fait preuve d'une mauvaise volonté flagrante à l'égard des demandes françaises, mais si j'ai bon souvenir, il me semble que dans l'affaire Cahuzac, il a aussi été reproché à l'administration française, placée sous l'autorité du ministre concerné, d'avoir volontairement retenu des formulations qui devaient amener une absence de réponse. N'y a-t-il pas là un effet pervers ?

M. Richard Yung. – C'est un accord relatif à l'échange des données que nous sommes appelés à examiner. La matière fiscale n'y est pas traitée. Au demeurant, bien des contentieux persistent en ce domaine avec la Suisse. Je rappelle que nous avons dénoncé la convention fiscale sur les successions, qui engagent des affaires immobilières extrêmement complexes. Si bien qu'un peu à la manière du Danemark, nous réglons les choses au coup par coup.

Cet accord sur l'échange de données représente un pas en avant important. La Suisse a toujours été très réticente : notre rapporteur a rappelé que les deux chambres du Parlement suisse ont rejeté, en 2014, l'accord qui leur était soumis, alors que la ministre fédérale et le secrétaire d'État aux finances plaidaient en sa faveur.

Cela dit, ainsi que l'a également souligné le rapporteur, c'est l'entrée en vigueur d'un accord européen sur l'échange automatique qui constituera le vrai progrès. Comme les États-Unis, qui grâce à leur puissance ont pu

imposer un tel accord à la Suisse, nous finirons par y arriver. J'ai assisté, à Berne, à une réunion où l'on a vu les seize plus grands banquiers de la place jurer, la main sur le cœur, que la banque suisse ne serait plus que transparence et clarté. Acceptons-en l'augure.

L'un des points importants est l'intégration des cantons dans le dispositif, car une grande partie de la fiscalité est cantonale. Les « négociations » que l'on connaît ont lieu localement : il est essentiel que les cantons transmettent les informations sur les accords de rescrit auxquelles elles donnent lieu.

Mme Fabienne Keller. – Cet accord sur les échanges de données est-il de nature à améliorer la situation des transfrontaliers, qui estiment subir une double imposition, tant au titre du revenu que des cotisations sociales, notamment de retraite ? J'aimerais une réponse circonstanciée sur ce point.

Richard Yung a évoqué les cantons. L'accord est-il bien applicable tant dans les douze cantons qu'au niveau fédéral, soit pour l'ensemble des données ?

M. Marc Laménie. – A-t-on un aperçu de ce que peut apporter cet accord pour la prévention de l'évasion et de la fraude fiscale ? Dispose-t-on d'une estimation de ce phénomène ?

M. Roger Karoutchi. – Je voterai ce texte mais reste assez sceptique. Pour avoir entamé, comme ambassadeur de la France auprès de l'OCDE, les négociations avec la Suisse, j'ai souvenir qu'elle se montrait alors parfaitement fermée à toute demande française. Les choses se sont très mal passées jusqu'en 2012, après quoi la Suisse, sous la contrainte des affaires, a un peu évolué. Le Gouvernement suisse a alors établi trois niveaux d'échange de données. Le premier, basique, portait sur des informations élémentaires ; le deuxième consistait en une remise d'information sur demande ; le troisième, qu'il n'a jamais voulu atteindre, concernait l'échange automatique, qui devait conduire les autorités suisses à transmettre d'elles-mêmes des informations en cas de soupçon de fraude. Où en est-on ? Pour moi, la Suisse en reste à l'information sur demande, sans aller jusqu'à un engagement global, comprenant l'échange automatique.

M. François Marc. – Vous indiquez que la Suisse devrait mettre en œuvre l'échange automatique d'informations à compter de 2018. Mais s'en tiendra-t-elle au plus petit commun dénominateur, et les exceptions déjà reconnues par FATCA deviendront-elles la règle ? Existe-t-il, au niveau européen, une action coordonnée pour négocier avec la Suisse les modalités de mise en œuvre du dispositif ?

M. Alain Houpert. – *Quid* des demandes d'information sur des binationaux ? La Suisse les décline-t-elle, considérant que ces binationaux sont Suisses ou bien considère-t-elle leur nationalité française ?

M. Éric Doligé, rapporteur. – Éric Bocquet a raison de dire qu'il faut aller vers un accord multilatéral. Le présent accord est bilatéral, c'est déjà un premier pas.

