



N° 2299

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 octobre 2014.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, *autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu,*

PAR M. FRANÇOIS ROCHEBLOINE
Député

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 2026

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA DISCRÈTE RÉVOLUTION ÉCONOMIQUE DE L'ANDORRE	7
A. L'ANDORRE A, DE LONGUE DATE, JOUI D'UN STATUT À PART.....	7
1. Une souveraineté multiséculaire	7
2. Un pays prospère tourné vers l'Espagne.....	7
3. Une oasis financière	8
B. FRAPPÉE PAR LA CRISE, L'ANDORRE CHERCHE À RÉINVENTER SON MODÈLE	9
1. Le tournant de la crise économique et financière	9
2. La normalisation progressive de la fiscalité andorrane.....	11
3. Une volonté affichée de s'ouvrir à l'Europe	14
II. UNE CONVENTION FISCALE DE FACTURE CLASSIQUE, ASSORTIE DE GARANTIES RENFORCÉES	15
A. DES ADAPTATIONS À LA MARGE DU MODÈLE DE L'OCDE	15
1. Le modèle de l'OCDE, principal outil de la fiscalité internationale.....	15
2. Les spécificités françaises.....	16
3. Des garanties renforcées liées aux spécificités de la fiscalité andorrane.....	17
4. La problématique de l'échange de renseignements fiscaux.....	19
B. DES STIPULATIONS DANS L'ENSEMBLE CLASSIQUES	20
1. Définition du champ d'application	20
2. Établissement des règles d'imposition.....	21
3. Modalités d'élimination des doubles impositions.....	23
4. Stipulations relatives à la mise en œuvre de la convention	24
CONCLUSION	25
AUDITIONS	27

EXAMEN EN COMMISSION	29
ANNEXE – TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	31

INTRODUCTION

Le 2 avril 2009, l'OCDE publia, à la demande du G20, des listes de juridictions non coopératives, accusées de favoriser, par leur opacité, la dissimulation d'avoirs aux administrations fiscales nationales. L'Andorre y figurait sur la « liste grise » des juridictions qui, bien que s'étant engagées à mettre en œuvre les standards internationaux, n'avaient pas encore signé au moins douze accords portant sur l'échange de renseignements fiscaux. Cette **étiquette de paradis fiscal** devenait d'autant plus lourde à assumer pour la Principauté qu'elle était, elle-même, durement touchée par la crise économique.

L'Andorre s'engagea, dès lors, dans une **politique de normalisation résolue**, avec deux objectifs en ligne de mire. Le premier, plus urgent : sortir de la liste grise. Et le second : favoriser la relance de son économie par la diversification. Pour sortir de la liste grise, l'Andorre conclut à la hâte des accords d'échange de renseignements fiscaux avec nombre de pays : vingt États, dont la France, dès le 22 septembre 2009. Mais la diversification de l'économie andorrane est une œuvre de plus longue haleine. Il s'agit, pour l'Andorre, de se débarrasser de son image de paradis fiscal et de grand supermarché discount, et d'inciter les entreprises exportatrices étrangères à s'implanter sur son territoire. Cela implique, d'une part, d'ouvrir l'économie andorrane, auparavant très fermée aux capitaux étrangers, et d'autre part, de sécuriser l'intervention des acteurs économiques étrangers en concluant des conventions fiscales pour éviter les doubles impositions.

Mais l'élaboration de ce type de conventions suppose que les États contractants aient des systèmes fiscaux similaires. De ce point de vue, l'Andorre faisait, jusqu'à récemment, figure d'exception. La Principauté n'appliquait en effet aucune fiscalité directe sur les revenus et les bénéficiaires. À compter de 2010, l'Andorre se décida ainsi à **mettre en place un régime fiscal euro-compatible**, avec un impôt sur les revenus des non-résidents (1^{er} avril 2011), un impôt sur les sociétés (1^{er} janvier 2012), un impôt sur les revenus des activités économiques (1^{er} janvier 2012), et enfin, dernière pierre à cet édifice, un impôt sur les revenus des personnes physiques, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Par ailleurs, l'Andorre substitua le 1^{er} janvier 2013 un impôt général indirect, équivalent de notre TVA, à toute une flopée d'impôts indirects. Le parallélisme des systèmes fiscaux entre nos deux pays a ainsi ouvert la voie à la conclusion d'une convention de non double imposition.

Cette convention, **signée à Paris le 2 avril 2013**, fait l'objet du présent rapport. Elle a été bâtie, dans ses grandes lignes, conformément au modèle de l'OCDE, sous réserve d'aménagements liés aux spécificités de la législation des deux États. La France a été la première à signer une convention fiscale avec l'Andorre, signe des liens particuliers qui nous unissent. Elle répondait à une demande répétée de la Principauté, qui voulait faciliter l'implantation des entreprises françaises sur son territoire. Mais cette convention correspond également à l'intérêt de la France. Elle permettra d'une part, de mieux lutter contre l'évasion et la fraude fiscales, et d'autre part, d'accroître notre présence en Andorre, dans un contexte où notre influence économique est allée décroissant depuis le début des années 2000.

I. LA DISCRÈTE RÉVOLUTION ÉCONOMIQUE DE L'ANDORRE ⁽¹⁾

A. L'ANDORRE A, DE LONGUE DATE, JOUI D'UN STATUT À PART

1. Une souveraineté multiséculaire

L'Andorre est une Principauté de 468 km² enclavée au milieu des Pyrénées, frontalière de la France et de l'Espagne. Elle compte 76 000 habitants, dont seulement 35 000 Andorrans. Sa capitale, Andorre-la-Vieille, est située à 1023 mètres d'altitude, ce qui en fait la plus haute capitale d'Europe. Cette situation géographique a permis à l'Andorre de maintenir un statut spécifique, à travers les vicissitudes de l'histoire, depuis plus d'un millénaire.

L'indépendance de l'Andorre remonte à l'époque de Charlemagne. La légende veut que l'Empereur ait donné une charte aux Andorrans pour les récompenser de leur contribution aux combats contre les Sarrasins. Par la suite, l'Andorre faisait partie de la *marca hispanica*, ensemble d'États tampons devant protéger la France de nouvelles invasions arabes.

Le statut actuel de l'Andorre puise ses origines dans le **traité de 1278**, qui instaure une souveraineté partagée de l'Andorre – dite « **paréage** » – entre le Comte de Foix et l'évêque d'Urgell, en Catalogne. Le titre fut transmis aux rois de Navarre puis au roi de France Henri IV. Un édit établit le chef de l'État français et l'évêque d'Urgell comme coprinces de l'Andorre en 1607.

Cet héritage a été perpétué par la **Constitution de 1993**, qui définit l'Andorre comme une coprincipauté parlementaire dirigée par l'évêque d'Urgell – actuellement Mgr Joan-Enric Vives i Sicilia – et le Président de la République française, représenté par le Viguiier d'Andorre. Leur rôle consiste à garantir le respect de la Constitution et à modérer le fonctionnement des pouvoirs publics et des institutions. Ils nomment le chef du Gouvernement sur proposition du Conseil général (le Parlement andorran), et convoquent, à la demande de ce dernier, les élections générales. La France et l'Espagne ont, par ailleurs, signé en 1993 un traité tripartite avec l'Andorre qui lui apporte une garantie en cas de menace ou de violation de son intégrité territoriale, ainsi que la faculté de se faire représenter auprès de pays tiers ou d'organisations internationales par l'un des deux pays. Le chef du Gouvernement andorran est, depuis les élections de 2011, Antoni Martí Petit, issu de la droite andorrane.

