



N° 1945

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 mai 2019.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

en conclusion des travaux d'une mission d'information

*relative à l'assujettissement à la fiscalité américaine
des Français nés aux États-Unis.*

MM. MARC LE FUR et LAURENT SAINT-MARTIN,
co-rapporteurs

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
A. ORIGINES DU PROBLÈME.....	7
B. NATURE DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES.....	8
C. QUELLES SOLUTIONS ?.....	10
PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS	13
1. Garanties dépendant des pouvoirs publics français	13
2. Mesures suspendues à l’aboutissement des négociations bilatérales avec les États-Unis.....	13
3. Démarches devant faire l’objet d’une concertation à l’échelle de l’Union européenne	14
4. Réformes nécessaires en droit américain.....	14
INTRODUCTION	15
I. DES CITOYENS FRANÇAIS VICTIMES COLLATÉRALES D’ENGAGEMENTS BILATÉRAUX POTENTIELLEMENT PRÉJUDICIALES	18
A. DES ACCORDS AGGRAVANT AVANT TOUT LE POIDS DES OBLIGATIONS FISCALES ATTACHÉES À UN DROIT DU SOL INTÉGRAL	18
1. Des conventions franco-américaines justifiées par les besoins de la lutte contre la fraude et l’évasion fiscales	18
a. Des accords censés renforcer la coopération entre les États et répondre à des scandales retentissants	19
i. Une loi américaine à vocation extraterritoriale.....	19
ii. Des accords intergouvernementaux avec 114 pays	20
iii. L’accord de 2013 avec la France	21
iv. L’adaptation du droit interne	23
b. Un cadre pour un échange automatique d’informations	24
2. Une coopération en partie vidée de sa substance à raison d’une application asymétrique et déséquilibrée ?	26

B. DES SITUATIONS INDIVIDUELLES DIFFICILES VOIRE INEXTRICABLES DU FAIT DE PROCÉDURES LOURDES ET INTRUSIVES.....	28
1. Des binationaux « prisonniers » de leurs liens avec les États-Unis ?.....	28
a. Des indices d'« américanité » aisément réfragables ?	28
b. Une difficile renonciation à la citoyenneté américaine.....	32
2. Des politiques bancaires relevant d'un excès de zèle voire de pratiques discriminatoires ?	34
a. Les refus d'ouverture de compte	34
b. Des obstacles dans l'accès à certains services et dans la gestion de produits financiers.....	35
c. Les fermetures forcées de compte	36
3. Des contribuables assujettis à une fiscalité étrangère, extensive et complexe	36
a. Des démarches astreignantes et coûteuses, nécessitant le recours au conseil de spécialistes.....	37
b. Des accords n'excluant pas tout à fait des cas de double imposition	39
c. Des entourages potentiellement affectés.....	41
II. UNE SOUVERAINÉTÉ NATIONALE ET EUROPÉENNE À RÉAFFIRMER ET DES CITOYENS À ACCOMPAGNER FACE À LA TENTATION AMÉRICAINE D'UN POUVOIR NORMATIF EXTRATERRITORIAL	43
A. NÉGOCIER DES OBLIGATIONS FISCALES ET DÉCLARATIVES PROPORTIONNÉES À LA SITUATION DES « AMÉRICAINS ACCIDENTELS »	44
1. La remise en cause de l'application de l'accord FATCA : une option concevable en dernier recours.....	44
a. La dénonciation de l'accord FATCA et des restrictions unilatérales à l'échange d'informations : une décision légitime dont il convient toutefois de mesurer toutes les implications.....	45
b. Une révision des seuils d'entrée dans le champ du dispositif FATCA : une voie étroite nécessitant un certain pragmatisme des deux parties.....	47
2. Des accords techniques possibles	49
a. Alléger la portée de l'obligation de produire l'identifiant fiscal	50
b. Assurer la bonne application du dispositif de prévention de la double imposition, notamment en ce qui concerne la CSG et de la CRDS.....	51
c. Assurer aux « Américains accidentels » des conditions raisonnables de régularisation de leur situation fiscale	52
3. L'engagement d'une action concertée de l'Union européenne.....	54

B. TROUVER LES VOIES D'UNE RENONCIATION À LA NATIONALITÉ AMÉRICAINE PLUS SIMPLE, PLUS RAPIDE ET MOINS COÛTEUSE.....	60
1. Une évolution difficilement envisageable des principes d'acquisition de la nationalité et des obligations fiscales qui en découlent	60
2. Des assouplissements possibles dans l'application.....	62
a. Développer l'accompagnement consulaire	62
b. Réduire les frais de renonciation et l'expatriation tax	64
C. VEILLER AU RESPECT DES NORMES INTERNES GARANTISSANT L'ÉGALITÉ DES CITOYENS DEVANT LE DROIT BANCAIRE	65
1. Le droit au compte, une fausse solution.....	65
2. Le nécessaire renforcement de la régularité des opérations bancaires	66
a. Relativiser le risque du prélèvement de 30 %	66
b. Consolider les prérogatives de l'ACPR et de la CNIL	67
i. Exploiter les pouvoirs disciplinaires existants de l'ACPR	68
ii. Assurer un suivi plus étroit par la CNIL.....	70
CONCLUSION	73
TRAVAUX DE LA COMMISSION	75
ANNEXE N° 1 : DÉCRET DIT « EAI » DU 23 JUILLET 2015	87
ANNEXE N° 2 : LES « AMÉRICAINS ACCIDENTELS » DANS CINQ PAYS	91
ANNEXE N° 3 : SONDAGE DE LA FÉDÉRATION BANCAIRE EUROPÉENNE	93
ANNEXE N° 4 : COURRIER COMMUN DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU SÉNAT, REMIS AUX AUTORITÉS AMÉRICAINES	95
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	99

SYNTHÈSE

Des milliers de Français binationaux, qu'il est convenu d'appeler les « **Américains accidentels** », font face à de considérables injustices en matière bancaire et fiscale. Assujettis, parfois en le découvrant très tardivement, à l'impôt sur le revenu auprès de l'administration des États-Unis alors qu'ils n'y ont parfois résidé que quelques jours dans leur enfance, ils sont **confrontés à des refus d'ouverture, des fermetures de comptes ou à un moindre accès à certains services financiers**. Ces obstacles vont de tracasseries administratives à des cas de véritable discrimination : il faut réduire les premières et mettre fin aux secondes.

En complément, il importe de définir les modalités d'un **contrôle de la part des autorités américaines centré sur les cas les plus suspects de fraude ou d'évasion fiscales et sur les patrimoines importants**, plutôt que sur les individus aux revenus faibles et modestes, et d'assurer un **traitement des données personnelles conforme aux meilleurs standards** de protection de la vie privée.

A. ORIGINES DU PROBLÈME

- Trois particularités juridiques se combinent :

– d'abord, **il est possible d'acquérir la citoyenneté américaine par simple naissance sur le territoire des États-Unis ou par filiation**, sans ensuite de nécessité pour l'individu d'entretenir des liens avec ce pays ;

– ensuite, **les ressortissants américains sont imposés au titre de l'ensemble de leurs revenus mondiaux**, alors que l'ensemble des autres juridictions (à l'exception de l'Érythrée) assoient ce prélèvement sur un simple critère de résidence ;

– enfin, les États-Unis se sont dotés, *via* le vote d'une loi à vocation extraterritoriale en 2010, dite **FATCA**⁽¹⁾, puis la signature d'accords bilatéraux avec la plupart des pays [du monde] au cours des années suivantes, des outils leur **permettant de collecter d'importantes données relatives aux avoirs détenus par des Américains auprès d'institutions financières établies à l'étranger**.

• Jusqu'à l'adoption de ces derniers textes, l'assujettissement à la fiscalité américaine des Français nés aux États-Unis ou de parents américains restait largement théorique : indépendamment même du fait qu'une partie de ces individus ignorait soit détenir cette nationalité, soit être redevable d'impositions envers l'État fédéral, l'administration fiscale américaine n'était pas en mesure, au plan légal comme à celui de la technique informatique, de connaître la situation économique des Américains résidant hors des États-Unis. Elle l'est désormais *via* les **effets pervers et imprévus d'un dispositif au départ louable, destiné à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales**, dans le contexte de la crise de 2008.

(1) *Le foreign account tax compliance act a été adopté le 18 mars 2010 par le Congrès des États-Unis.*

B. NATURE DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Fiscales en droit, les difficultés des « Américains accidentels » sont en fait bancaires dans un premier temps.

● En effet, la loi FATCA et l'accord conclu en 2013 entre la France et les États-Unis **contraignent les institutions financières**, c'est-à-dire essentiellement les banques, assurances et entreprises gérant des opérations boursières, **à notifier à l'IRS** ⁽¹⁾ **les avoirs qu'elles détiennent au nom de clients américains**, à la fois régulièrement et sur demande ponctuelle.

Ne pas effectuer ce *reporting* ou le faire de manière imparfaite expose théoriquement les comptes, et par conséquent à la fois leurs détenteurs et les banques qui les hébergent, à deux types de **sanctions** : directement, un **prélèvement forfaitaire de 30 %** sur les paiements de source américaine litigieux et, indirectement, des difficultés comme un moindre accès au territoire américain pour les individus ou une « réputation de place » dégradée pour les sociétés.

Afin d'éviter ces mesures de rétorsion, pourtant jamais appliquées à l'heure de remise du présent rapport, les établissements bancaires cherchent à identifier les « **indices d'américanité** » de leurs clients : naturellement, pièce d'identité mentionnant la qualité de ressortissant des États-Unis, mais, de manière moins précise, lieu de naissance, numéro de téléphone, ordre de virement permanent de ou vers ce pays, etc.

La plupart des banques indiquent que la charge administrative nécessaire au repérage de ces clients les conduit à mettre en balance le coût des potentielles sanctions avec la rentabilité des comptes en question, si bien qu'elles **choisissent, à titre préventif, de se séparer de clients ou d'en refuser de nouveaux.**

Si une personne morale de droit privé, à l'instar d'une banque, a évidemment une grande latitude pour choisir ses cocontractants, de telles pratiques sont susceptibles de constituer des cas de discrimination sur le seul fondement de la nationalité réelle ou supposée, ce que la jurisprudence constitutionnelle et le code pénal condamnent. **Le Défenseur des droits**, en 2016 puis à nouveau en 2018 sur sollicitation des co-rapporteurs, **a dénoncé l'illégalité de ces discriminations spécifiques** envers certains « Américains accidentels ».

Au demeurant, l'ensemble des acteurs publics français et américains rencontrés s'accorde pour estimer que ce comportement relève d'un **excès de zèle**, ce qui expliquerait en partie pourquoi **la question semble se poser avec beaucoup moins d'acuité dans d'autres pays** que la France.

(1) L'Internal revenue service est une agence placée auprès du département du Trésor, chargée de collecter notamment l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés.

Un exemple de ce respect exagéré de leurs obligations (*over-compliance*) par les banques tient à ce que même les clients effectivement américains, mais dont la situation fiscale est tout à fait en règle, ou ceux qui démontrent ne pas détenir cette citoyenneté ou ne pas être assujettis à l'impôt américain pour diverses raisons, peuvent continuer, année après année, à recevoir les mêmes demandes de justificatifs et le même accès diminué à certaines offres par leur établissement.

● Les « Américains accidentels » ont, d'abord sur le principe mais ensuite seulement dans la plupart des cas, une **obligation de déclaration**, en remplissant le FBAR ⁽¹⁾, **et de paiement de leur arriéré** vis-à-vis de l'IRS.

Renseigner ce formulaire est déjà une tâche peu aisée, d'autant plus pour un individu n'étant pas familier du système administratif américain, ce qui multiplie le risque de commettre des erreurs de bonne foi. À l'occasion du repérage d'un nouveau contribuable, l'IRS demande fréquemment la mise en conformité sur un certain nombre d'exercices antérieurs.

L'étape du règlement est tout aussi délicate. En toute rigueur, les stipulations de la convention fiscale franco-américaine de 1994 empêchent, conformément à un principe général du droit international, les cas de double imposition, en permettant d'imputer comme crédit d'impôt auprès de la première juridiction le montant acquitté auprès de l'administration fiscale de la seconde.

Néanmoins, ce dispositif ne fonctionne de manière satisfaisante que pour les taxations qui, non seulement existent, mais sont définies de manière similaire par les deux parties. Cette condition n'est pas remplie dans deux cas au moins. Premièrement, **les États-Unis ne considèrent pas la CSG et la CRDS ⁽²⁾ comme des impôts** assis sur le revenu puis affectés à la sécurité sociale, **mais comme des cotisations sociales**, dont le paiement ne peut être invoqué pour minorer un arriéré envers le fisc américain. Deuxièmement, l'IRS ne prend pas en compte le **régime français relatif à la plus-value tirée de la cession d'une résidence principale**, et tient donc le produit de cette vente pour une ressource normale.

● Parce qu'ils ne s'estiment en aucune façon liés aux États-Unis et afin de cesser d'être redevables vis-à-vis de l'IRS, nombre de binationaux « accidentels » sont tentés de renoncer à leur citoyenneté américaine. La procédure présente cependant deux défauts majeurs, tenant à sa lourdeur et au fait qu'elle n'apporte qu'une solution pour l'avenir. En plus de la charge que représente l'obtention des pièces justificatives exigées, trois types de dépenses pèsent sur le demandeur : des frais administratifs fixes de 2 350 dollars, les honoraires de l'avocat ou du comptable dont l'aide est souvent indispensable et un éventuel arriéré fiscal, assorti ou non de pénalités de retard.

(1) *The foreign bank and financial accounts report doit être transmis dès lors que le total des sommes déposées sur l'ensemble des comptes étrangers a dépassé, à tout moment de l'année, le seuil de 10 000 dollars.*

(2) *Contribution sociale généralisée et contribution pour le remboursement de la dette sociale.*

Abandonner sa nationalité américaine n'est possible qu'à la condition de n'avoir aucune dette envers l'État fédéral. Certes, ce critère semble très imparfaitement vérifié par les services consulaires, mais il est signalé – de plus en plus clairement, il est vrai – aux intéressés que ce changement d'état civil ne les délie pas de l'obligation de s'acquitter des éventuels prélèvements dus antérieurement. Dans ces conditions, ceux qui conservent des « indices d'américanité » **restent potentiellement sujets au reporting de leur banque.**

C. QUELLES SOLUTIONS ?

- Certaines garanties doivent être apportées par les pouvoirs publics français. La priorité est d'**imposer aux banques de cesser toute discrimination** et à respecter davantage la vie privée de leurs clients, afin de ne pas se montrer plus diligentes que ce que demande FATCA.

- Par ailleurs le Gouvernement ne saurait rester sans prendre d'initiatives et doit impérativement entamer de véritables négociations. À court terme, le relèvement de certains seuils, la prorogation du moratoire permettant de ne pas sanctionner l'absence d'identifiant fiscal ou social, la **création d'un poste d'attaché fiscal au sein de l'ambassade américaine à Paris** apporteraient de premiers soulagements techniques. À moyen terme, la France doit poursuivre ses négociations en vue d'une **interprétation plus favorable de la convention bilatérale** : des avancées très récentes sur le statut de la CSG sont à saluer.

Si aucune avancée n'intervient, la dénonciation de l'accord FATCA doit être considérée comme une option parfaitement envisageable.

- Sur l'ensemble de ces questions, une approche commune doit être recherchée et promue à l'échelle de l'**Union européenne**.

