

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

NOR : MAEJ1002039L

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de 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

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence et objectif de l'accord

1. Jusqu'à une date récente, les efforts entrepris en matière de transparence et d'échange d'informations fiscales connaissaient peu de progrès. Malgré la publication des premières listes de paradis fiscaux en 2000 par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), les Etats ou territoires non coopératifs en matière fiscale n'avaient guère amélioré leurs pratiques, même si la plupart s'étaient engagées à mettre en œuvre les standards internationaux en matière de transparence.

A partir de la fin de l'année 2008, sous l'impulsion de la conférence internationale organisée à Paris par les Ministres des Finances français et allemand le 21 octobre 2008, la situation a de nouveau évolué dans un sens favorable. Ainsi, grâce à une volonté politique forte et très largement partagée au plan international, notamment au sein du G20, l'ensemble des Etats ou territoires qui s'y refusaient jusqu'alors¹ ont reconnu les standards internationaux en matière de transparence et d'échange d'informations. Dans le même temps, de nombreux pays, et en particulier ceux qui figuraient sur la « liste grise » établie à la demande du G20 le 2 avril 2009 par le Secrétariat de l'OCDE², se sont engagés dans la signature d'accords internationaux devant permettre l'échange de renseignements conformément à ces standards.

2. Conformément à son engagement constant en faveur de la transparence et de l'échange d'informations, la France a proposé à l'ensemble des Etats et territoires qui figuraient sur la « liste grise » établie par le Secrétariat général de l'OCDE le 2 avril 2009 de signer des accords d'échange d'informations ou des avenants aux conventions fiscales existantes.

¹ En particulier la Suisse, le Luxembourg, la Belgique, l'Autriche, Andorre, Monaco et le Liechtenstein.

² Les pays de la « liste grise » sont ceux qui se sont engagés à respecter les standards internationaux en matière d'échange d'informations fiscales et à signer au moins 12 accords conformes à ces standards, sans avoir toutefois signé un tel nombre d'accords à ce jour.

Depuis cette date, elle a entamé et conclu des négociations avec un nombre significatif de ces Etats ou territoires, dont Andorre. Entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2009, la France avait signé, outre l'accord avec Andorre, 12 accords d'échange de renseignements³ et 6 conventions ou avenants à des conventions fiscales existantes⁴.

Ainsi, cet accord, ajouté aux conventions bilatérales ou avenants à ces conventions conclus depuis le début de l'année 2008, complète le réseau français de traités internationaux permettant l'échange d'informations fiscales, qui couvre désormais l'essentiel des Etats et territoires significatifs⁵ parmi ceux listés à l'occasion du sommet du G20 du mois d'avril 2009 et quasiment l'ensemble des Etats et territoires concernés sur la zone européenne.

De plus, la France est parvenue à signer cet accord avec Andorre très rapidement après que celle-ci s'est concrètement engagée à mettre en œuvre les standards internationaux de transparence et d'échange d'informations. La France figure ainsi parmi les premiers Etats membres de l'OCDE à avoir signé des accords conformes à ces standards avec Andorre.

3. Le seul fait que Andorre ait été identifiée dès 2000 comme non-coopératif et qu'elle soit un des trois derniers Etats, avec Monaco et le Liechtenstein, à avoir reconnu les standards internationaux de transparence et d'échange d'informations au printemps 2009, justifiait de conclure un tel accord. Cet engagement a conduit la Principauté à réviser sa législation interne qui posait un secret bancaire très large.

De plus, la structure de l'économie andorrane laisse supposer que le risque de fraude ou d'évasion fiscales existe. Même si ce risque est par nature très difficile à évaluer, on peut noter que, avec une population d'un peu plus de 81 000 habitants, la Principauté a un système financier reposant sur 181 établissements, comprenant 5 groupes bancaires, un organisme de crédit, 9 organismes financiers de gestion d'investissement, 5 organismes financiers de gestion de patrimoine et 34 compagnies d'assurance, dont 18 sont les succursales de compagnies d'assurance étrangères ayant l'autorisation d'exercer dans la Principauté. Les dépôts bancaires ont été doublés entre 2004 et 2008 passant de 6,9 à 13,5 milliards d'euros pour un PIB non officiel de 1,9 milliards d'euros. Le secteur financier constitue d'ailleurs l'une des principales activités économiques d'Andorre.

Enfin, il est rappelé que la Principauté est membre de l'Union douanière européenne.

4. Dans ce contexte, l'accord signé le 22 septembre 2009 vise donc à mettre en place un cadre juridique général et auparavant inexistant, de façon à permettre un échange effectif de renseignements, conformément aux standards internationaux en la matière (article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE et article 26 du modèle de convention fiscale de l'ONU)⁶. Selon ces standards, la législation interne et les engagements internationaux des Etats et territoires doivent permettre un échange d'informations fiscales effectif. En particulier, ces Etats et territoires ne doivent pas pouvoir opposer un éventuel secret bancaire ni subordonner la délivrance de l'information à l'existence d'un intérêt pour l'application de leur propre législation fiscale.

³ Bahamas, Bermudes, Gibraltar, Guernesey, Jersey, Ile de Man, Iles Caïmans, Iles Turques et Caïques, Iles Vierges Britanniques, Liechtenstein, Saint-Marin, et Vanuatu.

⁴ Bahreïn, Belgique, Luxembourg, Malaisie, Singapour et Suisse.

⁵ Même si l'évaluation de la fraude et de l'évasion fiscales demeure, par nature, extrêmement difficile (cf. *infra*).