J'indique à André Gattolin que nous ne disposons pas des chiffres sur les demandes d'informations de la Suisse, puisque le « jaune » budgétaire fait défaut depuis deux ans. En revanche, nous savons qu'il y a une grande dissymétrie : les demandes adressées par la France sont nombreuses, celles adressées par la Suisse sont rares.

M. André Gattolin. – Il y en a donc quelques-unes.

M. Éric Doligé, rapporteur. – Richard Yung a témoigné de sa maîtrise du sujet. Les cantons devraient être soumis aux mêmes contraintes que le Gouvernement fédéral, car le présent accord vise les États et leurs collectivités territoriales.

En réponse à Fabienne Keller, qui s'est interrogée sur la double imposition des frontaliers, je précise que cette question n'est pas couverte par le présent accord, qui ne porte que sur l'échange de données. Il devra être traité dans un autre cadre.

En réponse à Marc Laménie nous ne disposons pas d'information globale sur les montants de la fraude et de l'évasion fiscales. Nous n'avons connaissance que des montants récupérés chaque année par le STDR, que j'ai cités, et qui devraient être de 2,1 milliards en 2016.

Je comprends le scepticisme de Roger Karoutchi. On a vu par le passé qu'en dépit des accords signés, la Suisse s'exonérait assez facilement de délivrer les informations, en se montrant pointilleuse sur les lettres de demande et la réciprocité. Mais la loi récemment votée l'oblige désormais à transmettre automatiquement ces informations. Le principal effet de cette loi est qu'elle a jeté le trouble chez ceux qui ont un compte en Suisse, dont beaucoup ont choisi de régulariser.

Pour répondre à François Marc, le standard de l'OCDE est plus large que le FATCA. Les Américains, grâce à leur poids, ont déjà beaucoup obtenu, et l'on peut espérer qu'à partir de 2018, grâce à l'engagement pris avec 94 autres pays, l'échange automatique d'information devienne réalité. J'ajoute, en réponse à André Gattolin, que la France et l'Union européenne ont signé en 2015 un accord permettant la mise en œuvre l'échange automatique.

À Alain Houpert, qui s'interroge sur le traitement réservé par la Suisse aux demandes concernant des binationaux, j'indique que le critère retenu est celui de la résidence : la Suisse transmet les informations qu'elle détient sur les non-résidents fiscaux aux États dont ils sont résidents fiscaux. Si un binational franco-suisse est résident fiscal en France, ses informations seront transmises.

La commission a adopté le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse modifiant le protocole additionnel à la convention entre la France et la Suisse du 9 septembre 1966 modifiée.

ANNEXE : ÉCHANGE DE LETTRES DU 11 FÉVRIER 2010



DIRECTION DE LA LÉGISLATION FISCALE
SOUS-DIRECTION E - BUREAU E 1
139, rue de Bercy - Téléco 593
75572 PARIS CEDEX 12
☎ : 33.1.53.18.91.80
☎ : 33.1.53.18.96.90

PARIS, LE 11 FEV. 2010

Monsieur le Directeur,

A la suite de la signature, le 27 août 2009, d'un avenant à la convention fiscale franco-suisse du 9 septembre 1966 modifiant l'article 28 de ladite convention et insérant un point XI dans le protocole additionnel à cette convention, les précisions suivantes sont apportées.

L'avenant introduit des modalités d'échange de renseignement à des fins fiscales conformes à la norme internationale définie en la matière par l'OCDE.

Le texte du nouvel article 28 reprend ainsi les dispositions de l'article 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE dans sa version de 2005. Quant au point XI du protocole additionnel, il s'inspire très étroitement des modalités pratiques prévues par le Manuel dans sa version 2006 sur l'échange de renseignements de l'OCDE, en l'espèce par le module 1 concernant l'échange de renseignement sur demande.

Dès lors, les demandes de renseignements seront formulées par l'autorité compétente de l'Etat requérant dans le respect de cette norme internationale qui, tout en assurant un échange de renseignements le plus large possible, prohibe la « pêche aux renseignements », notamment les demandes afférentes à des catégories de contribuables non identifiés. Chaque demande devra concerner un contribuable déterminé conformément au point XI nouveau du protocole additionnel à la convention.

Dans tous les cas où l'Etat requérant, dans le cadre d'une demande d'échange de renseignements de nature bancaire, aura connaissance du nom de l'établissement bancaire tenant le compte du contribuable concerné, il communiquera cette information à l'Etat requis.