- Enfin, des évolutions sont souhaitables et possibles en droit américain.

Certes, il semble irréaliste d'abroger ou d'amender les dispositions du droit constitutionnel et civil américain à l'origine des difficultés.

Mais les trois **propositions de loi TTFI, RBT et SCE** ⁽¹⁾, en préparation au Congrès et objets de développements dans le corps du rapport, permettraient d'exonérer la majeure partie des binationaux. L'autorité réglementaire peut aussi prendre des mesures, à la condition d'en avoir la volonté politique.

À l'issue de leurs travaux, les rapporteurs formulent 12 propositions, rappelées ci-après. Ils invitent le Gouvernement à s'en saisir pour intensifier ses efforts diplomatiques et notent avec satisfaction l'engagement de plusieurs de leurs collègues du Sénat et du Parlement européen sur ce sujet.

(1) *Respectivement* : territorial taxation for individuals, residency based taxation *et* single country exemption.

La situation des « Américains accidentels » participe d'un problème plus général : il s'agit de l'extraterritorialité de certaines normes adoptées par les États-Unis. Des erreurs ont été commises : il appartient désormais au Parlement de se montrer plus vigilant dans l'examen d'accords internationaux, tels les IGA.

PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

Le classement des préconisations ci-dessous reflète les responsabilités propres à chacun des acteurs qui seront appelés à les mettre en œuvre.

1. Garanties dépendant des pouvoirs publics français

Proposition n° 11 : rappeler formellement aux établissements financiers, par la voie d'une communication commune du ministère de l'économie et des finances et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), que l'hypothèse d'une retenue de 30 % sur les flux de source américaine ne serait activée qu'en ultime instance et ne saurait par conséquent fournir le moindre argument pour les fermetures préventives de comptes ou refus de services.

Proposition n° 12 : sous réserve d'une évaluation approfondie et de moyens appropriés, donner à l'ACPR le pouvoir d'enjoindre aux institutions financières de motiver leurs décisions de rupture ou de refus des relations contractuelles avec les particuliers affichant des « indices d'américanité » en cas d'échec d'une procédure de médiation.

2. Mesures suspendues à l'aboutissement des négociations bilatérales avec les États-Unis

Proposition n° 3 : ouvrir une véritable négociation avec les États-Unis.

Proposition n° 1 : rappeler à l'administration américaine son engagement d'obtenir du Congrès l'autorisation de communiquer à la direction générale des finances publiques (DGFIP) le solde des comptes et la valeur de rachat des assurances vie détenus par des Français aux États-Unis et, dans l'intervalle, suspendre le transfert à l'*Internal revenue service* (IRS) de ces données collectées par les banques françaises.

Proposition n° 5 : négocier une révision des seuils de revenus et de patrimoine conditionnant la transmission des données exigées par l'accord FATCA afin de mieux proportionner les obligations déclaratives aux enjeux de la coopération dans le domaine de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Proposition n° 6 : actualiser les stipulations de la convention fiscale franco-américaine relatives aux revenus, contributions et plus-values susceptibles d'ouvrir le bénéfice d'un crédit d'impôt, afin de prévenir des doubles impositions.

Proposition n° 7 : négocier pour les « Américains accidentels » l'accès aux procédures de régularisation amiable des manquements aux obligations fiscales.

Proposition n° 4 : en cas d'échec des négociations engagées, envisager une dénonciation unilatérale de l'accord FATCA et une restriction des informations transmises sur le fondement de la convention fiscale franco-américaine du 31 août 1994, à due proportion des informations reçues.

3. Démarches devant faire l'objet d'une concertation à l'échelle de l'Union européenne

Proposition n° 8 : inscrire de la situation des « Américains accidentels » à l'ordre du jour du Conseil des ministres des finances de l'Union européenne.

Proposition n° 9 : sous réserve d'évaluation et sur le modèle du règlement (CE) n° 2271/96 du 22 novembre 1996, envisager la mise en place d'un dispositif susceptible d'atténuer pour les établissements bancaires les effets extraterritoriaux de la législation FATCA.

4. Réformes nécessaires en droit américain

Proposition n° 2 : réduire les frais administratifs de renonciation à la citoyenneté américaine en revenant à leur montant antérieur de 400 dollars et exonérer de leur paiement les individus les plus modestes.

Proposition n° 10 : réviser à la hausse les seuils dans l'application de l'*expatriation tax* et pour le dispositif de la *departure tax*.

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

Au fil de près de deux cent cinquante ans d'histoire, la France et les États-Unis ont su établir une relation que d'aucuns peuvent qualifier de privilégiée.

Éprouvée dans les affres de la guerre et affermie à la faveur des temps de paix, la force de ces liens se manifeste aujourd'hui dans la multiplicité et la vigueur des échanges économiques, scientifiques et culturels. Elle se traduit également par la perpétuation d'une alliance politique qui, pour ne pas exclure les divergences d'intérêts et les dissensions conjoncturelles, n'en apparaît pas moins fondée sur le partage de valeurs universalistes et la possibilité de combats communs. Au-delà des relations entre États, la proximité des sociétés se mesure en dernier lieu à l'existence d'une communauté de binationaux dont l'existence s'organise de part et d'autre de l'Atlantique, au gré des circonstances et des histoires familiales.

Mais comme en bien des domaines, la mondialisation et les nécessités de la coopération internationale renouvellent profondément les termes de la problématique entourant l'application du droit de la nationalité et l'expression du sentiment d'appartenance. Dans ce contexte, des conflits de lois peuvent d'autant plus facilement éclater que les individus peuvent conserver malgré eux des attaches et que la hiérarchie des normes se complexifie.

À bien des égards, la situation de ceux de nos compatriotes que l'on appelle commodément « Américains accidentels » illustre cette difficulté. En effet, elle résulte de l'application d'un droit du sol intégral qui conduit les États-Unis à considérer comme de leur ressortissant tout individu né sur leur territoire. Dans cette conception volontiers intégratrice, peu importent la nationalité des parents, le caractère fortuit du lieu de naissance, la durée du séjour sur le sol américain ou l'inexistence de liens avec ce pays.

Suivant l'étude du professeur Régis Bismuth⁽¹⁾, entrent ainsi dans la catégorie des « Américains accidentels » les « *personnes qui* :

« – *ont acquis la nationalité américaine à la naissance par jus soli compte tenu de leur naissance sur le territoire des États-Unis ;*

« – *ont bénéficié dès la naissance d'une autre nationalité transmise par l'un des deux (ou les deux) parents qui n'est pas (ou ne sont pas) citoyen(s) américain(s) et à laquelle il n'a jamais été renoncé depuis la naissance ;*

« – *ont quitté les États-Unis au cours de leur enfance (parfois quelques semaines après leur naissance) et*

(1) Régis Bismuth, professeur à l'École de droit de Sciences Po, « L'extraterritorialité du FATCA et le problème des "Américains accidentels" », Journal du droit international, Lexis-Nexis, octobre 2017.

« – n’ont jamais travaillé ou, plus largement, résidé de façon permanente aux États-Unis après leur majorité. »

Avec l’Érythrée, les États-Unis se présentent comme le seul État au monde à ne pas faire exclusivement reposer la fiscalité directe sur une assiette territoriale, qui assujettirait l’ensemble des résidents américains quelle que soit leur nationalité, mais également sur le critère de la citoyenneté : en vertu de la *citizenship based taxation* (CBT), **les ressortissants américains sont redevables de l’impôt fédéral sur la somme de leurs revenus mondiaux.**

Or, cette éventualité – et les exigences déclaratives et fiscales qu’elle impose – revêtent désormais un caractère d’autant moins théorique pour les Français que le *foreign account tax compliance act* (FATCA), adopté par le Congrès des États-Unis en 2010, s’applique sur le territoire de la République. Aux termes de l’accord conclu le 14 novembre 2013 avec les États-Unis⁽¹⁾, la France a en effet résolu d’en assurer la transposition à compter de 2014.

À l’époque – au-delà des réserves et interrogations exprimées par les rapporteurs et plusieurs parlementaires quant à la réciprocité des engagements souscrits –, ce choix pouvait trouver une justification fondamentale : la promesse d’améliorer le respect des obligations fiscales à l’échelle internationale par un certain resserrement de nos coopérations dans la lutte contre la fraude et l’évasion fiscales.

Mais aujourd’hui, chacun peut convenir de ce que les effets indésirables de l’exécution de l’accord FATCA dépassent assez nettement les prévisions initiales des pouvoirs publics, en occasionnant des pratiques discriminatoires, des tracasseries administratives et des restrictions à l’accès aux services bancaires.

C’est d’ailleurs au vu des témoignages multiples et constants reçus par plusieurs de ses membres et qui ont poussé M. Marc Le Fur à déposer une proposition de résolution⁽²⁾ que la commission des finances de l’Assemblée nationale a décidé de créer, en mars 2018, la mission d’information relative à sur l’assujettissement à la fiscalité américaine des Français nés aux États-Unis.

Le présent rapport marque l’aboutissement de ses travaux, qui poursuivaient trois principaux objectifs : en premier lieu, faire toute la lumière sur la situation exacte des « Américains accidentels » et des banques françaises vis-à-vis des États-Unis, ainsi que sur les implications du droit de la nationalité et de la législation fiscale outre-Atlantique ; en deuxième lieu, évaluer les conditions de l’application de l’« accord FATCA » et de la convention fiscale bilatérale conclue le 31 août 1994 ; en dernier lieu, examiner les actions diplomatiques et les mesures de droit national susceptibles de porter remède aux difficultés éprouvées par nos compatriotes jusque dans leur vie quotidienne.

(1) Ratifié à la suite de la promulgation de la loi n° 2014-1098 du 29 septembre 1994.

(2) Proposition de résolution de M. Marc Le Fur et de plusieurs de ses collègues (n° 377) invitant le Gouvernement à prendre en compte la situation des « Américains accidentels » vis à vis de l’Internal revenue service (IRS) et de *foreign account tax compliance act* (FATCA) et à dégager des pistes de réflexion afin de répondre à leurs attentes (enregistré à la présidence de l’Assemblée nationale le 10 novembre 2017).

À cette fin, les rapporteurs se sont attachés à recueillir l'ensemble des éléments factuels et d'expertise susceptibles de leur permettre de faire la part entre des cas individuels et un état de fait appelant objectivement la critique. Dans le cadre d'une vingtaine d'auditions, ils se sont ainsi efforcés d'appréhender de manière concrète les obligations déclaratives et fiscales découlant de l'application des accords FATCA en recevant des personnes relevant de son champ d'application, ainsi que des représentants de l'administration et du secteur bancaire, ou encore des juristes spécialisés. Ils ont effectué deux déplacements à l'étranger, respectivement à Bruxelles et Washington, D.C., à la fois pour comprendre la perception de la situation en dehors de France et pour sensibiliser leurs homologues du Parlement européen et du Congrès, dont ils saluent ici chaleureusement le travail visant à trouver des solutions favorables aux « Américains accidentels ».

Certes, on pourrait objecter que l'attention portée aux « Américains accidentels » n'allait pas de soi dès lors que leur effectif même demeure assez largement indéterminé.

Aux yeux des rapporteurs, le nombre ne fait rien à l'affaire. De fait, l'ensemble des éléments recueillis au terme de leur mission – dont 156 témoignages concrets et documentés ⁽¹⁾ – caractérisent une réalité : celle de pratiques et d'obligations susceptibles de porter atteinte aux libertés individuelles, et ce, sur la base d'un accord dont l'exécution actuelle met en cause la souveraineté et les intérêts de la France.

Face à la situation inextricable, injuste et parfois dramatique dans laquelle se trouvent plongés les « Américains accidentels », les pouvoirs publics ne sauraient demeurer inertes. En effet, les difficultés rencontrées par nos compatriotes constituent d'abord les dommages collatéraux des accords signés avec les États-Unis (I). Dès lors, il importe de réaffirmer une souveraineté nationale et européenne afin d'apporter des solutions concrètes à nos concitoyens confrontés aux conséquences de l'aspiration des États-Unis à l'établissement d'un pouvoir normatif extraterritorial (II).

*

* *

(1) Cf. tome II accessible sur le site internet de l'Assemblée nationale. Les messages reproduits sont authentiques, moyennant une simple mise en cohérence typographique et, naturellement, l'anonymisation de l'intégralité des pièces.

I. DES CITOYENS FRANÇAIS VICTIMES COLLATÉRALES D'ENGAGEMENTS BILATÉRAUX POTENTIELLEMENT PRÉJUDICIALES

La soumission des Français possédant par ailleurs la nationalité américaine de manière « accidentelle » aux dispositions de l'*internal revenue code* (IRC), équivalent du code général des impôts (CGI) aux États-Unis au plan fédéral, se présente avec une acuité nouvelle depuis la ratification de la convention fiscale franco-américaine de 1994⁽¹⁾ et, surtout, de l'accord bilatéral conclu en 2013 puis ratifié l'année suivante en vue de l'application de FATCA⁽²⁾.

Initialement, ces traités avaient vocation à améliorer l'existant, en renforçant les échanges entre les administrations fiscales des deux pays signataires, mais ils ont en réalité d'abord mis en lumière les effets pervers de la notion d'*U.S. person*, qualification qui rend un individu redevable de l'impôt fédéral (A). Loin de faciliter la situation des binationaux accidentels, ils leur ont causé de forts préjudices (B).

A. DES ACCORDS AGGRAVANT AVANT TOUT LE POIDS DES OBLIGATIONS FISCALES ATTACHÉES À UN DROIT DU SOL INTÉGRAL

L'assujettissement à la fiscalité américaine des Français par ailleurs titulaires de la citoyenneté américaine a pour cause la combinaison de deux principes : la *citizenship based taxation* évoquée *supra* et les critères d'attribution de la nationalité.

FATCA a eu pour objet et pour effet de mettre fin à l'impossibilité juridique et technique de recouvrir l'impôt dû par les Américains expatriés, que ces derniers soient ou non conscients du fait de posséder cette citoyenneté.

Initialement présenté comme un outil servant à la prévention et à la répression de la fraude aux impôts (1), FATCA a vite montré qu'il ne s'inscrivait pas dans une logique « donnant-donnant », mais tendait plutôt à transformer les fiscs étrangers, dont la direction générale des finances publiques (DGFIP) en France, en agences de recouvrement de fait des prélèvements obligatoires américains, sans retour équivalent de la part de l'IRS (2).

1. Des conventions franco-américaines justifiées par les besoins de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales

Unilatérale, la loi américaine a été déclinée *via* des accords bilatéraux.

(1) *Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, conclue le 31 août 1994 et modifiée par les avenants du 8 décembre 2004 et du 13 janvier 2009.*

(2) *Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite « loi FATCA »), conclu le 14 novembre 2013.*

a. Des accords censés renforcer la coopération entre les États et répondre à des scandales retentissants

Le dispositif normatif que l'on regroupe sous l'appellation FATCA comprend trois, voire quatre étages : une loi américaine, des accords intergouvernementaux, d'éventuels actes de transposition ou mesures d'application dans les États signataires de ces accords.

i. Une loi américaine à vocation extraterritoriale

D'abord, le *foreign account tax compliance act* (FATCA) est le volet fiscal d'une réforme législative plus vaste engagée par l'administration du président Barack Obama et votée le 18 mars 2010 par le Congrès des États-Unis : le *hiring incentives to restore employment act* (HIRE).