⁶ L'OCDE et l'ONU ont établi des standards de transparence fiscale. Ces deux normes sont totalement concordantes.

II. – Conséquences estimées de la mise en œuvre des accords

Conséquences économiques et financières

Dans son rapport annuel de 2007, le Conseil des prélèvements obligatoires estimait le montant de la fraude fiscale et sociale annuelle entre 29 et 40 milliards d'euros. Il n'est cependant pas possible d'estimer, même en termes d'ordre de grandeur, la part de la fraude et de l'évasion fiscales qui impliquerait des opérateurs profitant de l'absence d'échange de renseignements existant avec Andorre, ni les conséquences économiques possibles de la mise en œuvre de cet accord.

Conséquences juridiques

1. L'ordonnancement juridique n'est pas affecté par cet accord.

L'accord d'échange de renseignements offre la possibilité à la France de demander aux autorités andorranes toute information utile à la bonne application de sa loi fiscale interne et de transmettre ces informations aux autorités concernées, y compris les autorités juridictionnelles et administratives.

Pourront être sollicités, selon les termes de l'accord, tous renseignements vraisemblablement pertinents pour la détermination, l'établissement et la perception des impôts visés dans l'accord, pour le recouvrement et l'exécution des créances fiscales sur les personnes soumises à ces impôts, ou pour les enquêtes ou les poursuites en matière fiscale pénale à l'encontre de ces personnes.

Les demandes pourront concerner toute personne ou entité, y compris les trusts et les fondations. En outre, l'Andorre ne pourra pas opposer un éventuel secret bancaire ni subordonner la délivrance de l'information à l'existence d'un intérêt pour l'application de leur propre législation fiscale.

Enfin, l'accord prévoit que Andorre doit adapter sa législation interne afin de rendre effectif l'échange d'informations prévu dans l'accord, c'est-à-dire en rendant l'information accessible, disponible et en mettant en place des mécanismes d'échange d'informations. Eu égard aux relations existantes entre la France et Andorre, la modification de la législation interne andorrane a été un préalable à la signature de l'accord par la France. Andorre a ainsi adopté le 7 septembre 2009 une loi qui autorise la levée du secret bancaire dans le cadre des accords d'échange d'informations qu'elle aura conclus.

2. Au regard des standards internationaux de transparence et d'échange d'informations, le présent accord est conforme au modèle d'accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale élaboré par l'OCDE en 2002, comme les accords de même nature conclus généralement par nos principaux partenaires de l'OCDE.

Toutefois, cet accord va plus loin que ces standards, sur quatre points en particulier :

- le champ d'application de cet accord est plus large que celui prévu dans le modèle OCDE dès lors que l'article 3 n'énumère pas les impôts couverts par l'accord mais précise que sont visés l'ensemble des impôts existants prévus par les dispositions législatives et réglementaires des Parties, ainsi que les impôts de même nature établis après la date de signature de l'accord qui s'ajouteraient aux impôts actuels ou les remplaceraient ;

- l'article traitant des dispositions d'application (article 10) prévoit que les Parties doivent adapter leur législation interne afin de rendre effectif l'échange d'informations avec la nécessité de réunir trois conditions : l'information doit être disponible et l'administration de la partie requise doit y avoir accès et être en mesure de la transmettre ;

- l'article relatif aux frais (article 9) stipule que le remboursement à la Partie requise des frais extraordinaires par la Partie requérante ne constitue qu'une faculté ;

- la limite à l'échange d'informations relative aux sociétés cotées, prévue à l'article 5-4 du modèle OCDE, n'est pas prévue dans l'accord entre la France et Andorre.

Conséquences administratives

La mise en œuvre des accords d'échange de renseignements en matière fiscale sera gérée par la Sous-direction du Contrôle fiscal de la Direction générale des finances publiques et, au niveau déconcentré, par les Directions de contrôle fiscal nationales et interrégionales.

Ces services sont déjà en charge de la mise en œuvre de l'assistance administrative, que ce soit dans le cadre communautaire ou en application des conventions fiscales existantes. Au regard des volumes d'informations déjà échangés, l'entrée en vigueur de l'accord ne devrait pas entraîner de surcharges administratives substantielles. Plus qu'une profonde révision de la politique menée en matière de contrôle fiscal, cet accord permettra surtout aux services de contrôle de ne plus être limités dans leurs investigations et de pouvoir poursuivre leurs enquêtes jusqu'au territoire de la Principauté d'Andorre.

Enfin, les informations recueillies dans le cadre de l'échange d'informations pourront alimenter le fichier Evafisc, relatif aux comptes bancaires détenus hors de France par des contribuables, de même que les informations recueillies dans ce fichier pourront susciter des demandes d'informations en application de cet accord.

III. - Historique des négociations

Favorisées par le contexte international, les négociations entamées en août 2009 ont pu être conclues dans des délais très réduits, de l'ordre de quelques semaines depuis la prise de contact jusqu'à la signature de l'accord le 22 septembre 2009.

IV. - Etat des signatures et ratifications

L'accord entre les gouvernements de la Principauté d'Andorre et de la République française relatif à l'échange de renseignements fiscaux a été signé le 22 septembre 2009 à Andorre-la-Vieille par M. Eric Woerth, ministre du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat et M. Jaume Bartumeu Cassany, Cap de Govern d'Andorre.

A ce jour, Andorre n'a pas notifié l'accomplissement des procédures internes requises pour l'entrée en vigueur de l'accord.