2. Un pays prospère tourné vers l'Espagne

L'Andorre enregistrait en 2012 un PIB de 2,5 milliards d'euros et un PIB par habitant de 35 592 euros. Les deux tiers des Andorrans vivent des revenus du commerce, des services – en particulier bancaires – et du tourisme. Le **secteur**

(1) Titre emprunté à un article publié dans *La Dépêche*: « La discrète révolution économique de l'Andorre... », le 26 mars 2014

touristique est prépondérant : il s'agit principalement de tourisme de passage et de tourisme blanc en hiver. Le **secteur financier** est l'autre pilier de l'économie andorrane et représente 18,3 % de la valeur ajoutée brute du pays.

Sur le plan des échanges, les principaux partenaires commerciaux d'Andorre sont les États membres de l'Union européenne, avec qui la principauté réalise plus de 95 % de ses exportations et 90 % de ses importations. **L'Espagne est, de loin, le principal partenaire**, avec 63 % des importations et 62 % des exportations. La France vient en second, loin derrière : 16 % des importations (soit 205 millions d'euros) et 20 % des exportations (8 millions d'euros). De ce point de vue, l'évolution depuis le début des années 2000 a été **particulièrement défavorable à la France**. À cette époque, la France et l'Espagne étaient à peu près à égalité en tant que principaux fournisseurs de la Principauté. L'écart n'a cessé de se creuser depuis lors.

Plusieurs raisons peuvent être avancées. En premier lieu, il est indéniable que la langue officielle d'Andorre, le catalan, incite la Principauté à se tourner préférentiellement vers les entreprises espagnoles. Les entreprises françaises en ont d'ailleurs tiré leur parti, puisqu'elles tendent, de plus en plus, à confier l'approvisionnement d'Andorre à leurs filiales espagnoles. En outre, l'accessibilité de la Principauté est un critère essentiel pour les échanges, et il semble que l'Espagne ait consenti des efforts plus importants pour développer son réseau routier vers l'Andorre. Et l'agglomération de Barcelone, qui regroupe 3 millions d'habitants, engendre un dynamisme économique supérieur à celle de Toulouse, qui n'en rassemble qu'1,2 million. Enfin, les Français ne représentent que la troisième communauté étrangère présente en Andorre (à peine 5 % de la population), loin derrière les Espagnols (26 %) et les Portugais (14 %).

Par ailleurs, un **contentieux longtemps non résolu**, portant sur la délimitation de la frontière, a contribué au déclin de la place de la France en Andorre. Il a enfin trouvé une solution avec la signature de deux accords transfrontaliers le 6 mars 2012, l'un portant sur la délimitation de la frontière et l'autre sur la gestion commune de la ressource en eau de la région de l'Ariège. Ces accords témoignent de la volonté nouvelle du Gouvernement andorran issu des élections législatives de 2011 de rééquilibrer les relations de la Principauté avec ses voisins, au profit de la France. Ils devraient être examinés par le Sénat dans les semaines qui viennent.

3. Une oasis financière

Loin de constituer un paradis fiscal type, comme certaines îles du Pacifique ou certains micro-États exclusivement tournés vers une activité financière *off-shore*, L'Andorre est ainsi un État fondé sur une tradition multiséculaire, bien implanté en Europe. Il est néanmoins indéniable que la législation andorrane, avec ses dispositions fiscales très favorables, a longtemps pu en faire un havre fiscal d'autant plus nuisible aux finances publiques françaises qu'il était proche géographiquement.

En particulier, il n’existait en Andorre jusqu’à récemment **aucun système d’imposition directe** des revenus, des bénéfiques et du patrimoine. La fiscalité, au demeurant très limitée, consistait en diverses impositions indirectes. L’essentiel des ressources provenait de l’impôt indirect sur les marchandises, qui frappait les produits importés par des personnes ou entreprises exerçant une profession libérale, à un taux variant de 1 à 12 % selon la catégorie de produits visés. L’impôt indirect sur la production intérieure suivait les mêmes règles et était applicable aux produits d’origine andorrane. Il existait par ailleurs un impôt sur les activités commerciales (taux fixe de 0,8 %), un impôt indirect sur les services des entreprises et des professions libérales (taux variant de 1 à 7 %, appliqué à la valeur du service rendu) et un impôt indirect sur la prestation de services bancaires et financiers (taux de 7 %). Des taxes sur les consommations d’électricité et sur les factures téléphoniques venaient compléter ce dispositif qui demeurait, au total, très léger.

En outre, la législation andorrane imposait un **secret bancaire très large**. Pour cette raison, l’OCDE avait, dès 2000, identifié la principauté comme une « juridiction non coopérative ». L’Andorre s’était alors engagée à mettre en œuvre les standards internationaux de transparence, mais cet engagement était resté lettre morte, en l’absence de mobilisation internationale sur ce sujet.

Dans ce contexte, **le secteur financier andorran** avait pu prospérer. L’on trouve en Andorre quantité d’établissements financiers : 5 groupes bancaires, 7 entités financières de gestion d’organismes d’investissement, 5 entités financières de gestion de patrimoines, une entité de crédit spécialisée et 34 compagnies d’assurance. Le dynamisme de ce secteur, attesté par le doublement des dépôts bancaires entre 2004 et 2008 (de 6,9 à 12,5 milliards d’euros) laissait supposer que le risque de fraude et d’évasion fiscales était bien réel, même s’il était, par nature, difficile à évaluer.

Somme toute, l’Andorre ne correspondait pas en tous points au stéréotype du paradis fiscal, mais apparaissait incontestablement comme une oasis financière, en raison de sa législation fiscale favorable et de sa situation géographique au cœur de l’Europe.

B. FRAPPÉE PAR LA CRISE, L’ANDORRE CHERCHE À RÉINVENTER SON MODÈLE

1. Le tournant de la crise économique et financière

- *L’Andorre frappée par la crise*

Du fait de sa très grande dépendance aux importations, l’Andorre n’a pas été épargnée par la crise économique qui a débuté en 2008. Celle-ci a en fait accentué le ralentissement économique perceptible au cours des dernières années dans le commerce, la banque et la construction. Le tourisme a également pâti des retombées de la crise mondiale. Avec la baisse, très sensible en 2008, des

performances du commerce et des banques, les ventes immobilières ont chuté de 70%. Le chômage a fait son apparition en Andorre, où le plein-emploi était la règle. Aucune statistique n'est cependant disponible, les sans-emplois ne bénéficiant d'aucune aide d'État. À cela s'est ajouté un endettement public en constante hausse : 41% du PIB en 2012, contre 35% en 2011.

La crise a donc eu un impact certain sur la Principauté, bien que les experts internationaux continuent de juger bonnes les structures de l'économie. Les agences de notation ont, en effet, maintenu la note d'Andorre (A-), quand celle de l'Espagne voisine était dégradée.