Son adoption répondait à un double objectif : d'une part, **améliorer le pouvoir d'achat des Américains** en vue de relancer l'économie du pays après la crise financière de l'automne 2008 – les autres principales mesures de HIRE visant notamment à réduire les cotisations sociales afin de faciliter les embauches – et, d'autre part, **lutter contre la fraude et l'évasion fiscales**.

Cette dernière préoccupation était alors perçue comme une priorité à l'échelle internationale, ainsi qu'en atteste la mobilisation renforcée du Groupe des vingt (G20), de l'Union européenne (UE) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) contre les juridictions pratiquant le secret bancaire. Le contexte mondial a encouragé la procédure au Congrès.

En effet, aux États-Unis, plusieurs **scandales**, impliquant notamment l'établissement suisse UBS, avaient révélé l'ampleur des transferts d'une partie des avoirs d'Américains fortunés vers des institutions financières ⁽¹⁾ étrangères (IFE) installées dans des juridictions non coopératives (« paradis fiscaux »), avec l'objectif de les soustraire aux impositions fédérales.

Certes, des échanges d'informations étaient déjà possibles dans le cadre de la collaboration bilatérale entre l'administration fiscale américaine et ses homologues de pays partenaires, mais cette modalité présente deux limites : il s'agit de demandes ponctuelles sur des cas particuliers et elles sont, justement, susceptibles d'être freinées par des réglementations nationales opaques.

Du point de vue du Congrès, FATCA remédie à ce double problème :

– en dehors de tout cadre diplomatique, le législateur américain a adopté **un texte qui se présente formellement comme un outil interne classique, mais qui revêt matériellement une portée extraterritoriale**, puisqu'il crée un

(1) Dans le cas français, au titre du g) du 1. de l'article 1^{er} de l'accord bilatéral, la notion d'institution financière est entendue comme regroupant les établissements gérant des dépôts sous forme de compte, de livret ou de titres, les entités d'investissement et les organismes d'assurance.

système général de collecte des données relatives aux comptes et autres produits financiers détenus par des *U.S. persons* partout dans le monde ;

– l'IRC ⁽¹⁾ prévoit désormais que les banques étrangères hébergeant les comptes d'Américains ou recevant des paiements en provenance des États-Unis procèdent par défaut à une **retenue à la source de 30 %** sur ces fonds, au bénéfice de l'IRS, ou, afin de s'exempter de ce prélèvement forfaitaire, acceptent un accord avec le département du Trésor, signé par elles-mêmes ou le gouvernement du pays où elles sont établies, et lui **communiquent les informations relatives à l'identité des clients concernés et des montants correspondants**, une fois par an, proactivement ou sur demande (*cf. infra*).

Ainsi, les rapporteurs ne peuvent que s'étonner du fait que les pouvoirs publics américains aient unilatéralement choisi de mettre en place une **sanction par principe** avant seulement d'envisager un **assouplissement par exception** si les IFE se conforment à certaines exigences. Ils estiment qu'il aurait été bien préférable d'organiser de nouvelles modalités de coopération dans un premier temps et de l'assortir ensuite d'éventuelles mesures coercitives. Cette logique paraît d'autant plus dommageable, aujourd'hui, à la bonne application de l'accord qu'elle pousse les banques à des attitudes frileuses et préventivement discriminatoires vis-à-vis des « Américains accidentels », qui vont au-devant de l'esprit même de l'accord.

ii. Des accords intergouvernementaux avec 114 pays

Ensuite, l'administration américaine a négocié des accords intergouvernementaux (*intergovernmental agreements* – IGA) avec les États qui accueillent l'activité de banques hébergeant les avoirs d'Américains à l'étranger.

Il est en effet vite apparu qu'une application unilatérale et universelle de la loi FATCA par l'administration américaine serait compromise en raison d'obstacles techniques et juridiques. D'une part, la **complexité informatique** du dispositif impliquait de préparer un cadre standard pour l'échange des données. D'autre part, de **nombreuses législations nationales relatives à la protection de la vie privée et des données personnelles** étaient susceptibles d'empêcher aux banques de procéder à la collecte et à la transmission des informations relatives aux comptes détenues par des Américains. La disposition de la loi américaine prévoyant qu'en cas d'interdiction de ce type par le droit des pays concernés, les IFE devaient, à défaut d'obtenir une dérogation *ad hoc* auprès de l'autorité compétence, fermer les comptes litigieux, aurait été disproportionnée en pratique.

Un groupe de travail réunissant l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie (G5), ainsi que les États-Unis, a abouti, le 8 février 2012, à une solution en deux points : le droit interne de ces pays européens pourra être modifié pour autoriser le recueil et la communication des données entrant dans le champ de FATCA, en échange de quoi l'administration fiscale américaine

(1) *Partie A, chapitre 4, article 1471.*

transmettra à ses homologues les mêmes informations sur les comptes détenus aux États-Unis par des ressortissants du G5. À l'heure de remise du présent rapport et comme il sera exposé *infra*, il semble que cette réciprocité ne soit pas effective de la part des États-Unis. De plus, une fois enregistrées auprès de l'IRS, les IFE qui y sont établies ne seront pas soumises à la retenue de 30 %.

Ces négociations avec le G5 ont posé les bases d'un mouvement qui devait concerner une grande partie du monde : au total, 102 IGA ont été mis en place, ainsi que 12 accords ayant une portée « *substantiellement équivalente* ». Le premier IGA a été signé le 12 septembre 2012 avec le Royaume-Uni ; le dernier, en date du 10 avril 2019, concerne la Serbie ⁽¹⁾.

Le département du Trésor propose deux approches à ses cosignataires :

– dans le modèle IGA 1, retenu par 100 gouvernements, les IFE du pays partenaire reportent les informations à leur administration fiscale nationale, qui à son tour les transmet à l'IRS. L'accord peut prévoir un flux réciproque de données des États-Unis vers le signataire (IGA 1A), ou non (IGA 1B) ;

– dans le modèle IGA 2, choisi par 14 pays, dont l'Autriche et la Suisse, la communication des IFE est directement adressée à l'IRS, sans truchement du fisc national ni obtention réciproque d'informations. À nouveau, deux sous-versions existent, selon que le gouvernement cocontractant dispose déjà d'une convention fiscale bilatérale ayant pour objet l'échange d'informations sur demande ou la prévention de la double imposition (IGA 2A), ou non (IGA 2B).

iii. L'accord de 2013 avec la France

Le 14 novembre 2013, la France a conclu un IGA 1A, intitulé « accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite "loi FATCA") ».

• Sa ratification a été autorisée par la **loi n° 2014-1098 du 29 septembre 2014**, conformément à l'article 53, alinéa 1^{er}, de la Constitution ⁽²⁾.

La discussion parlementaire du projet de loi avait permis de mettre en balance l'intérêt réel de l'accord en matière de lutte contre la fraude fiscale avec certaines de ses fragilités, tenant à la fois risque d'une moindre application par les États-Unis et au coût de la mise en conformité pour les établissements bancaires.

(1) La liste à jour des accords, leur date de signature, leur modèle et d'autres précisions sont disponibles sur le site du département du Trésor : www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/pages/fatca.aspx.

(2) « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. »

Les pays ayant signé un IGA avant la France semblaient déjà prendre la mesure de cette première difficulté, l'administration fédérale américaine ayant annoncé que les forces politiques alors en responsabilités au Congrès refuseraient vraisemblablement de ratifier toute stipulation prévoyant un échange de données financières individuelles extensif avec une puissance étrangère.

Ainsi, Mme Michèle André, rapporteure pour la commission des finances du **Sénat**⁽¹⁾, jugeait que « *la défense de la souveraineté fiscale de la France et de ses partenaires européens exige de ne pas laisser passer cette chance* ». Elle estimait que l'accord « *comprend de nombreuses garanties [...] en faveur de la France* » – notamment sa clause de la nation la plus favorisée – appuyées sur un « *champ d'application clairement défini au regard du droit français* », permettant ainsi de tenir la loi FATCA pour un « *dispositif vertueux qui porte déjà ses premiers fruits, [...] auquel tous les États ont à gagner* ».

En revanche, elle rappelait que le texte américain était « *à l'origine unilatéral et extraterritorial* », avec la menace d'une « *retenue à la source punitive* », et posait la « *question centrale de la réciprocité* », appelant à la « *vigilance* » sur ce point comme sur la « *multiplication des standards, sources de coûts inutiles* ». Elle recommandait enfin le rapprochement avec d'autres normes de l'UE et de l'OCDE.

Pour sa part, Mme Estelle Grelier, dans son rapport pour la commission des affaires étrangères de l'**Assemblée nationale**⁽²⁾, portait l'appréciation d'ensemble d'un « *objectif incontestable et de résultats indirects essentiels et déjà tangibles* », notant que « *l'asymétrie entre la France et les États-Unis devrait progressivement s'estomper* ». Prolongeant l'analyse du Sénat, elle était d'avis que l'échange d'informations de façon automatique, au lieu d'une procédure au cas par cas, constitue une « *révolution non seulement juridique, mais également technique* », pour conclure que « *la nécessité d'une approbation de l'accord FATCA par la voie parlementaire ne fait l'objet d'aucun doute* ».

Dans son avis au nom de la commission des finances⁽³⁾, M. Yann Galut faisait l'analyse d'un projet de loi porteur d'un « *réel progrès* » pour la transparence fiscale, et même d'une « *chance* » dans le recul du secret bancaire, y compris en Europe, tout en alertant sur le fait que les États-Unis aient initialement retenu une « *méthode pour le moins cavalière* » et que « *la réciprocité de l'accord ne [soit] pas complète* ».

M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, avait évoqué à la tribune un « *projet de loi extrêmement novateur [...] fruit des négociations menées par la France et ses partenaires européens afin de promouvoir un échange automatique sur une base bilatérale et réciproque avec les États-Unis* ».

(1) Rapport n° 751, enregistré à la présidence du Sénat le 17 juillet 2014.

(2) Rapport n° 2195, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 septembre 2014.

(3) Avis n° 2193, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 septembre 2014.

• Plusieurs alertes avaient été émises sur les difficultés susceptibles de se présenter, tant pour l'administration que pour les banques et leurs clients.

Dans son rapport précité, Estelle Grelier indiquait par exemple que « *le coût de la mise en œuvre de FATCA est estimé à 200 à 300 millions d'euros pour les cinq plus grands établissements bancaires français, selon les données communiquées par la Fédération bancaire française* » et que « *la direction générale des finances publiques a chiffré à 120 000 euros pour 2014 la charge correspondante [...], [qui] devrait être divisé[e] par quatre en 2015* » et serait compensée par un recouvrement supplémentaire de l'impôt.

Cette affirmation semble aujourd'hui démentie par les faits, ce qui pourrait motiver des travaux de contrôle auprès de la DGFIP dans le cadre de l'examen de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, dont le rapporteur spécial est M. Laurent Saint-Martin.

Malgré son retrait avant discussion, l'unique amendement au projet de loi de ratification, déposé par M. Frédéric Lefebvre⁽¹⁾, avançait dans son exposé sommaire que « *les banques françaises servant des clients imposables aux États-Unis devront en outre, dans certains cas, respecter la législation financière américaine. Les règles américaines étant bien sûr différentes des règles françaises et européennes, elles nécessitent pour leur respect la création d'un département administratif spécialisé. Il est clair que le coût administratif alors encouru par l'établissement financier français est hors de proportion avec le profit réalisé sur le portefeuille de la plupart des clients concernés. En réaction à ces nouvelles contraintes et afin de se soustraire à la lourdeur administrative qui s'en suit, des établissements français ont commencé à notifier à leurs clients imposables aux États-Unis la fermeture de leurs comptes.* »

L'année suivante, le même député proposait, par amendement au projet de loi pour la croissance et l'activité⁽²⁾, de rendre automatique l'intervention de la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) en cas de non-respect, du fait de FATCA, des dispositions de l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, relatives au droit au compte (*cf. infra*).

iv. L'adaptation du droit interne

Enfin, conformément aux conclusions partagées du G5 et des États-Unis, les modalités informatiques et certains obstacles normatifs ont nécessité des aménagements de l'ordonnancement juridique des cosignataires des IGA.

S'agissant de la France, l'**article 1649 AC du CGI**, tel qu'introduit par la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, disposait déjà que « *les teneurs de compte, les organismes d'assurance et assimilés et toute autre institution financière mentionnent, sur [une déclaration],*

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/2195/AN/1.asp>

(2) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/2498/AN/55.asp>

les informations requises pour l'application des conventions conclues par la France organisant un échange automatique d'informations à des fins fiscales ».

La loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 l'a complété de la sorte : « afin de satisfaire aux obligations mentionnées au premier alinéa, ils mettent en œuvre, y compris au moyen de traitements de données à caractère personnel, les diligences nécessaires en matière d'identification et de déclaration des comptes, des paiements et des personnes » et précisé que « ces traitements éventuels sont soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ».

Un décret⁽¹⁾, une délibération⁽²⁾ de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et un arrêté⁽³⁾ ont été pris en 2015 afin de déterminer les aspects pratiques ces échanges de données dans le cas de FATCA.

b. Un cadre pour un échange automatique d'informations

Dans la mesure où la France a retenu le modèle IGA 1A, la communication des données collectées par les banques à destination de l'IRS s'effectue de manière centralisée et indirecte, *via* la DGFIP, placée sous la tutelle des ministères de l'économie et des finances et de l'action et des comptes publics, et plus spécifiquement par la direction de la législation fiscale (DLF).

Le décret du 23 juillet 2015 précité dispose que « les institutions financières mentionnées à l'article 1649 AC du code général des impôts souscrivent avant le 31 juillet de chaque année une déclaration mentionnant les informations requises pour l'application de l'accord FATCA ».

Le respect de cette disposition est surveillé par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et l'Autorité des marchés financiers (AMF), au titre des articles L. 612-1 et L. 621-20-6 du code monétaire et financier. Des organes publics français concourent donc à protéger un droit d'origine américaine.

En miroir du *a)* du 2 de l'article 2 de l'accord bilatéral de 2013, l'article 2 du décret dresse la liste des **éléments nominatifs et quantitatifs** de cette déclaration : comme le montre l'annexe n° 1, le champ des informations à transmettre est vaste, permettant à la fois l'identification personnelle des clients et plusieurs montants sur les avoirs en sa possession.

(1) Décret n° 2015-907 du 23 juillet 2015 relatif aux modalités de collecte et de transmission des informations par les institutions financières en application de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite « loi FATCA ») et de l'article 1649 AC du code général des impôts.

(2) Délibération n° 2015-311 du 17 septembre 2015.

(3) Arrêté du 25 juillet 2017 modifiant l'arrêté du 5 octobre 2015 portant création par la direction générale des finances publiques d'un traitement automatisé d'échange automatique des informations.

La DGFIP a fait savoir à la mission qu'elle :

– « *transmet automatiquement à l'IRS les informations contenues dans les déclarations des institutions financières, déclarées par voie informatique sous forme d'un fichier XML* » ;

– et « *assure un contrôle formel des déclarations remises par les banques (dépôt dans les délais, constitution du fichier conforme au cahier des charges), mais n'a pas à vérifier leur contenu* »⁽¹⁾, ce rôle revenant à l'ACPR et à l'AMF.

Les rapporteurs notent que l'arrêté du 25 juillet 2017, dit « EAI », fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État⁽²⁾, formé par l'Association des Américains accidentels (AAA)⁽³⁾. La décision est attendue pour le premier semestre 2019.