Dans le cas exceptionnel où l'autorité requérante présumerait qu'un contribuable détient un compte bancaire dans l'Etat requis sans pour autant disposer d'informations lui ayant permis d'identifier avec certitude la banque concernée, elle fournira tout élément en sa possession de nature à permettre l'identification de cette banque. L'Etat requis donnera suite à une telle demande à la condition que celle-ci soit conforme au nouvel article 28 de la convention, notamment au principe de proportionnalité, et au 2ème paragraphe du point XI nouveau de son protocole.

Je vous serais reconnaissante de me bien vouloir me faire savoir si ces précisions recueillent votre approbation. Dans ce cas, la présente lettre ainsi que votre réponse constitueront un accord entre les autorités compétentes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur, l'expression de ma considération distinguée.

Monsieur Urs URSPRUNG
Directeur
Administration Fédérale des Contributions
Département Fédéral des Finances
Eigerstrasse 65
CH 3003 BERNE
SUISSE

La Directrice

Marie-Christine LEPETIT



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF
Administration fédérale des contributions AFC
Directeur

P.P. GH-3003 Bern, ESTV, DS

Ministère de l'Economie des Finances et de
l'Industrie
Direction de la Législation fiscale
Madame Marie-Christine Lepetit
Directrice
139, Rue de Bercy – Télédocus 568
F-75572 Paris Cedex

Berne le, 11 février 2010

**Avenant du 27 août 2009 à la convention franco-suisse contre les doubles impositions
du 9 septembre 1966 – Interprétation de la lettre e) du point XI nouveau du protocole
additionnel introduit par l'article 10 de l'avenant**

Chère Madame,

Par lettre du 11 février 2010, vous avez bien voulu me faire part de ce qui suit :

« A la suite de la signature, le 27 août 2009, d'un avenant à la convention fiscale franco-suisse du 9 septembre 1966 modifiant l'article 28 de ladite convention et insérant un point XI dans le protocole additionnel à cette convention, les précisions suivantes sont apportées.

L'avenant introduit des modalités d'échange de renseignement à des fins fiscales conformes à la norme internationale définie en la matière par l'OCDE.

Le texte du nouvel article 28 reprend ainsi les dispositions de l'article 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE dans sa version de 2005. Quant au point XI du protocole additionnel, il s'inspire très étroitement des modalités pratiques prévues par le Manuel dans sa version 2006 sur l'échange de renseignements de l'OCDE, en l'espèce par le module 1 concernant l'échange de renseignement sur demande.

Dès lors, les demandes de renseignements seront formulées par l'autorité compétente de l'Etat requérant dans le respect de cette norme internationale qui, tout en assurant un échange de renseignements le plus large possible, prohibe la « pêche aux renseignements », notamment les demandes afférentes à des catégories de contribuables non identifiés. Chaque demande devra concerner un contribuable déterminé conformément au point XI nouveau de protocole additionnel à la convention.

Administration fédérale des contributions AFC
Urs Ursprung
Eigerstrasse 65
3003 Berne
Tél. +41 31 322 71 01, Fax +41 31 322 73 49
www.estv.admin.ch

Dans tous les cas où l'Etat requérant, dans le cadre d'une demande d'échange de renseignements de nature bancaire, aura connaissance du nom de l'établissement bancaire tenant le compte du contribuable concerné, il communiquera cette information à l'Etat requis.

Dans le cas exceptionnel où l'autorité requérante présumerait qu'un contribuable détient un compte bancaire dans l'Etat requis sans pour autant disposer d'informations lui ayant permis d'identifier avec certitude la banque concernée, elle fournira tout élément en sa possession de nature à permettre l'identification de cette banque. L'Etat requis donnera suite à une telle demande à la condition que celle-ci soit conforme au nouvel article 28 de la convention, notamment au principe de proportionnalité, et au 2^{ème} paragraphe du point XI nouveau de son protocole.

Je vous serais reconnaissante de bien vouloir me faire savoir si ces précisions recueillent votre approbation. Dans ce cas, la présente lettre ainsi que votre réponse constitueront un accord entre les autorités compétentes»

J'ai l'honneur de vous informer de mon accord sur ce qui précède.

Veillez agréer, Chère Madame, l'expression de ma considération distinguée.


Urs Ursprung
Directeur