- *Mobilisation internationale contre les paradis fiscaux*

L'Andorre, déjà affaiblie par la crise économique, s'est trouvée prise dans la tourmente de la chasse aux paradis fiscaux lancée par la communauté internationale au même moment.

Si les premières listes de paradis fiscaux de l'OCDE dataient de 2000, ce n'est qu'en 2008, à la faveur de la crise financière, que la communauté internationale se saisit du problème. Dans le cadre du G20, les dirigeants des principales puissances économiques mondiales s'accordèrent pour unir leurs efforts contre les juridictions non coopératives, accusées de favoriser, par leur opacité, la dissimulation d'avoirs aux administrations fiscales nationales.

Le 2 avril 2009, l'OCDE publia ainsi, à la demande du G20, trois listes classant les territoires en fonction de leur degré de mise en œuvre des standards internationaux de transparence. La liste noire regroupait les quatre juridictions ne s'étant pas engagées à mettre en œuvre ces standards : le Costa Rica, Labuan en Malaisie, les Philippines et l'Uruguay. La **liste grise** rassemblait les juridictions qui s'étaient engagées à mettre en œuvre ces standards mais n'avaient pas encore signé au moins douze accords d'échange de renseignements fiscaux. L'Andorre en faisait partie. Enfin, la liste blanche énumérait les juridictions ayant signé au moins douze accords.

La loi n°2009-1676 du 30 décembre 2009 a traduit cette classification en droit interne français. Son article 22 dispose que « *sont considérés comme non-coopératifs, à la date du 1^{er} janvier 2010, les États et territoires non membres de la communauté européenne dont la situation au regard de la transparence et de l'échange de renseignements en matière fiscale a fait l'objet d'un examen par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques et qui, à cette date, n'ont pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative permettant l'échange de tout renseignement nécessaire à l'application de la législation fiscale des parties, ni signé avec au moins douze États ou territoires une telle convention* ».

2. La normalisation progressive de la fiscalité andorrane

Les années 2008-2009 ont marqué un tournant pour l'Andorre. Pragmatique, la principauté s'est résignée à tourner le dos à son statut d'oasis financière, pour faire le pari de l'ouverture économique et de la normalisation.

- *L'urgence : sortir de la liste des juridictions non coopératives*

À partir de la publication des listes de l'OCDE, la Principauté s'est lancée dans un processus de négociations d'accords d'échange de renseignements tous azimuts, afin de parvenir à sortir de la liste grise le plus rapidement possible. C'est chose faite en cinq mois : l'Andorre a alors déjà signé seize accords, dont l'un des tout premiers avec la France, le 22 septembre 2009. À l'heure actuelle, **vingt accords d'échange de renseignements fiscaux** sont en vigueur en Andorre⁽¹⁾. Six autres accords ont été signés mais ne sont pas encore en vigueur⁽²⁾. L'accord relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale conclu avec la France est entré en vigueur le 22 décembre 2010⁽³⁾, au terme des procédures de ratification dans les deux États. Sa mise en œuvre est jugée satisfaisante par les deux parties.

Par ailleurs, l'Andorre s'est engagée dans **l'échange automatique** de données fiscales. Elle a signé le 5 novembre 2013 une convention multilatérale de l'OCDE portant sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre la fraude fiscale internationale, qui renforce la coopération entre les administrations des pays signataires et prévoit notamment des échanges automatiques de données. Elle s'est engagée à mettre en œuvre la norme de l'OCDE portant sur l'échange automatique des données fiscales au plus tard en 2018 (*cf supra*).

Par ailleurs, l'étude d'impact annexé au projet de loi souligne que **le secteur bancaire andorran** a reçu l'aval du Conseil de l'Europe et du Fonds monétaire international (FMI), tant pour la supervision que pour la vérification de l'origine et de la destination des fonds. La supervision est assurée par l'Institut national andorran des finances (INAF), à l'exception des compagnies d'assurance n'appartenant pas à des groupes bancaires, régulées par le ministère des finances. En outre, l'Unité d'intelligence financière d'Andorre (UIF), organisme indépendant, a pour mission d'impulser et coordonner les mesures de prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. Enfin, la législation andorrane ne permet pas la création de structures opaques, comme les *trusts*, susceptibles de promouvoir des structures d'investissement *off-shore* empêchant l'identification des bénéficiaires effectifs.

(1) Avec Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, Groenland, Îles Féroé, Islande, Liechtenstein, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, San Marin, Suède.

(2) Avec Afrique du Sud, Belgique, Brésil, Corée, Royaume-Uni et Suisse.

(3) Loi n° 2010-849 du 23 juillet 2010 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, signé à Andorre-la-Vieille le 22 septembre 2009.

- *Vers la mise en place d'un régime fiscal euro-compatible*

La crise a fragilisé le modèle économique d'Andorre, qui avait déjà eu tendance à s'essouffler au cours des années précédentes. L'Andorre cherche à présent à diversifier son économie, et compte pour cela sur les investissements étrangers. L'incertitude juridique qui règne, en l'absence de conventions fiscales pour éviter les doubles impositions, tend cependant à dissuader les acteurs économiques étrangers. L'Andorre a ainsi, de longue date, sollicité la signature d'une telle convention avec la France. Mais cela supposait un relatif parallélisme des systèmes fiscaux, inexistant tant qu'Andorre ne levait pas d'impôts sur les revenus et les bénéfices. La Principauté s'est ainsi lancée, à partir de 2010, dans la mise en place d'un système fiscal moderne – tout en maintenant des taux de prélèvements faibles.

La première réforme remonte en fait à 2007, avec la mise en place d'un **impôt sur les plus-values de cession des biens immobiliers** réalisées par les personnes physiques. Le taux d'imposition est de 15 % et décroît au titre de chaque année de détention, de sorte que la plus-value est exonérée après dix ans de détention.

La réforme fiscale votée en décembre 2010 par le Conseil général andorran a introduit trois nouveaux impôts directs : l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur les revenus des activités économiques non passibles de l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les revenus des non-résidents.

L'impôt sur les sociétés est rentré en vigueur le 1^{er} janvier 2012 et frappe les bénéfices des sociétés résidentes de la principauté à hauteur de 10 %. Cet impôt a les caractéristiques principales suivantes :

- Les sociétés résidentes sont celles qui ont été créées en application des lois de la Principauté ou ont à Andorre leur siège social ou leur siège de direction effective.

- Les revenus des établissements stables à l'étranger de sociétés résidentes andorranes sont exonérés d'impôt dès lors qu'ils y sont soumis dans leur État de résidence.

- Les sociétés résidentes qui détiennent au moins 5 % de leurs filiales sont exonérées d'impôt à raison des dividendes distribués par ces filiales et de la cession de ces participations, à condition que ces filiales soient elles-mêmes soumises à l'impôt sur les sociétés, en Andorre ou dans leur État de résidence.

- Les revenus de la propriété intellectuelle (redevances et cessions de brevets) sont exonérés à 80 %.

- Le bénéfice imposable des sociétés de financement intra-groupe est réduit de 80% si elles ont pour objet le financement d'autres sociétés du groupe international auquel elles appartiennent, sous conditions.

– Les dividendes reçus par les sociétés qui ont pour seule activité la détention de participations dans les sociétés à l'étranger sont exonérés d'impôt.