La séparation des pouvoirs, le secret de l'instruction et le respect du principe du contradictoire empêchent de porter ici une appréciation sur l'opportunité du recours et sur le sens que la haute juridiction entendra donner à sa décision. Il appartient dès lors au Gouvernement de présenter ses arguments en défense de l'acte réglementaire litigieux. La mission a toutefois pu consulter certaines pièces du dossier et souhaite rappeler les prétentions de l'AAA.

L'AAA invoque trois moyens à l'appui de sa requête contre l'arrêté « EAI »

En premier lieu, la requérante invoque un vice de légalité externe en ce que l'arrêté aurait été signé par le directeur général adjoint des finances publiques sans que ce dernier dispose, à la date de son édition, d'une délégation de signature valide.

En deuxième lieu, le recours affirme que les États-Unis refuseraient d'appliquer l'accord intergouvernemental de manière réciproque.

En troisième lieu, l'arrêté est attaqué en ce que l'échange de données qu'il organise ne répondrait ni à un motif d'intérêt général, compte tenu du défaut de réciprocité allégué, ni au critère de proportionnalité, puisque les informations seraient stockées massivement.

Par ailleurs, le 4 de l'article 5 de l'accord bilatéral comporte une **stipulation anti-abus** : « *les parties mettent en œuvre les mesures nécessaires afin d'éviter l'adoption par les institutions financières de pratiques destinées à contourner les obligations déclaratives prévues par le présent accord* ».

(1) Courrier de M. Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale, daté du 31 octobre 2018.

(2) Req. n° 414.780.

(3) L'AAA revendique 1 010 adhérents en avril 2019, dont 780 à jour de cotisation.

2. Une coopération en partie vidée de sa substance à raison d'une application asymétrique et déséquilibrée ?

• D'une part, il convient de rappeler qu'un accord international ne saurait être appliqué en droit interne que dans la mesure où son application est réciproque de la part de chacun des signataires ⁽¹⁾.

L'article 6 de l'accord de 2013 prévoit que « *le Gouvernement des États-Unis convient de la nécessité de parvenir à des niveaux équivalents d'échanges automatiques de renseignement avec la France* ».

Or, plus de quatre ans après le débat parlementaire relatif au projet de loi autorisant la ratification de l'IGA, les alertes du Conseil d'État et les craintes de plusieurs députés et sénateurs quant à une application insuffisamment complète de ses clauses de la part des États-Unis ont conservé leur pertinence.

Le problème central est que **la DGFIP n'obtient toujours pas le solde des comptes détenus par les contribuables français auprès de banques américaines, ni la valeur de rachat des contrats d'assurance vie, alors que l'inverse est vrai**. Les élus et les fonctionnaires rencontrés sur place reconnaissent clairement que le Congrès a jusqu'à présent refusé, et persistera vraisemblablement dans cette voie, de voter la modification législative qui permettrait de lever ce blocage.

Dès lors, **l'échange est inégal et bénéficie bien moins à la France qu'aux États-Unis**. Pourtant, la situation ne semble pas préoccuper le Gouvernement français : il a été fait savoir aux rapporteurs que « pour le moment, aucun élément ne permet de remettre en cause l'exhaustivité des informations fournies par les États-Unis en application de leurs obligations conventionnelles » ⁽²⁾. On remarquera par ailleurs que dans une réponse à la question écrite de M. Charles de Courson, député ⁽³⁾, relative aux éléments communiqués par le Trésor des États-Unis en application de l'accord FATCA, le Gouvernement indique : « *si le schéma et les normes techniques convenues pour les échanges ont été respectés, il est cependant constaté des anomalies dans la fiabilité des données reçues des États-Unis, particulièrement s'agissant de l'identification des contribuables concernées par les échanges. Ces anomalies, qui rendent plus difficile l'exploitation des données, auraient été rencontrées par d'autres partenaires des États-Unis.* »

Aussi, les rapporteurs ne peuvent que s'étonner de cette tolérance et invitent plutôt le pouvoir exécutif à se saisir de la position équilibrée retenue par le Conseil d'État dans son avis relatif au projet de loi : « *cette asymétrie des*

(1) Les conditions posées par l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958 et le quinzième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 voient désormais leur respect vérifié par le juge administratif (Conseil d'État, assemblée, 9 juillet 2010, Cherié-Benseghir, n° 317.747).

(2) Christophe Pourreau, op. cit.

(3) Question écrite n° 7365 publiée au Journal officiel le 10 avril 2018. Réponse publiée au Journal officiel le 28 août 2018 (p. 7587).

*engagements contractés n'a pas paru susceptible de fonder un avis négatif du Conseil d'État dès lors qu'elle n'a pas de conséquences sur les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté. De même, pour l'exécution de l'accord et conformément aux règles posées par la jurisprudence, la bonne foi des États-Unis doit être présumée et en tout état de cause, la convention fiscale franco-américaine offre la possibilité à l'État requis de **refuser, sur le principe, la communication d'informations que l'État partenaire ne peut lui-même obtenir sur la base de sa législation.** »*

Proposition n° 1 : rappeler à l'administration américaine son engagement d'obtenir du Congrès l'autorisation de communiquer à la DGFIP le solde des comptes et la valeur de rachat des assurances vie détenus par des Français aux États-Unis et, dans l'intervalle, suspendre le transfert à l'IRS de ces données collectées par les banques françaises.

● D'autre part, le dispositif adopté par le Congrès apparaît moins juste que les instruments développés dans le cadre de l'OCDE, dont principalement le *common reporting standard* (CRS), adopté en 2014 et entré en vigueur en 2016.

Contrairement à ce dernier, qui visait également à améliorer la coordination en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, FATCA repose sur une **logique suspicieuse** : pour les banques comme pour les contribuables, le droit américain organise **dans un premier temps la sanction** pour faute présumée avant d'envisager **dans un second temps l'exonération** en cas de bonne foi prouvée.

*

* *

À ce stade, il apparaît que l'accord intergouvernemental a sans doute été **négocié et approuvé sous la pression** des menaces de sanction pesant sur les institutions financières opérant aux États-Unis et de leur crainte d'être évincées du marché américain. En effet, l'IGA conclu par la France ne diffère qu'à la marge de ceux qui concernent les autres partenaires du département du Trésor, dont la plupart ont d'ailleurs été ratifiés dans des délais comparables, extrêmement brefs.

Malgré l'apport qu'il représente en matière de transparence fiscale – alors que ce but serait identiquement atteint si les États-Unis acceptaient le standard de l'OCDE –, **FATCA a transformé les banques françaises en agents de recouvrement de fait pour le compte de l'IRS et la DGFIP en supplétif.**

Cet état de fait entraîne des effets indéniablement dommageables sur la vie quotidienne de ceux que l'on appelle les « Américains accidentels ».

B. DES SITUATIONS INDIVIDUELLES DIFFICILES VOIRE INEXTRICABLES DU FAIT DE PROCÉDURES LOURDES ET INTRUSIVES

Les personnes concernées paraissent à bien des égards piégées par les obligations attachées à une citoyenneté dont elles n'avaient souvent jamais profité, voire jamais entendu parler (1). Dans la plupart des cas, leur prise de conscience démarre lorsque les relations avec leur banque ou assurance deviennent tendues, voire fréquemment une source de discriminations (2). Contrairement à ce qu'une analyse juridique trop rapide laisserait entendre, ce n'est qu'ensuite, généralement, que la nature fiscale de leurs problèmes se fait jour (3).

1. Des binationaux « prisonniers » de leurs liens avec les États-Unis ?

La fiscalité américaine sur le revenu s'applique d'autant plus largement que la citoyenneté américaine s'acquiert aisément et que de nombreux signes extérieurs sont susceptibles d'y faire allusion (a). En revanche, l'abandonner constitue une démarche bien plus difficile, qui d'ailleurs n'apporte pas de garantie d'être libéré de certaines difficultés (b).

a. Des indices d'« américanité » aisément réfragables ?

L'accord franco-américain du 14 novembre 2013 précité impose aux institutions financières entrant dans son champ d'application de rechercher et de déclarer les comptes et produits financiers détenus par des personnes physiques ou des entités américaines auprès d'elles.

Cette obligation vaut pour les comptes ou contrats présentant une certaine valeur. S'agissant des personnes physiques, l'accord ne vise ainsi que les comptes préexistants dont le solde ou la valeur est supérieur à 50 000 dollars (250 000 dollars pour un contrat d'assurance à forte valeur de rachat ou un contrat de rente) mais n'excède pas 1 million de dollars (« comptes de faible valeur »)⁽¹⁾.

Pour l'identification des personnes et entités dont le compte doit faire l'objet d'une déclaration, l'annexe n° 1 à l'accord énonce un certain nombre de critères sur lesquels les institutions financières doivent s'appuyer dans leurs recherches. Ces « indices d'américanité » sont :

- la qualité de citoyen ou de résident américain ;
- l'indication non équivoque d'un lieu de naissance situé aux États-Unis ;
- une adresse postale ou de domicile actuelle aux États-Unis (y compris les boîtes postales américaines) ;
- un numéro de téléphone actuel aux États-Unis ;
- un ordre de virement permanent sur un compte géré aux États-Unis ;

(1) À la date du 30 juin 2014.

– une procuration ou délégation de signature en cours de validité accordée à une personne dont l'adresse est située aux États-Unis ;

– ou une adresse portant la mention « à l'attention de » ou « *poste restante* » qui est l'unique adresse du titulaire du compte inscrite dans le dossier de l'institution financière déclarante française ⁽¹⁾.

D'après l'Association des Américains accidentels et la Fédération bancaire française, les personnes présentant des indices d'américanité se sont vu réclamer un certain nombre d'informations de nature à déterminer si elles relevaient des personnes physiques ou entités américaines au sens de FATCA.

Certes, l'accord de 2013 confère aux institutions financières une certaine latitude dans l'appréciation de cette qualification et des obligations qui en découlent. Il écarte ainsi la nécessité d'une déclaration dès lors que les personnes concernées peuvent produire suivant le cas :

– une autocertification selon laquelle le titulaire du compte n'est ni un citoyen ni un résident américain à des fins fiscales (établies sur le formulaire W-8 de l'IRS ou un autre formulaire analogue agréé) ;

– un passeport non américain ou une autre pièce d'identité délivrée par une autorité publique attestant que la nationalité ou la citoyenneté du titulaire du compte n'est pas américaine ;

– selon le cas, une pièce justificative qui établit le statut non américain du titulaire du compte.

(1) L'annexe précise que « [d]ans le cas d'un compte de personne physique préexistant qui est un compte de faible valeur, une adresse portant la mention "à l'attention de" située hors des États-Unis ou "poste restante" ne constitue pas un indice américain ».

Les pièces documentaires susceptibles d'écarter un indice d'américanité

En application de l'accord du 14 novembre 2013, outre une auto-certification ou la production d'un passeport, une personne ou entité peut établir auprès des institutions financières qu'elle n'entre pas dans le champ d'application de FATCA en fournissant un certain nombre de pièces justificatives. Il s'agit :

- d'une attestation de résidence délivrée par un organisme public autorisé à le faire (par exemple un État, une agence de celui-ci ou une commune) de la juridiction dont le bénéficiaire affirme être résident ;
- dans le cas d'une personne physique, de toute pièce d'identité en cours de validité délivrée par un organisme public autorisé à le faire (par exemple un État, une agence de celui-ci ou une commune), sur laquelle figure le nom de la personne et qui est généralement utilisée à des fins d'identification ;
- dans le cas d'une entité, de tout document officiel délivré par un organisme public autorisé à le faire (par exemple un État, une agence de celui-ci ou une commune) sur lequel figurent la dénomination de l'entité et l'adresse de son établissement principal dans la juridiction (ou le territoire américain) dont elle affirme être résidente ou dans la juridiction (ou le territoire américain) dans laquelle l'entité a été constituée ou dont le droit la régit ;
- dans le cas d'un compte financier ouvert dans une juridiction soumise à des règles de lutte contre le blanchiment (*anti money laundering* – AML) qui ont été approuvées par l'IRS dans le cadre d'un accord avec un intermédiaire éligible (au sens donné à ces accords dans la réglementation du Trésor des États-Unis), l'un des documents autres qu'un formulaire W-8 ou W-9 référencés par cette juridiction dans les pièces jointes à l'accord avec un intermédiaire éligible (*qualified intermediary* – QI) servant à identifier des personnes physiques ou des entités ;
- de tout état financier, rapport de solvabilité établi par un tiers, déclaration de cessation des paiements ou rapport de la *securities and exchange commission*.

Source : annexe n° 1 (D de la section VI) de l'accord du 14 novembre 2013.

Néanmoins, les éléments recueillis par la mission donnent à penser que ces tempéraments à l'application automatique d'indices d'américanité présentent, en pratique, une efficacité toute relative.

La protection qu'elle confère aux « Américains accidentels » semble variable suivant la politique « prudentielle » des établissements, leur modèle d'affaire et les coûts qu'ils peuvent consentir dans les démarches nécessaires à l'établissement ou le maintien d'une relation commerciale avec les clients. D'après les éléments recueillis auprès de l'Association des Américains accidentels mais aussi des établissements bancaires reçus par les rapporteurs, **cette difficulté existe tout particulièrement pour les établissements bancaires en ligne.**

Par ailleurs, on soulignera **l'acception très large que revêt la notion d'*U.S. person* qui ne peut qu'étendre potentiellement le champ d'application de l'accord FATCA.**

Ainsi, la nationalité américaine peut s'acquérir tant par la naissance sur le territoire américain (*ius soli*), en vertu du quatorzième amendement, que par filiation, conformément aux articles 1401 et suivants du code de la nationalité (*ius sanguinis*), que prolonge une jurisprudence constante de la Cour suprême.

Outre les citoyens ayant acquis la nationalité américaine par la naissance, plusieurs circulaires intègrent à la notion de *U.S. person* :

– les individus naturalisés ;

– les étrangers résidant légalement et de manière permanente aux États-Unis (et notamment les titulaires d'une *green card*) ;

– certaines personnes morales telles les associations ou les sociétés installées dans le pays ou dont un nombre substantiel de membres remplit l'une des conditions précédentes. Le af) du 1. de l'article 1^{er} de l'accord bilatéral avec la France reprend, en négatif, une telle conception extensive.

Combien y a-t-il d'« Américains accidentels » français ?

Le département d'État estimait en 2015 que 8,7 millions d'Américains étaient établis à l'étranger, dont 200 000 militaires ou membres de leurs familles. Aucun calcul récent sur leur répartition dans le monde n'a pu être recueilli, en sachant que la proportion de personnes concernées par l'objet du présent rapport au sein de cette vaste population, si elle est inconnue, resterait naturellement minoritaire.

Une fourchette haute est disponible à l'échelle de l'Union européenne, mais elle souffre également d'une grande imprécision. En effet, **la Fédération bancaire européenne (FBE) a recensé 291 638 clients** entrant dans la définition d'*U.S. person*, définie *infra*, domiciliés dans des établissements de son réseau. Parmi eux, 110 995 seraient potentiellement en irrégularité, car sans numéro d'identification fiscale américain.

Toutefois, la lecture de ces chiffres doit être nuancée : le sondage n'a pas été complété depuis décembre 2016 et seulement 479 banques (sur plus de 5 000 en Europe) y avaient répondu, issues de 7 pays, à l'exception regrettable de la France.

Source : *commission des finances*.

Certes, l'impact de la législation FATCA doit beaucoup aux critères retenus par les États-Unis dans la qualification de leur ressortissant et des conditions d'acquisition de la nationalité. **Sa transposition n'en introduit pas moins des inégalités dans les obligations pesant sur les Américains vivant à l'étranger.**

De fait, plusieurs signalements reçus par les rapporteurs tendent à démontrer que par comparaison aux « Américains accidentels » dont le profil présente des « indices d'américanité », **les personnes susceptibles de devenir Américains par filiation rencontrent moins de difficultés faute d'identification par les banques et autorités américaines.**

b. Une difficile renonciation à la citoyenneté américaine

● En vertu du quatorzième amendement à la Constitution des États-Unis ⁽¹⁾, « *toute personne née ou naturalisée aux États-Unis, et soumise à leur juridiction, est citoyen des États-Unis et de l'État dans lequel elle réside* ».

Ce texte fondamental pose ainsi le principe de l'acquisition de la qualité de ressortissant américain par l'effet d'un droit du sol intégral, nonobstant le caractère fortuit de la naissance sur le territoire des États-Unis ou des liens effectifs avec la nation américaine.

● Définie à l'article 1481 du code de la nationalité, la procédure de renonciation à la citoyenneté américaine obéit à un formalisme relativement strict et non dénué d'exigences procédurales et financières.

Pour les Américains vivant à l'étranger, celle-ci comporte ainsi :

– un **entretien** au consulat ou à l'ambassade, souvent qualifié de moment « *impressionnant* », voire d'« *interrogatoire* » dans les nombreux témoignages portés à la connaissance des rapporteurs, au cours duquel les demandeurs doivent expliquer les motifs de leur démarche (qui ne peuvent être en principe fiscaux) ;

– l'**établissement d'un dossier** nécessitant la fourniture d'un certain nombre d'informations et de justificatifs (notamment, le passeport et des documents attestant le séjour à l'extérieur du territoire des États-Unis – tels que des bulletins de scolarité et des bulletins de salaire, l'original du certificat de naissance américain, le dernier passeport américain, le cas échéant un passeport français et la carte d'identité) ;

– la **signature d'un serment**, contre la remise d'un certificat de perte de la nationalité américaine ⁽²⁾.

Certes, en droit, les dispositions des articles 877 et 877-A de l'IRC prévoient que **les demandeurs doivent être en mesure de justifier de la régularité de leur situation à l'égard de l'administration fiscale des États-Unis**. Cette obligation suppose d'avoir déclaré ses revenus au cours des cinq dernières années et de s'être acquitté des impôts exigibles. Ainsi, les individus concernés doivent attester sur l'honneur être pleinement conscients que leur renonciation à la nationalité américaine ne les exonère en rien de leurs obligations vis-à-vis de l'IRS ⁽³⁾.

(1) *Proposé par le Congrès le 13 juin 1866, déclaré ratifié le 28 juillet 1868.*

(2) *Ce certificat, dont il peut être fait valoir à qui de droit pour éteindre un « indice d'américanité », est prévu par l'article 50.40 du chapitre 22 (« nationalité et passeports ») du chapitre I^{er} (« département d'État ») du titre 22 (« relations étrangères ») du recueil des règlements fédéraux (code of federal regulations).*

(3) *Par ce document, les individus renonçant à leur nationalité attestent également avoir pris conscience que la perte de la qualité de ressortissant américain ne les exemptait pas de poursuites pour tout crime commis en violation de la loi américaine. Par ailleurs, la renonciation n'affecte en rien leur obligation au regard du statut militaire possédé.*

Toutefois, en pratique, on soulignera que ces dernières dispositions n'ont été adoptées en 2004. Auparavant, le droit positif se bornait à un rappel de portée générale selon lequel il n'est pas permis de renoncer à sa citoyenneté tout en ayant une dette auprès de l'État fédéral. Le cas précis des arriérés fiscaux n'était pas mentionné. Ensuite, la déclaration sur l'honneur précitée n'existait en pratique pas jusqu'à il y a quelques mois, aucun document écrit n'interrogeant les intéressés sur ce point. Si la question est désormais posée, les entretiens accordés aux rapporteurs à Washington laissent entendre qu'**une réponse positive n'entraîne pas de vérification immédiate et qu'une réponse négative ne bloque pas la procédure devant l'autorité consulaire.**

De surcroît, **la renonciation à la citoyenne américaine nécessite le paiement de « droits administratifs » et, suivant le cas, d'une *expatriation tax*.**

Représentant une participation aux frais de traitement des dossiers de renonciation, **ces droits s'élèvent aujourd'hui à 2 350 dollars**, contre 400 dollars avant 2014 et la décision du département d'État d'en relever le montant. Les interlocuteurs rencontrés à Washington reconnaissent au demeurant que l'année choisie pour ce relèvement ne saurait être entièrement déconnectée du calendrier d'entrée en vigueur des IGA, ce qui tendrait à démontrer que les autorités avaient anticipé – et souhaité freiner – les procédures d'abandon à venir. De fait, le GAO calcule que les abandons acceptés sont passés de 1 601 en 2011 à 4 449 en 2016 et juge qu'une partie significative de cette hausse de 178 % tient à FATCA ⁽¹⁾.

Le « non papier » reprenant certaines positions du Gouvernement français à l'issue de la mission interministérielle de mai 2018, précitée, et ayant servi de base aux échanges les plus récents avec les diplomates américains à Paris, suggère également, « *dans un geste de pardon* », d'exonérer les individus aux revenus modestes des frais consulaires associés à l'abandon de la nationalité américaine.

Proposition n° 2 : réduire les frais administratifs de renonciation à la citoyenneté américaine en revenant à leur montant antérieur de 400 dollars et exonérer de leur paiement les individus les plus modestes.

● Il s'avère que **la demande de renonciation à la nationalité américaine occasionne bien d'autres dépenses**. Pour des personnes ne parlant souvent pas l'anglais et peu familières des subtilités de la législation d'outre-Atlantique, le suivi de la procédure représente en effet des démarches complexes qui rendent nécessaire le recours au conseil d'avocats et/ou de spécialistes de la fiscalité des États-Unis ⁽²⁾.

(1) GAO, Actions needed to enhance compliance efforts, eliminate overlapping requirements, and mitigate burdens on U.S. persons abroad, *rapport n° 19-180 du 1er avril 2019*.

(2) Cf. *infra* p 35.

2. Des politiques bancaires relevant d'un excès de zèle voire de pratiques discriminatoires ?

Certes, les éléments portés à la connaissance de la mission par les fédérations bancaires européenne (FBE) et française (FBF) tendent à mettre en exergue, au-delà de la diversité des politiques commerciales et des situations, le souci premier des établissements bancaires de se conformer à la réglementation applicable.

Il s'agit d'une attitude rationnelle dans la mesure où l'article 1736 du CGI prévoit une amende fiscale en cas de non-déclaration des informations requises pour l'application des conventions conclues par la France permettant un échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en matière fiscale. Cette sanction s'ajoute en droit national à la menace que recèle l'application du prélèvement à la source de 30 % prévu par la législation FATCA.

Cela étant, la question demeure posée de l'exacte portée que les établissements confèrent aux obligations déclaratives inhérentes aux stipulations de l'accord du 14 novembre 2013.

De fait, nombre de signalements transmis aux rapporteurs suggèrent que, depuis sa ratification, les « Américains accidentels » éprouvent des difficultés croissantes dans l'accès aux services bancaires suivant la pratique des banques.

Rencontrés à Washington, les départements d'État et du Trésor affirment spontanément que **les établissements français font preuve d'une volonté de conformité exagérée** (*over-compliance*) par rapport à ceux d'autres pays. Ainsi que l'a rappelé la Fédération bancaire française devant les rapporteurs, cette attitude tient sans doute au traumatisme qu'ont pu constituer les amendes considérables infligées à BNP Paribas ou à la Société générale pour des infractions à la législation financière américaine. De surcroît, par rapport à d'autres établissements européens, l'organisation des banques françaises et leur présence aux États-Unis les exposent davantage aux sanctions américaines.

a. Les refus d'ouverture de compte

Cette difficulté tient à la politique prudentielle de certains établissements bancaires et semble revêtir une acuité particulière s'agissant des banques en ligne.

Ainsi, au cours de la table ronde organisée par les rapporteurs et réunissant certains établissements bancaires, la représentante du groupe Société générale a clairement confirmé aux rapporteurs la volonté de sa plateforme Boursorama de ne pas accepter la clientèle de personnes ou entités dont le profil présenterait des indices d'américanité.

Si le groupe peut prendre en considération des auto-certifications prévues par l'accord, l'examen des dossiers adressés par le biais de son site (fondé sur un traitement automatisé), ainsi que son modèle économique (misant sur la réduction des coûts relatifs permise par une organisation dématérialisée et l'autonomie laissée aux clients) le poussent à ne pas accepter les comptes relevant de la législation FATCA.

Cela étant, ce refus d'entrée en clientèle ne paraît pas être l'apanage des banques en lignes. Ainsi, il a été signalé à la mission un certain nombre de cas dans lesquels des « Américains accidentels » sollicitaient en vain l'ouverture d'un compte bancaire auprès d'établissements possédant des agences physiques, y compris d'un compte en indivision dans le cadre d'un règlement successoral.

De fait, il s'avère que **la pratique varie entre établissements bancaires, voire entre leurs agences.** Si, au cours de la table ronde organisée par les rapporteurs, la Banque transatlantique a affirmé accepter volontiers la clientèle des « Américains accidentels »⁽¹⁾, certains témoignages accréditent l'idée de pratiques restrictives à l'encontre de clients possédant un compte auprès d'eux.

À tout le moins la volonté des banques de se conformer à tout prix aux obligations découlant pour elles de FATCA les conduit à formuler des demandes intrusives, y compris auprès de clients de longue date dont l'identité est par conséquent bien connue.

b. Des obstacles dans l'accès à certains services et dans la gestion de produits financiers

Ainsi, **certains établissements bancaires peuvent se livrer à une sorte de « résistance passive » visant à pousser les personnes susceptibles de présenter des indices d'américanité à quitter leur clientèle, sauf à régulariser leur situation.**

D'après les exemples fournis par l'Association des Américains accidentels, cette pratique peut conduire à des délais ou restrictions dans la mise à disposition de moyens de paiement, par exemple à l'occasion du renouvellement de cartes de paiement ou de chèquiers. Suivant certains signalements encore récemment adressés aux rapporteurs, elle peut également consister dans le blocage inopiné et temporaire d'une carte visa bleue alors que la cliente n'avait pas répondu aux demandes de son agence la poussant à remplir un formulaire W9.

Il convient en outre de prendre en considération **les difficultés rencontrées dans l'usage d'autres instruments ou produits financiers pour des personnes identifiées comme « Américains accidentels » et ne remplissant pas les obligations déclaratives prévues par FATCA.**

(1) D'après les chiffres communiqués par son représentant, elle compterait 3 000 clients.

Devant la mission, ont ainsi été citées des décisions aboutissant à la fermeture d'office d'une assurance vie, ainsi que des difficultés pour souscrire des produits d'épargne. Des signalements plus récents font état d'une taxation appliquée sur des ordres de bourse passés par un « Américain accidentel », à défaut d'avoir rempli un formulaire W9, ou encore de difficultés dans la renégociation d'un prêt en cours pour des personnes dont le profil présentait des « indices d'américanité ».

c. Les fermetures forcées de compte

D'après les témoignages produits aux rapporteurs, ce type de mesures peut répondre à deux motifs : d'une part, certains clients dont le profil présente des « indices d'américanité » ne peuvent ou ne veulent pas répondre aux demandes d'informations transmises par les établissements bancaires ; d'autre part, ces derniers souhaitent réduire leur exposition à un risque non maîtrisé ou à des coûts ne correspondant pas au modèle d'affaires.

Il apparaît ainsi que dans cette optique, **à l'entrée en vigueur de l'accord du 14 novembre 2013, certains établissements ont pu procéder de manière méthodique et unilatérale à la fermeture de comptes ou de produits détenus par des clients susceptibles de posséder la nationalité américaine.**

Si la prise de ce type de mesures semble aujourd'hui marquer le pas, des dizaines de témoignages tendent à montrer que des établissements bancaires peuvent recourir à cette menace afin d'obtenir l'établissement d'un W9, la communication d'un SSN ou TIN – quand cela est possible.

On notera également que **d'autres banques peuvent faire montre d'une certaine « souplesse » dans l'établissement ou le maintien de relations contractuelles avec les « Américains accidentels »**. Il ressort ainsi d'un témoignage procuré à la mission que certaines admettent qu'une personne présentant des « indices d'américanité » demeure dans leur clientèle grâce aux transferts de part de sociétés au conjoint ou aux enfants, ou par la création d'un nouveau compte au nom du mari.

Certes, les exemples reçus par les rapporteurs ne sauraient donner lieu à extrapolation et demandent parfois à être documentés. Pour autant, ils illustrent la diversité des politiques bancaires et la relative insécurité dans laquelle celles-ci peuvent placer les « Américains accidentels ».

3. Des contribuables assujettis à une fiscalité étrangère, extensive et complexe

Au-delà des restrictions et tracasseries éprouvées dans l'accès aux services bancaires de base et au crédit, les « Américains accidentels » pâtissent de la dissymétrie observable entre les fiscalités française et américaine. Quoiqu'accentués par l'application de l'accord FATCA, les effets indésirables de cette situation résultent très directement de procédures et de champs d'imposition conservant largement leur spécificité.

a. Des démarches astreignantes et coûteuses, nécessitant le recours au conseil de spécialistes

• En premier lieu, dans la régularisation de leur situation, les « Américains accidentels » se heurtent, aux conditions problématiques d'obtention de deux éléments d'identification fondamentaux requis par la législation FATCA : le *tax identification number* (TIN) et le *social security number* (SSN).

Le TIN désigne un numéro unique constitué de neuf chiffres, délivré par l'IRS aux personnes physiques et aux entités commerciales opérant aux États-Unis et percevant des revenus de source américaine. Il sert aux services bancaires pour l'ouverture d'un compte aux États-Unis, au fisc et aux contribuables pour les déclarations d'impôts, ainsi qu'à d'autres fins commerciales. Le SSN correspond au numéro de sécurité sociale attribué aux citoyens des États-Unis, ainsi qu'aux résidents étrangers vivant légalement sur leur territoire.

Or, les personnes nées avant 1986, ainsi que celles vivant en dehors des États-Unis, n'y ayant pas travaillé et n'entretenant pas de rapports avec ses administrations ne possèdent pas – ou pas nécessairement ces données. Depuis 1986, celles-ci sont délivrées par les hôpitaux de naissance dans le cas du SSN et par les employeurs dans le cas du TIN, en application de la réforme adoptée, sous la présidence de Ronald Reagan.

• En deuxième lieu, la régularisation de la situation fiscale ne va pas de soi dans la mesure où **la procédure fiscale américaine apparaît très exigeante**, tant du point de vue des obligations déclaratives à accomplir que de l'assiette des revenus susceptibles de donner lieu à redressement au titre de dettes fiscales.

En sus de la production des formulaires W9 et W8, les « Américains accidentels » sont ainsi également tenus de fournir des déclarations informatives faisant état des comptes bancaires, ainsi que des actifs et produits financiers détenus auprès de banques à l'étranger (le *foreign bank and financial accounts report* – FBAR). Or, suivant les témoignages recueillis par les rapporteurs, l'établissement de ce document peut exiger la production de pièces et en nombre assez important.