L'impôt sur les revenus des activités économiques est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012, et frappe à hauteur de 10 % les revenus des résidents tirés des activités économiques exercées à titre individuel et de source andorrane.

L'impôt sur le revenu des non-résidents, personnes physiques ou morales, est également fixé à un taux de 10 %, prélevé par voie de retenue à la source. Par exception, un taux de 1,5 % est appliqué pour les revenus au titre des opérations de réassurance. Les revenus du capital mobilier, les contrats d'achat/vente international de marchandises, les exportations temporaires de marchandises pour réparation ou transformation et les traitements et salaires des travailleurs affiliés à la caisse andorrane de sécurité sociale sont exonérés d'impôt.

La deuxième étape de la réforme fiscale andorrane a reposé sur la création d'un nouvel **impôt général indirect**, équivalent de notre TVA, par la loi du 21 juin 2012, complétée par celle du 21 novembre 2013. Ce nouvel impôt remplace toute une série d'impôts indirects alors en vigueur (*cf supra*). Il est entré en application le 1^{er} janvier 2013, et se caractérise par des taux faibles. Le taux normal est ainsi de 4,5 %. Un taux réduit de 1 % s'applique aux produits alimentaires et boissons non alcoolisées, livres, journaux et magazines et frais de scolarité. Un taux de 0 % s'applique aux services hospitaliers, soins de santé, livraisons de médicaments, à l'assistance aux personnes, aux services sociaux, éducatifs et sportifs, ainsi qu'aux contrats de location d'immeubles destinés aux bâtiments privés. Les services bancaires et financiers sont soumis à un taux majoré de 9,5 %.

Enfin, la dernière pierre a été apportée à cet édifice avec la création d'un **impôt sur le revenu des personnes physiques** le 25 avril 2014, applicable à compter du 1^{er} janvier 2015. Cet impôt frappe les revenus mondiaux des contribuables résidant en Andorre : revenus provenant du travail, des activités économiques, du capital mobilier et immobilier ainsi que des plus-values mobilières. Il a donc vocation à remplacer l'impôt sur les revenus des activités économiques. Son taux est fixé à 10 % au-delà de 40 000 euros, un taux de 5 % s'appliquant aux revenus compris entre 24 000 et 40 000 euros. Les revenus en deçà de 24 000 euros ne sont pas imposables. Les pensions alimentaires, bourses publiques et prestations à caractère social sont exonérées, ainsi que les dividendes tirés de participations dans des sociétés établies en Andorre et les plus-values tirées de cessions de participations inférieures à 25 %. Les résidents d'Andorre n'exerçant aucune activité économique et ayant obtenu leur permis de séjour avant l'entrée en vigueur de la loi peuvent ne payer l'impôt qu'à compter de 2018, sous réserve du versement annuel de la somme de 30 000 euros.

La mise en place de ce cadre fiscal moderne, certes assorti de taux nettement plus faibles que la moyenne des pays européens, n'en représente pas moins une petite révolution pour l'Andorre.

3. Une volonté affichée de s'ouvrir à l'Europe

L'Andorre compte sur l'Europe pour parvenir à diversifier et relancer son économie et se défaire de son étiquette de paradis fiscal. La politique de normalisation menée en matière fiscale contribue à cet objectif. Ce souhait d'ouverture se manifeste à deux autres niveaux.

- *L'ouverture de l'économie andorrane aux capitaux étrangers*

L'économie de la Principauté avait traditionnellement un particularisme de taille : elle était 100% andorrane. Les investisseurs étrangers devaient ainsi recourir à un prête-nom pour détenir des capitaux d'une société andorrane. Le Parlement a mis fin à cette exception en votant, le 18 juillet 2012 une « **loi sur le capital étranger** » qui dispose que 100% du capital des sociétés commerciales andorranes peut à présent être détenu par une société ou un ressortissant étranger.

- *L'association plus étroite à l'Union européenne*

L'Andorre a signé dès 1990 un accord avec la Communauté européenne, renouvelé en 1996, qui l'associe à la Communauté, avec des particularités avantageuses pour la Principauté : union douanière industrielle sauf pour le tabac, régime de pays tiers pour l'agriculture, franchises touristiques. La France a assisté l'Andorre dans ses négociations avec l'Union européenne qui ont conduit à la signature de deux accords le 30 avril 2004 : **l'accord sur la fiscalité de l'épargne et l'accord de coopération**. Ce dernier est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005. Par ailleurs, l'Andorre utilisait le franc et la peseta au moment du passage à l'euro et s'est retrouvée de facto dans la zone euro en janvier 2002. Elle a en outre obtenu en 2014 l'autorisation de frapper des euros andorrans.

L'Union étudie à présent la possibilité d'intégrer les trois « pays européens de petite dimension territoriale » (Andorre, Monaco, San Marin) au marché intérieur. La Commission a recommandé la négociation d'un ou plusieurs **accords d'association** avec les pays concernés et a soumis au Conseil un projet de mandat de négociation en ce sens en mars 2014. La France a indiqué sa préférence pour la négociation des trois accords séparés afin de préserver les spécificités des trois États. Elle a aussi à cœur que ces accords d'association ne portent pas atteinte aux relations bilatérales privilégiées avec ces États, et que le mandat fasse référence aux capacités administratives limitées des États, lesquelles exigent que soient prévues des mesures de sauvegarde et des périodes de transition.

II. UNE CONVENTION FISCALE DE FACTURE CLASSIQUE, ASSORTIE DE GARANTIES RENFORCÉES

La conclusion d'une convention fiscale destinée à prévenir les situations de double imposition est une étape essentielle de l'ouverture de l'économie andorrane aux entreprises françaises. Elle permet de sécuriser les investissements de nos entreprises en Andorre. Elle nous donne ainsi l'occasion de renforcer notre présence en Andorre, où nous avons été évincés par l'Espagne, mais aussi de renforcer notre dispositif de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales dans ce pays.

La convention entre la France et l'Andorre a été **signée à Paris le 2 avril 2013**, au terme de seize mois de négociations. Pour la Principauté, il s'agissait d'une première. Depuis, l'Andorre a conclu une convention fiscale avec le Luxembourg le 2 juin 2014, et en négocie trois autres avec la Belgique, l'Espagne et le Portugal.

A. DES ADAPTATIONS À LA MARGE DU MODÈLE DE L'OCDE

1. Le modèle de l'OCDE, principal outil de la fiscalité internationale

En **1977**, l'Organisation pour la coopération et le développement en Europe (OCDE) a publié un **modèle de convention de non double imposition**. Dans le contexte d'une intégration croissante des économies mondiales, l'idée était d'aider les entreprises et les pouvoirs publics en limitant les doubles impositions et la fraude fiscale. Ce modèle est une recommandation basée sur la position commune des États membres de l'OCDE, qui s'engagent à l'appliquer. Il est complété par des commentaires détaillés et actualisés qui donnent des orientations sur l'interprétation du texte principal. Depuis 1977, le modèle a fait l'objet de mises à jour et modifications régulières, et son élaboration a été ouverte à partir de 1996 aux pays non membres de l'OCDE et aux entreprises.