À bien des égards, s'ajoute à **la complexité des obligations déclaratives la difficulté pour les contribuables vivant à l'étranger de trouver des informations auprès de l'administration fiscale américaine.**

Suivant le rapport établi par la Défenseure nationale des contribuables (NTA) ⁽¹⁾ pour l'exercice 2013, la qualité de l'assistance apportée se dégrade, avec notamment la suppression par l'IRS de ses quatre derniers postes d'attaché fiscal à l'étranger en 2015 et la fin cette même année de l'assistance par courriel. Dans un

(1) Mme Nina Olson. La National taxpayer advocate a pour mission de représenter les contribuables en toute indépendance devant l'IRS et devant le Congrès.

précédent rapport publié en 2011, la Défenseure alertait déjà le Congrès sur les difficultés rencontrées par les contribuables américains non-résidents. D'après son analyse, compte tenu de la complexité des règles d'imposition à l'échelle mondiale et des charges administratives, ils ne pouvaient en pratique régulariser leur situation fiscale.

• En troisième et dernier lieu, comme précédemment observé, **cette complexité rend souvent indispensables les services de spécialistes**, notamment en droit fiscal, dont les honoraires et diligences peuvent constituer une certaine charge financière.

Suivant les chiffres fournis par l'Association des Américains accidentels, le coût de la renonciation à la nationalité américaine peut s'échelonner de 15 000 à 20 000 euros pour une situation « simple ». Mais dans des dossiers plus complexes, les sommes déboursées peuvent atteindre les 70 000 euros (pour l'intégralité de la procédure), voire les dépasser très largement à raison d'un arriéré fiscal ou d'honoraires d'avocat plus que conséquents. Certains témoignages donnent même à penser que la technicité des dossiers pourrait excéder la compétence de certains professionnels et exiger le recours à des cabinets étrangers (américains) – ce qui n'est pas sans conséquence sur le coût global d'une régularisation.

Or, l'un des enjeux du recours à un conseil reste pour les « Américains accidentels » de se conformer à la loi américaine et, surtout, d'éviter les pénalités potentiellement lourdes que celle-ci prévoit.

Il convient de noter que la **Défenseure nationale des contribuables** a estimé que « *les pénalités applicables aux Américains non-résidents qui échouent à remplir correctement leurs formulaires sont effrayantes, disproportionnées et excessives au point de possiblement violer la Constitution américaine* »⁽¹⁾.

Au cours de son audition, M. Pierre Ciric, avocat, a évoqué l'existence de regroupements d'avocats du barreau de New York qui acceptaient de conseiller des contribuables à titre gracieux. Si cette assistance peut poser quelques questions de responsabilité, du point de vue des rapporteurs, **on ne saurait écarter la possibilité d'en assurer le développement dans un cadre plus organisé, dès lors que les moyens de l'administration fiscale américaine ne permettraient une assistance efficace des Américains vivant à l'étranger.**

Par ailleurs, conscient des exigences que comporte le renseignement des déclarations fiscales pour les contribuables américains, **l'IRS a parrainé dès 1969 deux programmes d'accompagnement gracieux.**

(1) National taxpayer advocate service, *rapport annuel de 2012*, p. 147, cité in Pr. Ruth Mason, « *Citizenship taxation* », in *Southern California law review*, janvier 2016.

Le premier, intitulé *volunteer income tax assistance* (VITA) permet de bénéficier des conseils de bénévoles, souvent jeunes, qui ont suivi une formation d'une trentaine d'heures agréée par l'administration. Son accès est toutefois limité aux individus dont le revenu annuel est inférieur à 55 000 dollars, souffrant d'un handicap ou doté d'un insuffisant niveau en anglais.

Le second, dénommé *tax counseling for the elderly* (TCE), apporte un soutien spécifique aux personnes de plus de 60 ans.

Même si cette possibilité n'intéressait que les anglophones, **il apparaîtrait concevable d'élargir leur accès aux « Américains accidentels »**, via la production par les réseaux VITA et TCE d'un guide clair en français et en anglais et la possibilité pour eux d'échanger, par messagerie électronique et par visioconférence, avec leurs bénévoles.

Deux populations en bénéficieraient opportunément : les Français découvrant tardivement et de bonne foi leurs obligations fiscales, qui peuvent souhaiter se mettre en conformité pour continuer à être rattachés à la nation américaine, ainsi que les binationaux souhaitant régulariser leur situation vis-à-vis de l'IRS pour renoncer à cette citoyenneté accidentelle et tenter de mettre un terme à leurs difficultés bancaires.

b. Des accords n'excluant pas tout à fait des cas de double imposition

En principe, l'imposition des revenus perçus par les binationaux obéit aux règles dont sont convenus la France et les États-Unis dans le cadre de la convention fiscale franco-américaine du 31 août 1994 et ses avenants⁽¹⁾. Cet accord vise à déterminer l'État habilité à prélever un impôt sur un ensemble de revenus qu'il énumère, en fonction de la nationalité ou de la résidence des assujettis, ainsi que de la source de la matière imposable.

Certes, les États-Unis restreignent le risque d'une double imposition des citoyens américains vivant à l'étranger par deux types de mesures : en premier lieu, un crédit d'impôt tenant compte de la fiscalité effectivement acquittée par les contribuables à l'étranger ; en second lieu, un abattement annuel sur l'assiette de leurs revenus taxables aux États-Unis au bénéfice de certains citoyens américains établis à l'étranger (soit un montant annuel fixe de 100 000 dollars, revalorisé en tenant compte de l'inflation). Toutefois, d'après l'étude du professeur Ruth Mason⁽²⁾, rencontrée à Washington, D.C., la portée de ces dispositifs se révèle limitée à raison de certaines restrictions dans leur bénéfice.

De surcroît, **la convention franco-américaine de 1994 ne permet pas de dissiper un certain nombre d'incertitudes quant au champ exact de la fiscalité à laquelle peuvent être assujettis les Américains nés aux États-Unis ou de parents américains. Ce problème tient, d'une part, aux disparités qui**

(1) La convention a été modifiée par les avenants du 8 décembre 2004 et du 13 janvier 2009.

(2) Ruth Mason, op.cit., pp. 181-182.

peuvent opposer les systèmes français et américain s'agissant de l'assiette des revenus et du taux d'imposition : le premier applique généralement des taux faibles à des assiettes larges, tandis que le second affiche des taux faciaux élevés mais prévoit d'importants aménagements tendant à réduire l'assiette.

D'après les éléments recueillis par la mission, la question se pose pour les plus-values immobilières sur le produit de la vente de la résidence principale, les revenus de remplacement (maternité, etc.), les PEL, les PEA, ainsi que sur les éléments de rémunération tirés de l'intéressement et de la participation. Des incertitudes du même ordre existent s'agissant des crédits d'impôt prévus par le droit français mais non reconnus par les États-Unis.

Bien que la mission n'ait recueilli aucun élément circonstancié à ce propos, l'application de l'*expatriation tax* aux Français désireux de retourner en France à la retraite peut – au moins en théorie – poser des problèmes de même nature ⁽¹⁾.

Par ailleurs, il existe des divergences dans l'interprétation de la convention fiscale quant aux prélèvements entrant dans le champ de ses stipulations destinées à prévenir les cas de double imposition.

Il en va ainsi de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). Ainsi que le montre l'affaire portée par M. et Mme Ory Eshel devant le tribunal fiscal de Washington, il s'agit de déterminer si ces deux impositions de toute nature (au sens de l'article 34 de la Constitution française) peuvent ouvrir droit au bénéfice du crédit prévu par l'article 2 de la convention fiscale franco-américaine du 31 août 1994.

Compte tenu de l'évolution respective des législations fiscales en France et aux États-Unis, **on ne peut exclure que des questions similaires se fassent jour pour des impositions ou des produits bénéficiant de déductions fiscales mais non mentionnées dans le texte actuel de la convention.**

L'accord du 14 novembre 2013 a pour fondement l'article 13 de la convention fiscale franco-américaine du 31 août 1994 qui précise les conditions d'échanges d'information. Selon les représentants du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, certaines modifications de la double imposition n'ont pas été traitées (voir la plus-value de cession de la résidence principale, imposée aux États-Unis et pas en France).

Pour finir, les rapporteurs expriment leur vive inquiétude sur le fait que **si la mise en place du prélèvement à la source, a engendré une « année blanche », elle risque d'entraîner pour les « Américains accidentels » une « année noire », au cours de laquelle l'impôt sur le revenu doit être acquitté en double** – sur les revenus de 2017 envers la DGFIP et sur les revenus de 2018 envers l'IRS. **Un aménagement *ad hoc* doit impérativement être trouvé.**

(1) Cf. infra p. 61. En l'occurrence, les pensions ne font pas l'objet d'une imposition particulière : il s'agit d'une application régulière de l'*expatriation tax* sur un revenu catégoriel.

c. Des entourages potentiellement affectés

De fait, les restrictions à l'accès aux services bancaires peuvent peser sur les Français nés aux États-Unis ou de parents américains dans leur vie quotidienne et leurs **relations avec leur entourage**. L'Association des Américains accidentels a ainsi signalé aux rapporteurs l'impossibilité dans laquelle se trouvaient certains de ses membres d'ouvrir un compte conjoint à raison des « indices d'américanité » que présentait le profil d'un des membres du foyer.

Trois exemples de l'impact de FATCA sur les proches

Un couple a résolu de divorcer, après des années de vie commune, afin de limiter les contraintes que la binationalité de l'un des conjoints emportait pour l'autre.

Une autre personne a été contrainte de renoncer à un héritage au profit d'un de ses enfants, sa banque craignant d'opérer un mouvement d'une importance significative sur son compte présentant des « indices d'américanité ».

Enfin, les banques adressent d'innombrables demandes à des « Américains accidentels » disposant d'une procuration sur les avoirs de membres de leur entourage.

D'après l'analyse de la Défenseure des contribuables, les non-résidents américains peuvent être conduits à devoir à produire un identifiant fiscal personnel pour leurs conjoints et les personnes à leur charge, même s'ils ne possèdent pas des « indices d'américanité ».

Au-delà des contraintes inhérentes à l'ouverture et à la gestion d'un compte en commun, l'application de l'accord FATCA par certains établissements bancaires paraît de nature à rendre difficile le partage de tout actif ou service financier. Certains « Américains accidentels » ont ainsi alerté les rapporteurs sur les obstacles rencontrés dans l'obtention et le renouvellement de prêts, sur la constitution ou la gestion de sociétés civiles immobilières, ainsi que dans l'usage d'une procuration sur le compte d'une très petite entreprise.

Ces difficultés concernent également monde associatif. D'après le témoignage direct de son président, M. Fabien Lehagre, l'ouverture du compte de l'Association des Américains accidentels a donné lieu à quelques réticences de la part de l'établissement auprès duquel les fonds ont été déposés. D'autres signalements montrent également que la participation d'une seule personne présentant des « indices d'américanité » peut exposer une association (par exemple ayant pour objet l'aide aux créateurs d'entreprises) à des menaces de clôture de compte.

En dernier lieu, l'accord FATCA ne semble pas devoir rester sans conséquences possibles sur **la création et la gestion des entreprises**.

En dehors de l'accès aux services financiers (compte professionnel, prêts), la transposition de la législation américaine constitue une contrainte qui, selon certains témoignages, a pu pousser des « Américains accidentels » à mettre un frein à leurs activités ou à revoir leur position dans les organes dirigeants de certaines entreprises afin que celles-ci ne tombent sous le coup des obligations prévues par la loi FATCA.

Dans certains cas exposés aux rapporteurs, **une régularisation semble difficilement envisageable dans la mesure où elle exigerait le règlement d'arriérés dont le montant apparaît susceptible de menacer la pérennité des entreprises.**

Des constats désormais partagés par le GAO

Le *Government accountability office* ⁽¹⁾ a reconnu très récemment que le système combiné de la CBT et de FATCA entraînait des difficultés y compris pour les expatriés de bonne foi, conscients de leur nationalité, et les voyageurs.

Ainsi, le corps d'inspection estime que « *des problèmes liés à la qualité et à la gestion des données ont limité l'efficacité des efforts de l'IRS pour améliorer la mise en conformité des contribuables en utilisant les données sur les avoirs financiers [hébergés à l'] étranger recueillis dans le cadre de FATCA. En particulier, l'IRS peine à faire correspondre les informations transmises par les institutions financières étrangères avec les déclarations fiscales des contribuables, en raison du manque ou de l'inexactitude des TIN fournies par [ces mêmes] institutions financières. [...] Le chevauchement des exigences alourdit le fardeau de la mise en régularité imposé aux utilisateurs américains et ajoute à la complexité qui peut créer de la confusion.* »

Par ailleurs, le GAO montre que « *les IFE ont fermé des comptes existants de certaines personnes américaines ou leur ont refusé la possibilité d'ouvrir de nouveaux comptes après l'adoption de la loi FATCA* » que ce texte entraîne. Il reconnaît enfin que l'obtention du TIN ou du SSN est malaisée.

Source : GAO, op. cit.

(1) Le GAO est un organe indépendant régulièrement comparé à la Cour des comptes. Toutefois, il ne s'agit pas d'une juridiction et il est placé auprès du Congrès fédéral.

II. UNE SOUVERAINETÉ NATIONALE ET EUROPÉENNE À RÉAFFIRMER ET DES CITOYENS À ACCOMPAGNER FACE À LA TENTATION AMÉRICAINE D'UN POUVOIR NORMATIF EXTRATERRITORIAL

À l'évidence, la situation faite aux « Américains accidentels » porte atteinte aux libertés individuelles sur la base d'un accord dont l'application actuelle met en cause la souveraineté et les intérêts de la France. Dans ces conditions, les pouvoirs publics ne sauraient demeurer inertes.

Par l'installation d'une mission d'information dès mars 2018 et l'adoption à l'unanimité d'une résolution présentée par Mme Jacky Deromedi ⁽¹⁾, l'Assemblée et le Sénat ont manifesté toute l'importance que le Parlement attachait au règlement des injustices vécues par nos compatriotes. À la suite de la mission emmenée à Washington par M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, en mai 2018, le Gouvernement a noué avec l'administration fédérale un dialogue qu'il souhaite constructif.

Les rapporteurs saluent volontiers cette démarche, même si – à leur connaissance – les propositions formulées par les autorités françaises en septembre 2018 ne donnent pas lieu à des pourparlers en bonne et due forme. De leur point de vue, la complexité des enjeux et la situation inextricable dans laquelle se débattent certains binationaux franco-américains méritent l'ouverture d'une négociation à proprement parler, c'est-à-dire d'une discussion enfermée dans un calendrier et se donnant pour objectif d'aboutir à des mesures concrètes.

Proposition n° 3 : ouvrir une véritable négociation avec les États-Unis.

Fondamentalement, la question des « Américains accidentels » ne trouvera en effet de réponse durable sans une réforme par les États-Unis de leur législation en ce qui concerne l'acquisition de la nationalité et l'imposition de leurs ressortissants. Néanmoins, au-delà des effets d'un droit du sol intégral et des conséquences d'une fiscalité portant sur l'ensemble des revenus à l'échelle mondiale, ces situations individuelles tendent à mettre en lumière un problème plus préoccupant : celui que recèle la propension des États-Unis à conférer à leurs normes – du fait de leur poids sans égal dans l'organisation économique et politique du monde – un caractère extraterritorial.

Confrontée à une dérive déjà dénoncée à l'Assemblée nationale par Mme Karine Berger et M. Pierre Lellouche ⁽²⁾, **la France ne saurait s'interdire de prendre des initiatives, tant au plan diplomatique qu'en droit interne.**

(1) Fondé sur une proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, invitant le Gouvernement à prendre en compte la situation des « Américains accidentels » concernés par le foreign account tax compliance act (FATCA), texte n° 64 (2017-2018) de Mme Jacky Deromedi et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 6 novembre 2017.

(2) Rapport n° 4082 au nom de la commission des finances et de la commission des affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'extraterritorialité de la législation américaine, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 5 octobre 2016.

Dans cette optique, les rapporteurs ne peuvent qu'inviter les pouvoirs publics à mener une action globale et résolue qui, dans la poursuite des démarches entreprises par le Gouvernement auprès des autorités de Washington, devrait se donner trois objectifs : en premier lieu, limiter strictement par la négociation la portée des obligations fiscales et déclaratives découlant, pour les Français nés aux États-Unis ou de parents américains, de leur double nationalité et leur assujettissement à la fiscalité américaine, si besoin est en menaçant de dénoncer les accords permettant sa mise en œuvre en France et en Europe (A) ; en deuxième lieu, pour prévenir des difficultés ultérieures, rendre la renonciation à la citoyenneté américaine plus simple, plus rapide et moins coûteuse (B) ; en dernier lieu, garantir le respect par les institutions financières de leurs obligations en matière de fourniture de services et de protection de la vie privée (C).

A. NÉGOCIER DES OBLIGATIONS FISCALES ET DÉCLARATIVES PROPORTIONNÉES À LA SITUATION DES « AMÉRICAINS ACCIDENTELS »

Ainsi que le montre le présent rapport, l'alourdissement des obligations fiscales et déclaratives pesant sur les « Américains accidentels » résulte très directement de l'entrée en vigueur de l'accord franco-américain du 14 novembre 2013. Son application comporte aujourd'hui des effets indésirables qui tendent à occulter les résultats attendus d'un resserrement de la coopération dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, objectif d'intérêt commun dont la réalisation ne paraît pas aujourd'hui pleinement atteinte.

Ce constat doit nécessairement conduire la France à réexaminer la portée des engagements pris à l'égard des États-Unis, notamment dans le cadre d'application de l'accord FATCA. Néanmoins, du point de vue des rapporteurs, il n'importe pas seulement de préserver la souveraineté et les intérêts de l'État : il s'agit également de prendre en considération les multiples liens tissés entre nos deux pays, ainsi que le choix des individus qui, à raison de leur histoire personnelle, peuvent désirer maintenir des attaches existantes avec leur terre de naissance.

Dans une large mesure, le règlement de la question des « Américains accidentels » touche aux relations internationales. Plusieurs options s'offrent aux pouvoirs publics : la possibilité d'une dénonciation de l'accord FATCA et d'une révision de la convention fiscale (1) ; la recherche d'accommodements techniques bilatéraux (2) ; une action européenne concertée (3).

1. La remise en cause de l'application de l'accord FATCA : une option concevable en dernier recours

Dans le rapport sur l'extraterritorialité de la législation américaine précité, Mme Karine Berger et M. Pierre Lellouche avaient déjà montré la nécessité d'établir un dialogue exigeant avec les États-Unis, qui n'excluait pas l'établissement d'un rapport de force. Lors de l'examen en séance publique du

projet de loi autorisant la ratification de l'accord, le 18 septembre 2014, ce dernier avait alerté quant au risque d'une « *transposition [...] faisant de facto et de jure de notre ministère des finances un simple supplétif de l'IRS* ⁽¹⁾ ».

Du point de vue des rapporteurs, cette exigence vaut également dans le règlement de la question des « Américains accidentels ». Aussi – sans préjuger de l'aboutissement des démarches entreprises par le Gouvernement –, ils considèrent que dans une position de négociation, la France se doit d'explorer deux pistes : d'une part, la dénonciation de l'accord FATCA et des restrictions unilatérales à la transmission d'information ; d'autre part, une révision des seuils d'entrée dans le champ de ce dispositif.

a. La dénonciation de l'accord FATCA et des restrictions unilatérales à l'échange d'informations : une décision légitime dont il convient toutefois de mesurer toutes les implications

Pour être radicale et avoir été peu évoquée devant les rapporteurs, la **dénonciation de l'accord FATCA possède sa logique dès lors que son exécution produit des effets qui excèdent les prévisions initiales des deux États parties et correspond plus à l'équilibre initial de leurs engagements.**

Au-delà des questions soulevées en droit constitutionnel par l'absence de réciprocité ⁽²⁾, cette mesure peut d'ailleurs trouver quelques fondements juridiques dans les principes du droit international.

Dans une étude publiée en 2018 ⁽³⁾, le professeur Régis Bismuth conclut ainsi : « *l'inexécution par les États-Unis de leurs obligations au titre de l'accord FATCA, conduisant à une absence de réciprocité est de nature à constituer une "violation substantielle" du traité au sens de l'article 60 (1) de la convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, donnant droit à la France de mettre fin au traité ou de suspendre son application.* » D'après cette analyse, l'absence de ratification de la Convention de Vienne par la France demeure sans incidence puisque cet instrument « *reflète le droit international coutumier* ».

Du reste, selon M. Bismuth, « *le droit de la responsabilité internationale autorise l'État lésé (ici la France) en conséquence d'un fait internationalement illicite (le non-respect par les États-Unis de ses obligations conventionnelles) d'adopter des contre-mesures et ainsi de suspendre l'exécution de ses obligations internationales dans le cadre de l'accord FATCA* ».

(1) L'Internal revenue service est l'agence chargée du recouvrement des prélèvements obligatoires placée auprès du département du Trésor des États-Unis.

(2) Cf. supra, p. 23.

(3) Régis Bismuth, op. cit.

On notera d'ailleurs que l'article 10 de l'accord franco-américain du 14 novembre 2013 prévoit la possibilité de sa dénonciation, moyennant un préavis écrit adressé à l'autre partie ⁽¹⁾. Le préambule de ce texte souligne en outre que l'échange réciproque d'informations se fait « *en application de la convention [fiscale du 31 août 1994] [...], y compris les dispositions qui limitent l'utilisation des renseignements échangés en vertu de la convention* ».

Dès lors, **il existe des bases conventionnelles à une restriction des informations fiscales communiquées par la France, dans le cadre de l'application de la convention du 31 août 1994**. En cela, la dénonciation de l'accord du 14 novembre 2013 ne rendrait pas impossible la poursuite d'une coopération dans le domaine de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. Le cadre posé par la convention fiscale franco-américaine modifierait seulement l'étendue possible des échanges de données.

Toutefois, au-delà de considérations touchant au droit des traités, **les rapporteurs demeurent parfaitement conscients des limites et écueils que présentent cependant ces mesures unilatérales**.

En soi, **la dénonciation de l'accord FATCA n'apporte qu'une solution superficielle aux difficultés des « Américains accidentels »**. Elle priverait de base légale l'exigence de communiquer à l'IRS les informations bancaires que l'accord du 14 novembre 2013 requiert.

Pour autant, elle n'exonérerait pas en théorie les Français nés sur le sol américain ou de parents américains des obligations attachées à la qualité de ressortissant des États-Unis ; sur le principe, elle ne remettrait pas en cause l'assujettissement à la fiscalité américaine, qui découle du principe de l'imposition fondée sur la citoyenneté. Les restrictions apportées à l'échange d'informations ôteraient seulement une certaine portée au risque d'être identifiés par l'IRS et d'encourir un redressement fiscal.

En outre, **la dénonciation de l'accord reviendrait à placer les institutions financières françaises dans une situation de porte-à-faux entre la France et les États-Unis**. D'une part, sous peine de devoir appliquer un prélèvement sur les revenus de 30 %, les établissements opérant sur le territoire américain demeureraient tenus de déférer aux obligations déclaratives imposées par la législation FATCA à l'égard des personnes dont le profil comporte des « indices d'américanité ». D'autre part, en France, les banques ne pourraient collecter de telles informations sans se mettre en infraction vis-à-vis du droit national.

Or, ainsi que le soulignaient déjà Mme Berger et M. Lellouche au terme de leurs travaux précités, pour le secteur bancaire, le risque d'une perte de licence pour les activités aux États-Unis et les coûts d'une éventuelle interdiction de recourir aux chambres de compensation des opérations en dollars établies à New York revêtent un caractère totalement dissuasif.

(1) Aux termes de l'article 10, « [c]ette dénonciation prend effet le premier jour du mois suivant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la date du préavis ».

Les rapporteurs n'entendent pas minorer l'acuité de ce problème, au regard de l'importance des intérêts bancaires français sur le marché outre-Atlantique. Pour autant, il importe que les autorités françaises examinent tous les scénarii, certaines actions apparaissant toutefois plus concevables dans le cadre d'une action concertée de l'Union européenne et sous réserve d'une réflexion sur des contre-mesures possibles face aux velléités extraterritoriales américaines.

Proposition n° 4 : en cas d'échec des négociations engagées, envisager une dénonciation unilatérale de l'accord FATCA et une restriction des informations transmises sur le fondement de la convention fiscale franco-américaine du 31 août 1994, à due proportion des informations reçues.

b. Une révision des seuils d'entrée dans le champ du dispositif FATCA : une voie étroite nécessitant un certain pragmatisme des deux parties

L'ensemble des éléments recueillis donnent à penser qu'en dépit des stipulations de l'accord du 14 novembre 2013, **les informations transmises par les institutions financières françaises excèdent assez largement le champ des comptes devant être déclarés.**

Du point de vue des rapporteurs, **cette « surinterprétation » des obligations déclaratives ne manque pas de susciter des questionnements du point de vue du respect de la protection des données personnelles.**

Certes, par sa délibération n° 2015-311 du 17 septembre 2015, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a autorisé le ministre des finances et le ministre des comptes publics à procéder au transfert à l'IRS des informations prévues par l'accord FATCA.

La CNIL a en effet jugé que les conditions, les finalités et le cadre juridique de l'envoi du fichier contenant ces données faisaient l'objet de garanties suffisantes, au regard des exigences posées par l'article 69 de la loi du 6 janvier 1978, relatives à un niveau de protection suffisant⁽¹⁾. Dans sa délibération précitée, la CNIL a-t-elle été en mesure de considérer de manière approfondie les obstacles existant en droit interne américain en matière du traitement des données personnelles ? La question, du point de vue des rapporteurs, mérite d'être posée.

On notera toutefois que sans s'être encore prononcé sur la conformité du transfert de données à l'IRS, le comité européen de la protection des données (CEPD) tend à exprimer à l'égard de FATCA des préoccupations similaires à celles qui guident son examen régulier des procédures d'échange automatique de

(1) Délibération n° 2015-311 du 17 septembre 2015 autorisant le ministère des finances et des comptes publics à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel ayant pour finalité le transfert vers l'Internal Revenue Service (IRS) des données collectées et stockées en application de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (demande d'autorisation n° 1855730).

données⁽¹⁾. D'après les éléments recueillis au cours du déplacement des rapporteurs à Bruxelles en février 2019, le CEPD pourrait ainsi se saisir de la question sous l'angle de la proportionnalité et de la finalité des échanges permis par l'accord FATCA.

Au-delà de la protection des données personnelles, **la question posée par l'application indistincte de l'accord du 14 novembre 2013 est celle de l'étendue renouvelée des obligations déclaratives pesant sur les « Américains accidentels » et de leur pertinence au regard des motivations premières de la loi FATCA.**

Compte tenu des critères définissant la notion d'*U.S. person*, l'effectif total des contribuables américains est théoriquement considérable.

Néanmoins, faute de visibilité sur les avoirs d'*U.S. persons* domiciliés auprès de banques étrangères, **l'IRS se révèle dans l'incapacité pratique de collecter l'impôt fédéral sur le revenu en dehors des frontières économiques des États-Unis**, sauf auprès de ceux s'étant acquittés de leurs obligations déclaratives ou de ceux découverts « par hasard », grâce à l'exploitation des données fournies par les banques.

Dans ces conditions, les rapporteurs ne peuvent que s'interroger sur le bien-fondé des demandes adressées aux « Américains accidentels ».

Même au regard d'une conception exigeante de l'égalité devant la loi américaine, il apparaît en effet que **l'application de l'accord FATCA met à leur charge des formalités administratives disproportionnées par comparaison à celles que peuvent effectivement supporter des Américains vivant à l'étranger mais non identifiés** par l'IRS.

Du point de vue d'une bonne administration des ressources publiques aux États-Unis et de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, on peut du reste considérer que **tous les contribuables américains ne présentent pas un même intérêt.**

Ainsi, d'après les estimations rendues publiques par la Défenseure nationale des contribuables (NTA), plus de 80 % des non-résidents américains ne seraient redevables d'aucun impôt aux États-Unis. Sur cette base, la Défenseure affirme qu'exiger d'eux l'établissement de déclarations détaillées constitue un exercice coûteux et sans intérêts pécuniaires pour le Trésor américain.

Cette conclusion rejoint celle d'observateurs comme Mme Mason qui, sur la base de propres études de panel, estime que 60 % des Américains vivant à l'étranger n'entrent pas dans l'assiette des personnes redevables d'impôts et taxes fixés par la loi américaine⁽²⁾.

(1) Cf. https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb-2019-02-12-25-fatca_statement_en.pdf.

(2) Ruth Mason, op. cit., pp. 184-185.

Dans cet esprit, les rapporteurs appellent de leurs vœux **une révision des seuils de revenus et de patrimoine conditionnant la transmission des données exigées par l'accord FATCA.**

À leurs yeux, une telle orientation conduisant présenterait deux avantages : d'une part, mieux cerner les profils présentant une importance réelle et des enjeux particuliers pour la préservation des ressources fiscales des États-Unis ; surtout, affranchir les « Américains accidentels » détenteurs de « petits » patrimoines et revenus de charges administratives sans objet pertinent au regard des capacités d'exploitation et d'investigations de l'IRS.

Proposition n° 5 : négocier une révision des seuils de revenus et de patrimoine conditionnant la transmission des données exigées par l'accord FATCA afin de mieux proportionner les obligations déclaratives aux enjeux de la coopération dans le domaine de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

2. Des accords techniques possibles

Du point de vue des rapporteurs, la défense des grands principes essentiels pour chacun de nos États n'interdit pas pour autant d'envisager les moyens pragmatiques de concilier nos intérêts. Au cours de leur déplacement à Washington, ils ont ainsi pu entrevoir, chez certains responsables et parlementaires américains, une certaine capacité à entendre les problèmes rencontrés par les « Américains accidentels ».

Si cette ouverture d'esprit affichée ne préjuge pas nécessairement d'une remise en cause fondamentale de législation FATCA, elle rend néanmoins crédible la perspective – tangible dans le cadre du dialogue noué depuis la mission ministérielle de M. Lemoine – d'un allègement du fardeau administratif des « Américains accidentels ».

Au-delà des réticences exprimées, l'expérience tend à démontrer que le département d'État et l'IRS possèdent une certaine latitude dans la prise de mesures nécessaires à l'application des règles consacrées par le Congrès au plan législatif. Dès lors, il importe de travailler avec les autorités américaines à la négociation d'avenants à la convention fiscale ou de simples évolutions des pratiques administratives.