L'objectif du modèle est d'apporter des **solutions aux conflits de fiscalité** entre les pays qui se partagent un même contribuable ou un même revenu. Les doubles impositions trouvent, en effet, leur origine dans l'entière souveraineté fiscale des États qui ont chacun le droit d'imposer, l'un parce qu'il se considère comme l'État de résidence du bénéficiaire du revenu, et l'autre, parce qu'il estime que le revenu trouve sa source sur son territoire. Pour répondre à ces situations, deux types de solution se présentent, consistant à transférer exclusivement le droit d'imposer à l'un des États ou à partager ce droit d'imposer. Les conventions fiscales ont ainsi vocation à formaliser ces solutions, en s'appuyant sur le modèle proposé par l'OCDE.

2. Les spécificités françaises

- *Le réseau des conventions fiscales françaises*

La France dispose de tout un réseau de conventions fiscales à travers le monde : au total plus de **130 conventions d'élimination des doubles impositions**, conclues avec des partenaires très variés.

Plusieurs d'entre eux étaient auparavant considérés comme « non coopératifs », à l'image de l'Andorre. La France a, par exemple, signé des conventions avec le Botswana (1999), Oman (1996), Panama (2011) et les Philippines (convention de 1995 modifiée par un avenant de 2011).

La France a par ailleurs conclu de nombreux accords d'échange de renseignements avec d'anciens paradis fiscaux : les Bermudes, les Îles Turques-et-Caïques, les Îles vierges britanniques et Jersey en 2009 ; Anguilla, le Belize, le Costa Rica, la Dominique, Grenade, les Îles Cook, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte Lucie, Saint Vincent et les Grenadines en 2010 ; le Libéria en 2011.

- *Des adaptations à la marge du modèle de l'OCDE*

Toutes les conventions fiscales signées par la France s'inspirent directement du modèle de l'OCDE, mais comportent des adaptations liées à certaines **spécificités de notre droit fiscal**. La convention avec l'Andorre ne fait pas exception.

En particulier, notre législation confère un régime fiscal particulier aux **sociétés de personnes**, qui sont traitées comme des entités imposables même si l'impôt est payé directement par chacun des associés. Dans la plupart des pays, ces sociétés sont considérées comme transparentes et les associés sont seuls imposés individuellement, en fonction de leur part de revenu de la société. Dans le texte de la présente convention, la France a donc spécifié que la notion de « résident fiscal » s'applique également aux sociétés de personnes en tant que telles.

Notre législation fiscale contient par ailleurs des dispositions particulières concernant **les revenus de sociétés à prépondérance immobilière**, qui ont pour but d'éviter l'interposition de sociétés ou d'autres entités juridiques faisant écran entre le propriétaire réel et l'immeuble détenu. Les revenus issus de parts, droits ou actions de sociétés immobilières sont ainsi traités par notre législation comme des revenus immobiliers. La France se réserve le droit de faire de même dans le texte de la convention. Il s'agit là d'une disposition assez fréquente dans les conventions fiscales et communément acceptée. Elle est d'ailleurs prévue dans son principe par le modèle de l'OCDE.

Autre adaptation au modèle, la définition des dividendes est précisée de façon à inclure expressément les revenus soumis au régime fiscal des distributions de bénéfices. Cette disposition, qui permet de lever le doute sur la solution à

appliquer aux **revenus réputés distribués**, vise à contrer les distributions occultes ou déguisées.

Enfin, la France dispose d'une législation spécifique pour l'imposition des **plus-values de cessions d'une participation substantielle dans le capital d'une société**. Une participation doit être considérée comme substantielle dès lors qu'elle porte sur plus de 25 % des droits aux bénéfices d'une société. Lorsque la participation faisant l'objet de la cession est substantielle, la plus-value réalisée lors de la cession est soumise à un prélèvement en France, même si elle émane de personnes physiques ou morales qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France ou ont leur siège social hors de France. L'exception française porte sur ce dernier point. La France a introduit une réserve expresse au modèle de l'OCDE pour pouvoir appliquer cette législation. Il ne s'agit pas d'un cas unique, puisque l'Espagne et l'Italie ont des dispositions comparables.

À noter enfin que la convention avec l'Andorre laisse la porte ouverte à une **évolution de la fiscalité française** qui aurait pour objet d'imposer les personnes de nationalité française sur ce seul critère, quel que soit le lieu de leur résidence fiscale et de la source de leurs revenus. Selon les termes de la convention, la France pourrait alors imposer ces personnes « *comme si la présente Convention n'existait pas* » (article 25, *d*) : la convention ne serait donc pas un facteur bloquant à la mise en place de cette fiscalité nouvelle. D'après le Gouvernement, l'insertion de cette clause est proposée à l'ensemble des partenaires avec lesquels il négocie une convention. Il s'agit de préserver la marge de manœuvre des pouvoirs publics pour le cas où ils décideraient de mettre en œuvre ce type de fiscalité. Cette stipulation permettrait alors de ne pas avoir à négocier un avenant à la convention, processus qui n'est jamais évident au regard du nombre de conventions auxquelles la France est partie, de la conduire des discussions et des contreparties réclamées par le partenaire. Si une telle évolution législative devait avoir lieu, il s'agirait, en tout état de cause, de renforcer la lutte contre l'évasion fiscale, ce qui est cohérent avec les objectifs de cette convention. D'après les informations obtenues par votre rapporteur, cette réforme ne semble pas envisagée à court terme.

3. Des garanties renforcées liées aux spécificités de la fiscalité andorrane

La convention comporte quelques adaptations au modèle de l'OCDE qui tiennent compte de la structure du système fiscal andorran, caractérisé par **l'absence de fiscalité dans certains domaines**.

- *L'ouverture de la notion de résident andorran*

Le protocole précise que la qualité de résident andorran est reconnue aux personnes physiques qui **séjourneraient en Principauté plus de 183 jours par an**, ou y auraient le centre de leurs intérêts économiques, ou y exerceraient leur activité professionnelle principale, sans toutefois y être imposées sur l'ensemble

de leurs revenus. Cette clause particulière vise tout simplement à rendre la convention applicable en Andorre, dans l'attente **de l'entrée en vigueur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques**, en janvier 2015. En effet, dans l'intervalle, le critère de résidence défini à l'article 4 n'est pas pertinent, dans la mesure où il repose sur l'assujettissement à l'impôt. Au demeurant, cette clause devrait être d'application limitée, étant donnée l'entrée en vigueur imminente de l'impôt sur le revenu andorran – toutefois reportée jusqu'en 2018 dans certaines situations.

- *Des clauses anti-abus renforcées*

Il s'agit de veiller à ce que les bénéficiaires ne fassent pas un usage abusif de la convention, qui conduirait à des situations de non imposition ou au développement de schémas d'optimisation.

En premier lieu, la convention reprend, à la demande de la France, des **clauses anti-abus catégorielles** proposées par le modèle de l'OCDE, concernant les intérêts (article 11), dividendes (article 10), redevances (article 12) ou autres revenus (article 20). De surcroît, la convention prévoit **des clauses supplémentaires d'application générale**, de façon à verrouiller au mieux les possibilités de détournement de la convention et apporter ainsi des garanties suffisantes à la partie française.

En particulier, la convention prévoit qu'un État contractant peut **dénier la qualité de résident** (article 4, 5.) à toute personne qui ne serait pas le bénéficiaire effectif de revenus qui trouvent leur source sur le territoire de l'autre État, mais qui reviennent en réalité à une tierce personne qui ne peut être considérée comme résident d'un des deux États.

L'article 25 prévoit en outre des **clauses de limitation des avantages** de la convention. Le bénéfice de la convention pourra ainsi être dénié à un résident, en particulier lorsque le principal objectif de ce dernier vise à bénéficier des avantages de la convention (a.), ou lorsque le bénéficiaire n'est pas le bénéficiaire effectif des revenus et que l'opération permet au bénéficiaire effectif de supporter une charge fiscale moins lourde que s'il avait directement perçu ces revenus (b.).

Par ailleurs, lorsqu'un État se voit attribuer, en vertu de la convention, un droit exclusif d'imposer certains revenus mais ne l'exerce pas, l'autre État recouvre le droit de les imposer (c.). Ce mécanisme permet à la France d'imposer des revenus qui ne sont pas (encore) soumis à l'impôt en Andorre.

Enfin, il est précisé que l'avantage de la convention accordé par un État est limité à la fraction des revenus effectivement soumis à l'impôt dans l'autre État (2.). Ainsi, le crédit d'impôt en vue d'éliminer une double imposition sera réduit à hauteur du montant effectivement taxé dans l'autre État.

4. La problématique de l'échange de renseignements fiscaux

Pour l'échange de renseignements fiscaux (article 24), la convention renvoie à **l'accord du 22 septembre 2009** (*cf supra*), en précisant, à la demande de la France, que l'État requis ne sollicitera pas de remboursement des frais susceptibles de s'élever à l'occasion de demandes d'information effectuées par l'autre État (5. du protocole).

Ce renvoi à l'accord bilatéral de 2009 déroge aux stipulations prévues à l'article 26 du modèle de l'OCDE, à la demande de l'Andorre. Selon l'interprétation qui en est faite dans les commentaires, l'article 26 du modèle ouvre la voie à **l'échange automatique** de données fiscales, auquel la Principauté était encore réticente au moment de la négociation de la convention, en 2012-2013. L'échange automatique n'était alors pas encore une norme internationale dominante comme c'est le cas aujourd'hui.

Pendant, **cette dérogation est d'une portée limitée**. En premier lieu, l'article 26 n'ouvre qu'une simple possibilité de procéder à l'échange automatique, dont les modalités pratiques ne sont pas définies, de sorte que ce modèle ne saurait, à lui seul, contraindre les administrations concernées à le mettre en œuvre. A l'inverse, l'absence de référence à cette possibilité n'empêche en rien les administrations des deux pays de procéder à l'échange automatique de données.

Par ailleurs, l'Andorre a signé le 5 novembre 2013 la **convention multilatérale de l'OCDE** concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale : elle sera ainsi régie par le dernier standard international en matière d'échanges de renseignements – automatique comme sur demande – dès lors qu'elle aura ratifié cette convention, ce qui ne saurait tarder, le processus de ratification ayant été lancé.

En réalité, la Principauté s'est **à déjà pris des engagements** sur l'échange automatique de renseignements puisqu'elle a signé, le 18 juin 2014, la Déclaration de l'OCDE sur l'échange automatique de données, qui l'oblige à mettre en œuvre la norme relative à l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers au plus tard en 2018. Lors du Forum mondial de l'OCDE qui se tiendra à Berlin à la fin du mois d'octobre, l'Andorre réitérera et précisera cet engagement, en donnant notamment un calendrier pour la mise en œuvre effective de cette norme dans sa législation nationale, en tout état de cause avant la fin de l'année 2018.

Dans l'intervalle, le renvoi à l'accord bilatéral de 2009 pour l'échange de renseignements fiscaux **ne portera pas préjudice à la qualité de ces échanges**. Cet accord est conforme à un modèle international de 2002 (dit *Tax Information Exchange Agreement - TIEA*), qui permet une coopération administrative sur demande sans restrictions, de même niveau que le modèle de l'OCDE dans son dernier état. Ainsi, il exclut explicitement le secret bancaire (exclusion que le modèle de l'OCDE a intégrée plus tard, en 2010). Par ailleurs, les versions

récentes du modèle de l'OCDE ont apporté des précisions sur les utilisations non fiscales des renseignements échangés (champ, procédure). Les mécanismes prévus par le standard de 2002 en la matière sont différents. Là encore, toutefois, il n'y a pas véritablement de conséquence eu égard aux pratiques actuelles. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord de 2009, la France a effectué 36 demandes de renseignements à l'Andorre, dont 30 ont fait l'objet d'une réponse jugée satisfaisante par les services fiscaux français, les 6 dernières étant encore en instance.

Au total, en matière de coopération fiscale, le renvoi à l'accord de 2009 n'a d'autre conséquence significative que l'absence de référence à l'échange automatique de données, laquelle est compensée par les développements ultérieurs décrits par votre rapporteur. Dans ces conditions, il a paru acceptable à la partie française de conserver la référence à l'accord de 2009.

B. DES STIPULATIONS DANS L'ENSEMBLE CLASSIQUES

Mises à part les spécificités décrites ci-dessus, la convention fiscale avec l'Andorre s'avère très classique, dans son économie générale et dans son contenu.

Elle est composée de 29 articles et d'un protocole, qui permet de préciser l'interprétation des termes ou les modalités d'application de certaines règles. Le protocole fait partie intégrante de la convention et permet d'apporter ces précisions tout en conservant au texte une présentation cohérente et conforme au modèle de l'OCDE, indépendamment de ses spécificités.

1. Définition du champ d'application

C'est l'objet des articles 1 à 5. La convention s'applique aux résidents des États contractants (article 1^{er}).

Elle a vocation à couvrir **l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et les contributions sur l'impôt des sociétés** en France, et l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu des activités économiques, l'impôt sur le revenu des non-résidents et l'impôt sur les plus-values immobilières en Andorre (article 2). Le protocole prévoit toutefois que la convention a vocation à s'appliquer à tous les impôts sur les revenus susceptibles de remplacer ou de compléter les dispositifs en vigueur. Il s'agit là d'ouvrir la voie à une évolution de la fiscalité andorrane, dans la perspective de l'entrée en vigueur du nouvel impôt sur le revenu des personnes physiques (*cf supra*), en vigueur à partir de janvier 2015.

La notion de **résident** (article 4) s'applique à toute personne assujettie à l'impôt dans un État en raison de son domicile, sa résidence, son siège de direction, son lieu d'enregistrement ou tout autre critère de nature analogue, mais également aux États, à leurs collectivités territoriales et à leurs personnes morales de droit public. La notion de résident en Andorre est élargie pour les personnes physiques en raison de l'invalidité provisoire du critère de l'assujettissement à

l'impôt pour ce qui les concerne (*cf infra*). Les règles applicables en cas de conflit de domiciliation sont celles du modèle de l'OCDE, fondées sur les critères du foyer permanent d'habitation, du centre des intérêts vitaux, du séjour habituel, de la nationalité ou du siège de direction effectif pour les personnes morales. En dernier lieu, le conflit peut être tranché d'un commun accord par les autorités compétentes des deux États. Conformément à la pratique française (*cf supra*), les sociétés de personnes dont le siège de direction effectif est en France et dont les membres sont personnellement imposés en France comptent également, en tant que telles, au nombre des résidents français.

2. Établissement des règles d'imposition

Elles sont définies par catégorie de revenus, dans les articles 6 à 20 de la convention.

Les **revenus issus de biens immobiliers** (article 6) sont imposés au lieu de leur situation. Il revient à l'État où ils sont situés de définir la notion de « bien immobilier ». Ils comprennent, conformément à la pratique française, les revenus des actions, parts ou autres droits de sociétés à prépondérance immobilière (*cf supra*).

Les **bénéfices** (article 7) d'une entreprise résidente d'un État tirés d'une activité exercée dans l'autre État ne sont imposables dans cet autre État que si l'activité y est exercée par l'intermédiaire d'un établissement stable, à raison des bénéfices dégagés par celui-ci. L'établissement stable est défini conformément au modèle de l'OCDE, en y ajoutant toutefois les exploitations agricoles, d'élevage ou forestières pour se conformer avec la définition prévue dans le droit interne andorran (article 5). En revanche, les **bénéfices d'une entreprise provenant de l'exploitation en trafic international d'aéronefs** (article 8) sont exclusivement imposables dans l'État du siège de direction effective. Des **transferts de bénéfices** sont possibles entre entreprises associées de l'un et l'autre État contractant, lorsque des bénéfices qui auraient dû être réalisés par une entreprise l'ont été par l'autre en raison des conditions particulières de leur association (article 9).

Les **dividendes** (article 10) sont imposés dans l'État de résidence de leur bénéficiaire, mais l'État de la source peut aussi les imposer à hauteur de 5 ou 15 % de leur montant brut, selon la qualité du bénéficiaire. Conformément à la pratique française, la notion de dividende couvre les **revenus réputés distribués** (*cf supra*). Les **revenus distribués par un établissement stable** situé dans un État contractant **à des non-résidents** peuvent également faire l'objet d'une retenue à la source, après application de l'impôt sur les sociétés : cela correspond à une disposition fiscale française appelée « *branch tax* ». Les **revenus distribués par un véhicule d'investissements immobiliers** d'un État contractant (sociétés d'investissement immobiliers cotées (SIIC) ou organismes de placements collectifs immobiliers (OPCI)) à un bénéficiaire situé dans l'autre État peuvent, sous certaines conditions, être soumis à une retenue à la source au taux maximal

de 15 % si le bénéficiaire détient moins de 10% du capital du véhicule, et au taux de droit interne s'il en détient davantage. L'État de résidence du bénéficiaire accorde alors un crédit d'impôt égal à la retenue, dans la limite de l'impôt national. Les **revenus réputés distribués par un établissement stable** situé dans un État contractant **d'un de ces véhicules d'investissements** résident de l'autre État peuvent être imposés conformément à la législation interne de ce dernier État (3. du protocole).

Les **intérêts** (article 11) provenant d'un État contractant et payés à un résident de l'autre État sont imposables dans l'autre État. Toutefois, l'État d'où proviennent ces intérêts conserve le droit de les imposer à un taux n'excédant pas 5% de leur montant brut. Dans certaines situations toutefois, ces intérêts sont exemptés de retenue à la source.

Les **redevances** (article 12) sont imposables dans l'État dont le bénéficiaire effectif est un résident. Toutefois, l'État de la source peut prélever une retenue maximale de 5 % de leur montant brut, à moins que ces redevances ne soient attachées à l'usage ou à la concession de l'usage d'un droit d'auteur ou d'un droit similaire. À noter que la définition retenue pour les redevances est plus large que celle de l'OCDE, en partie à la demande de l'Andorre qui a souhaité que soient inclus les droits relatifs à l'enregistrement de sons et d'images, ainsi que l'usage ou la concession de l'usage d'un équipement industriel, commercial ou scientifique.

Les **gains en capital** (article 13), qu'ils proviennent de l'aliénation de biens immobiliers, de l'aliénation d'actions, parts ou autres droits dans une société à prépondérance immobilière ou de la cession d'une participation substantielle du capital d'une société, sont imposables dans l'État ou sont situés les biens immobiliers ou les sociétés visées.

Les **salaires** (article 14) sont imposables dans l'État d'exercice de l'activité, sauf dans le cas de missions temporaires effectuées dans un État par un résident de l'autre État. Par exception, les **rémunérations des enseignants et chercheurs** lorsqu'ils passent d'un État dont ils étaient résidents à l'autre pour l'exercice de leurs activités sont imposables exclusivement dans le premier État pour une durée de deux ans, pourvu que leurs travaux aient un intérêt public. Les revenus perçus par **les artistes, sportifs et mannequins** sont également imposables dans l'État d'exercice, mais l'État qui finance une part prépondérante de ces activités se réserve le droit d'imposer les revenus correspondants.

Les **pensions du secteur privé** (article 17) sont imposables dans l'État du bénéficiaire.

Les **rémunérations et pensions du secteur public** (article 18) sont exclusivement imposables dans l'État de la source, sauf dans la situation où le bénéficiaire rend ses services dans l'autre État et en possède la nationalité, sans

posséder en même temps celle de l'État de la source ; dans ce cas, la règle contraire prévaut.

Les subsides perçus à l'étranger par **des étudiants et stagiaires** sont, sous certaines conditions, exonérés d'impôt dans l'État où ils séjournent.

Les **revenus non traités par les stipulations précédentes** (article 20) ne sont imposables que dans l'État de résidence de leur bénéficiaire effectif, à moins qu'ils ne soient rattachables à un établissement stable de l'autre État.

3. Modalités d'élimination des doubles impositions

- *En France*

La France combine deux méthodes pour éliminer les doubles impositions.

– **L'exonération** pour les revenus des sociétés imposables en Andorre qui sont en dehors du champ territorial de l'impôt en application de la législation française ;

– **L'application d'un crédit d'impôt** pour les autres revenus. Le montant dépend alors du type de revenus considérés.

- i) Il est égal au montant de l'impôt andorran effectivement acquitté dans la limite du montant de l'impôt français pour une catégorie de revenus limitativement énumérés ⁽¹⁾.
- ii) Pour les autres revenus, il est égal au montant de l'impôt français correspondant, pourvu que le bénéficiaire ait effectivement acquitté un impôt sur ces revenus en Andorre.

L'application d'un crédit d'impôt pour éliminer les doubles impositions est un meilleur système que les exemptions prévues par les conventions fiscales plus anciennes. D'une part, il permet de s'assurer que le revenu en cause a bien été soumis à l'impôt en Andorre avant d'accorder le crédit en France. D'autre part, l'ensemble des revenus perçus par le bénéficiaire sont ainsi pris en compte pour déterminer l'application du barème : la **progressivité** de l'impôt sur le revenu est ainsi préservée.

- *En Andorre*

L'Andorre élimine les doubles impositions en **déduisant** de l'impôt andorran un montant égal à l'impôt payé en France, dans la limite de l'impôt andorran calculé avant cette déduction. Par ailleurs, la Principauté se réserve la

(1) *Bénéfices soumis à l'impôt sur les sociétés en France, plus-values mobilières réalisées par les établissements stables des entreprises, dividendes, redevances, intérêts, plus-values immobilières, salaires au titre d'un emploi à bord d'un navire ou aéronef, rémunérations d'administrateurs de sociétés, d'artistes et sportifs.*

possibilité de prendre en compte des éléments de revenu exemptés d'impôt en Andorre pour le calcul de l'impôt dû sur les autres éléments du revenu : il s'agit, là encore, de déterminer un taux d'imposition prenant en compte la totalité des revenus appréhendés, dans un souci de progressivité de l'impôt.

4. Stipulations relatives à la mise en œuvre de la convention

L'article 22 prévoit les clauses habituelles relatives à la **non-discrimination** dans l'imposition des revenus des personnes physiques ou morales rattachées à l'un des deux États par leur nationalité, leur résidence fiscale ou leur maison mère, mais intervenant d'une manière ou d'une autre dans l'autre État.

Une **procédure amiable** est prévue (article 23) pour le règlement de différends survenant dans la mise en œuvre de la convention entre les deux États, ou pour régler des situations qui n'auraient pas été prévues par la convention.

L'article 26 reprend les règles applicables aux membres des **missions diplomatiques, des postes consulaires** et des délégations permanentes auprès des **organisations internationales** habituellement retenues dans les conventions conclues par la France. Il est précisé que la convention ne porte pas atteinte aux privilèges fiscaux dont ils peuvent bénéficier par ailleurs. Ceux qui sont soumis aux mêmes obligations en la matière que les résidents de l'État contractant qui les a accrédités sont considérés comme des résidents fiscaux de cet État. Et la convention ne s'applique pas à ceux qui, issus d'un État tiers ou d'une organisation internationale, résident sur le territoire d'un des États contractants sans y être soumis aux obligations en matière d'impôt sur le revenu.

Les **modalités d'application de la convention** (article 27) pourront être réglées conjointement ou séparément par les autorités compétentes des États contractants. La présentation d'un formulaire d'attestation de résidence comportant la certification des services fiscaux de l'autre État est toutefois prescrite pour bénéficier des avantages de la convention en matière d'imposition des dividendes, des intérêts et des redevances.

La convention entrera **en vigueur** (article 28) le premier jour du mois suivant l'accomplissement des procédures d'approbation dans les deux États et leur notification réciproque. Ses stipulations s'appliqueront aux sommes imposables pour l'année civile suivant l'entrée en vigueur ou aux revenus afférents à cette année pour ce qui concerne l'impôt sur le revenu, et aux impositions dont le fait générateur interviendra pendant cette année pour les autres revenus. La convention pourra être **dénoncée** par les États contractants moyennant un préavis notifié au moins six mois avant la fin de l'année civile (article 29).

CONCLUSION

La France et l'Andorre possèdent des liens uniques, tissés par des siècles d'histoire commune, et attestés par le maintien de l'institution de la coprincipauté du Président de la République française sur l'Andorre.

La Principauté s'est engagée dans un courageux processus d'homologation fiscale et d'ouverture économique. Pour les Andorrans, il s'agit d'une petite révolution. C'est aussi un pari : l'Andorre, en faisant le deuil de son « exception fiscale » qui a longtemps fait sa prospérité, joue l'avenir de son économie.

La France a accompagné ces efforts depuis le début. Elle a, dès septembre 2009, conclu un accord d'échanges de renseignements fiscaux avec l'Andorre, sitôt sa législation sur le secret bancaire modifiée. Elle a encouragé la Principauté à se doter d'un système fiscal moderne, préalable indispensable à la négociation d'une convention de non double imposition. Elle a été la première à négocier et signer une telle convention, en mai 2013, sitôt les réformes fiscales en vigueur en Andorre. La convention soumise à notre approbation est donc le fruit d'un processus voulu et encouragé par la France.

Pour sa part, **le Conseil général andorran a ratifié cette convention à l'unanimité le 9 octobre dernier**. Votre rapporteur vous encourage à présent à faire de même. Cette convention est dans l'intérêt de notre pays, et en particulier de nos entrepreneurs, dont certains ont attiré l'attention de votre rapporteur sur le fait qu'ils étaient pénalisés lorsqu'ils investissaient en Andorre. Pour la Principauté, c'est une étape essentielle de sa nouvelle stratégie d'ouverture économique, à l'heure où elle doit impérativement réinventer son modèle.

AUDITIONS

Votre rapporteur a rencontré mercredi 8 octobre Mme Maria Ubach, Ambassadrice de l'Andorre en France.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 15 octobre 2014, à 9h30.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

M. Jean-Paul Dupré. Je me félicite de cette volonté de favoriser des dispositifs réduisant l'opacité qui résulte du blanchiment d'argent et de la fraude fiscale. Toute action améliorant les possibilités d'investissement, dans l'intérêt de l'aménagement et du développement du pays, doit aussi être saluée.

M. François Rochebloine, rapporteur. Je m'en réjouis également. Il y a une vraie attente de la part d'Andorre, mais aussi de la part d'investisseurs français qui sont pénalisés lorsqu'ils investissent en Andorre.

M. Nicolas Dupont-Aignan. Je comprends que l'article 24, relatif aux modalités d'échange de renseignements, déroge au modèle de l'OCDE, et qu'il renvoie à une convention de 2009. Est-ce parce que l'on ne souhaite pas aller aussi loin que la convention de l'OCDE, qui est très importante en matière d'échange automatique de données, ou bien cette convention de 2009 est-elle au contraire plus rigoureuse ?

M. François Rochebloine, rapporteur. L'Andorre n'est pas contre l'échange automatique de données, et elle y viendra. Je vous apporterai plus de précisions par écrit si vous le souhaitez.

M. Jacques Myard. La question est aussi de savoir si l'Espagne a signé le même accord que nous avec Andorre.

S'il y a une dyarchie au sommet de l'Etat en Andorre, je constate qu'elle existe aussi au sein du ministère des finances de notre pays. Je suis étonné qu'un ministre délégué co-signe un accord avec le ministre de l'économie et des finances, qui signe lui-même avec les pouvoirs du ministre des affaires étrangères et engage la République française. C'est encore une traduction de l'impérialisme du budget !

M. François Rochebloine, rapporteur. Les négociations sont en cours entre l'Andorre et l'Espagne pour établir une convention fiscale. C'est très important pour l'Andorre. Avant les années 2000, elle importait à peu près autant depuis la France que depuis l'Espagne. L'Espagne représente désormais 63 % du total, et la France 12 %.

M. Paul Giacobbi, président. La remarque de Jacques Myard est tout à fait justifiée. C'est une aberration au regard du droit international.

M. Jean-Claude Guibal. J'aimerais savoir quel est le statut fiscal des Français résidant en Andorre, en comparaison avec Monaco. Sont-ils considérés comme des contribuables français ?

M. François Rochebloine, rapporteur. C'est le critère de résidence fiscale qui s'applique. Ils bénéficient du régime andorran.

M. Paul Giacobbi, président. Andorre est un Etat souverain et indépendant. Le fait que, pour des raisons historiques, la fonction très formelle de chef de l'Etat soit exercée par l'évêque d'Urgell et par le Président de la République française, en tant que successeur des Rois de France et du Comte de Foix, n'y change rien. Ce sont les règles fiscales générales qui s'appliquent. La situation de Monaco est plus complexe au plan juridique.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 2026).

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique *(Non modifié)*

Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu (ensemble un protocole), signée à Paris le 2 avril 2013, et dont le texte est annexé à la présente loi