Cette démarche apparaît tout particulièrement utile afin de traiter trois sujets de préoccupation exprimés par les « Américains accidentels » : la production de l'identifiant fiscal (a) ; la qualification de la contribution sociale généralisée CSG et de la CRDS (b) ; les conditions de la régularisation de la situation fiscale auprès de l'IRS (c).

a. Alléger la portée de l'obligation de produire l'identifiant fiscal

De l'ensemble des témoignages portés à la connaissance des rapporteurs, il ressort en effet que la production de l'identifiant fiscal américain (TIN) représente un obstacle majeur pour ceux de nos compatriotes désireux de régulariser leur situation à l'égard de l'IRS. Cet identifiant constitue en effet une information primordiale, exigée dès le stade du renseignement du formulaire W9 précité.

Sans doute consciente des difficultés que comportaient les démarches nécessaires à son obtention, l'administration fiscale américaine a consenti à une sorte de moratoire.

En l'occurrence, en application de la notice 2017-46, elle considère que les institutions financières s'acquittent des obligations déclaratives prévues par la législation FATCA dès lors qu'elles fournissent la date de naissance des détenteurs de compte présentant des indices d'américanité. Dans le cadre, elles sont également tenues de requérir chaque année auprès de ces clients la communication de leur identifiant fiscal et rechercher des enregistrements électroniques des numéros manquants.

Mais aux termes mêmes de la notice, **cet assouplissement des règles prévues par les accords transposant la législation FACTA de type 1 ne vaut que pour les exercices 2017, 2018 et 2019.**

Or, les représentants de l'administration fédérale rencontrés par les rapporteurs au cours du déplacement à Washington ont affirmé ne pas proroger cet accommodement technique transitoire. Cette décision se justifierait d'après eux par deux motifs : d'une part, les efforts que nécessiterait l'usage de la date de naissance dans les systèmes d'information ; d'autre part, l'idée que cette donnée relevait de la vie privée des citoyens et, à ce titre, ne pouvait guère être utilisée dans les rapports avec les services administratifs.

Les rapporteurs ne peuvent que déplorer le non-renouvellement du moratoire. Si elle devait être confirmée, cette décision ne manquerait pas en effet de provoquer une aggravation des difficultés rencontrées par les « Américains accidentels » dans l'accomplissement de leurs obligations déclaratives, avec pour conséquence probable, après le 1^{er} janvier 2020, une multiplication des fermetures de comptes bancaires et des liquidations de produits financiers. D'après l'estimation de la FBE, 110 995 comptes parmi les 291 638 possédés par des « Américains accidentels » seraient potentiellement en irrégularité, car non associés à un numéro d'identification fiscale américain.

De fait, les témoignages encore récemment recueillis par la mission donnent à penser que cette perspective place déjà les « Américains accidentels » dans une assez grande insécurité. Certains établissements semblent ne pas tenir compte du moratoire et exigent encore la production du TIN, sous peine d'une rupture des relations de clientèle.

Dès lors, les rapporteurs ne peuvent qu'inviter le Gouvernement à poursuivre ses démarches auprès des États-Unis afin d'obtenir la possibilité d'utiliser la date de naissance en lieu et place du SSN après la fin du moratoire. À défaut, il importe de travailler avec les administrations et services américains afin de simplifier les formalités nécessaires à la délivrance et/ou à la communication du TIN et du SSN.

b. Assurer la bonne application du dispositif de prévention de la double imposition, notamment en ce qui concerne la CSG et de la CRDS

Dans le contentieux opposant les époux Eshel au *Commissionner* ⁽¹⁾, les autorités ministérielles françaises ont affirmé que suivant l'interprétation de la France, la CSG et la CRDS entraient bien dans le champ des stipulations relatives à la non-double imposition ⁽²⁾ de la convention fiscale du 31 août 1994.

Suivant l'argumentation du Gouvernement, l'absence de mention nominative de ces deux contributions à l'article 2 (paragraphe 1) de la convention ne saurait faire obstacle à son application, dans la mesure où la liste des impôts que celle-ci établit ne revêt pas un caractère limitatif. Le paragraphe 2 de l'article précise en outre que peuvent entrer dans le champ de cette convention des impôts établis après sa signature.

D'après les éléments recueillis auprès de l'ambassade de France aux États-Unis, l'administration fédérale se rendrait également aux arguments français tendant à écarter l'application de la convention franco-américaine de sécurité sociale du 2 mars 1987. Suivant cette interprétation *a priori* désormais partagée, la CSG et la CRDS n'entreraient pas dans son champ matériel.

Cela étant, rien ne permet d'écarter à l'avenir des divergences quant à l'application du crédit d'impôt destiné à prévenir la double imposition que conspirent à favoriser les disparités des systèmes fiscaux et, surtout, l'application de l'accord FATCA.

Dès lors, il paraît assez nécessaire de procéder à une actualisation des conditions d'application de la convention fiscale franco-américaine du 31 août 1994.

Au-delà de la qualification accordée à des prélèvements tels que la CSG et la CRDS, il importe sans doute de compléter la liste des impositions susceptibles d'ouvrir le bénéfice d'un crédit d'impôt en tenant compte de l'évolution respective des législations fiscales, ainsi que des contentieux portés devant la justice.

(1) Cf. supra p. 37.

(2) Les courriers adressés par les autorités françaises visaient à répondre aux sollicitations ou positions prises par le tribunal américain statuant sur le contentieux Eshel, ainsi qu'à l'administration fédérale en ce qui concerne l'application des conventions conclues entre les États-Unis et la France. Ils étaient adressés : en premier lieu, au tribunal par la direction des affaires communautaires et internationales du ministère des solidarités et de la santé, puis au secrétaire d'État, ainsi qu'au secrétaire d'État au Trésor par les ministres des solidarités et de la santé, de l'économie et des finances et de l'action et des comptes publics.

Cela étant, on ne saurait ignorer les réticences ou oppositions que peuvent manifester certains membres du Congrès à la conclusion de tels accords. Au cours de leur déplacement à Washington, l'attention des rapporteurs a ainsi été attirée sur l'application mise par le sénateur Rand Paul à entraver toute procédure de ratification.

Devant ce type de résistance, il ne paraît toutefois pas hors de propos d'envisager, sous réserve de l'ordre constitutionnel de chacun des États, **d'adapter l'application de la convention fiscale par échanges de lettres**. Dans cette même optique, des mesures d'application prises par l'IRS pourraient conduire certains éléments de revenus (gains en capital, revenus de remplacement) dans les dispositifs prévus par la législation américaine excluant l'imposition de revenus d'origine étrangère (*foreign earned income exclusion*).

Proposition n° 6 : actualiser les stipulations de la convention fiscale franco-américaine relatives aux revenus, contributions et plus-values susceptibles d'ouvrir le bénéfice d'un crédit d'impôt, afin de prévenir des doubles impositions.

c. Assurer aux « Américains accidentels » des conditions raisonnables de régularisation de leur situation fiscale

Ainsi que l'ont relevé plusieurs des personnes reçues par les rapporteurs, il existe aux États-Unis un certain nombre de procédures ouvrant la faculté aux contribuables résidant à l'étranger de régulariser leur situation fiscale dès lors qu'ils ne respectent pas complètement leurs obligations. Le bénéfice de ces procédures amiables – donnant éventuellement droit à des formalités allégées – varie en fonction des circonstances de l'espèce et de la gravité des manquements à la loi fiscale.

● Il en va ainsi de la *streamlined foreign offshore procedure*. Cette méthode s'adresse aux citoyens américains, personnes physiques, dépourvus de résidence américaine et physiquement présents en dehors des États-Unis pour au moins 330 jours au cours des trois dernières années. Le non-respect des règles fiscales en vigueur doit résulter d'un comportement non intentionnel ⁽¹⁾.

Les personnes éligibles doivent déposer les déclarations fiscales américaines non remises ou apporter des corrections à des déclarations fiscales incomplètes, en plus des « déclarations d'information » ⁽²⁾ pour chacune des trois dernières années. Elles sont tenues en outre de déposer les FBAR manquants pour chacune des six dernières années. L'ensemble de ces déclarations donnera lieu à un contrôle de l'IRS. Le montant des impôts et intérêts exigibles à raison des revenus déclarés est exigible à l'occasion du dépôt des déclarations nouvelles ou amendées.

(1) L'IRS considère qu'un « comportement non intentionnel est un comportement qui est issu d'une négligence, d'une inadvertance ou d'une erreur ou un comportement résultant de l'incompréhension de bonne foi des obligations légales ».

(2) Formulaires 5471 et 8938 de l'IRS.

Par ailleurs, les contribuables américains bénéficiaires doivent soumettre une déclaration, signée et soumise au respect des règles sanctionnant les fausses déclarations, afin de certifier : être admissibles à la *streamlined foreign offshore procedure* ; avoir déposé tous les *FBAR* obligatoires ; pouvoir justifier par un comportement non intentionnel le défaut de dépôt des déclarations fiscales américaines, de déclaration des revenus, de paiement des impôts et de production des « déclarations d'informations ».

• On citera également l'*offshore voluntary disclosure program* (OVDP), procédure de déclaration volontaire destinée aux contribuables américains encourant des poursuites pénales et/ou des sanctions civiles substantielles à raison d'un défaut de déclaration intentionnel d'actifs financiers non américains et d'un défaut de paiement des impôts exigibles par les impôts exigibles aux termes de la loi fiscale américaine.

L'admission au programme suppose de ne pas être l'objet d'une enquête pénale ou civile de l'IRS et de ne pas avoir été averti par le service de son intention d'y procéder. Le bénéfice de l'OVDP peut être écarté à raison d'une enquête menée par une agence d'exécution de la loi ou si l'IRS a reçu des informations concernant les dettes fiscales du contribuable américain.

Le programme offre la possibilité de limiter le risque pénal et d'établir les dettes fiscales, ainsi que les sanctions applicables, selon une échelle fixe de sanctions. Dans ce cadre, l'IRS ne recommande pas l'engagement d'une procédure pénale au département de la justice.

L'OVDP couvre les huit derniers exercices d'imposition du contribuable américain (« la période de déclaration volontaire »). Les personnes éligibles doivent s'acquitter de l'ensemble de leurs dettes fiscales pour chacune des huit années de la période de déclaration volontaire. En outre, elles doivent régler une amende de 20 % pour l'ensemble des montants dus, ainsi qu'une pénalité OVDP pouvant être portée de 27,5 % à 50 % si, au moment de leur pré-admission⁽¹⁾, elles possèdent un compte non déclaré dans l'une des institutions financières non américaines identifiées par l'IRS ou le département de la justice.

Sous réserve d'une évaluation de la portée exacte de ces dispositifs et de la capacité pour les « Américains accidentels » d'en remplir les conditions, les rapporteurs estiment qu'il **conviendrait de négocier la généralisation pour nos compatriotes de procédures de régularisation amiable des dettes fiscales.**

Dans une certaine mesure, ces procédures paraissent en effet susceptibles d'atténuer la lourdeur que comporte la régularisation fiscale de personnes ignorant tout de leur double nationalité et de l'assujettissement à la fiscalité américaine qui en découle. Dans cette optique, il pourrait être utile, dans le cadre du renforcement de l'accompagnement consulaire⁽²⁾, d'organiser une véritable publicité.

(1) *Préalablement à l'admission au sein du programme, les contribuables américains prétendant obtenir son bénéfice doivent remettre une lettre de pré-admission (preclearance letter) à l'IRS criminal investigations faisant état des informations qui les identifient et des institutions financières auprès desquelles ils disposent d'actifs.*

(2) Cf. supra.

Proposition n° 7 : négocier pour les « Américains accidentels » l'accès aux procédures de régularisation amiable des manquements aux obligations fiscales.

Toutefois, par la durée des exercices susceptibles d'un redressement fiscal, les procédures évoquées ci-dessous ne paraissent pas totalement satisfaisantes. Les disparités observables entre l'assiette et le taux de prélèvement, ainsi que la situation de revenu des intéressés, conspirent en pratique à réduire la portée du crédit d'impôt prévu par la convention fiscale franco-américaine. Dès lors, il ne peut être exclu qu'une démarche de régularisation auprès de l'IRS se solde par la constitution d'une dette fiscale exorbitante.

Ce constat n'en souligne que davantage **la nécessité d'une révision de la convention fiscale franco-américaine du 31 août qui, outre l'établissement de seuils, pourrait conduire à des mécanismes permettant l'apurement ou un abattement substantiel des dettes fiscales** constituées du fait de la méconnaissance des obligations fiscales. Cette mesure nécessiterait à l'évidence une évolution des législations nationales et de la position des États-Unis, ce préalable requérant assurément l'établissement d'un dialogue serré dans lequel une action concertée de l'Union européenne peut jouer un rôle décisif.

3. L'engagement d'une action concertée de l'Union européenne

Que la France prenne le parti d'une remise en cause de l'accord FATCA ou d'assouplissements techniques bilatéraux, il importe désormais de donner à son action un relais européen.

Certes, ainsi que l'ont rappelé aux rapporteurs Mmes Pervenche Berès et Virginie Rozière, députées européennes ⁽¹⁾, les membres de l'Union, en particulier les États parties au G5, ont conclu les accords intergouvernementaux nécessaires à l'application de la législation FATCA de manière isolée. Quoiqu'elle travaille depuis 2014 sur l'application de ces accords d'après les fonctionnaires rencontrés par la mission, la Commission ne s'est vu confier aucun mandat et ne dispose pas de compétence en matière fiscale. Du reste, il ressort de l'état des lieux dressé par les représentants du ministère de l'Europe et des affaires étrangères que dans le cadre de certaines réunions, l'appel des représentants français à une réaction commune a trouvé peu d'écho auprès de nos partenaires.

Toutefois, il apparaît aujourd'hui que **la situation des « Américains accidentels » suscite – au moins à l'ouest du continent – une incompréhension, des inquiétudes, voire une irritation croissante que manifestent les positions prises récemment par les institutions de l'Union européenne et certains de ses États membres.**

(1) Mme Pervenche Berès (FRA, S&D) siège à la commission des affaires économiques et monétaires, ainsi qu'à la commission spéciale sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale. Mme Virginie Rozière (FRA, S&D) est membre de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs. Elle est par ailleurs membre de la commission spéciale sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale.

On citera à cet égard la résolution adoptée par le Parlement de l'Union européenne le 5 juillet 2018⁽¹⁾, motivée en partie par la pétition adressée à la Commission européenne par un collectif de citoyens européens inquiets des effets négatifs de FATCA.

(1) Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2018 sur les effets néfastes de la loi des États-Unis concernant les comptes étrangers (FATCA) sur les citoyens de l'Union européenne, en particulier les « Américains accidentels ».

La résolution du Parlement européen du 5 juillet 2018

Résultant d'une proposition déposée par Mme Cecilia Wikström, députée européenne suédoise, au nom de la commission des pétitions, la résolution du Parlement européen établit d'abord plusieurs constats s'agissant des conséquences de l'exécution des accords FATCA :

- le risque de signalements et de sanctions arbitraires sur la base des « indices d'américanité » pour des personnes n'entretenant pas de véritables liens avec les États-Unis ;
- l'existence d'obstacles à l'accès à des services financiers dans l'Union européenne pour les citoyens américains et pour toutes personnes dont il y a lieu de penser que FATCA leur est applicable (à raison du statut d'*U.S. person*) ;
- des perturbations graves au quotidien pour la vie et les moyens de subsistance « *de milliers citoyens de l'Union et leurs familles européennes* » ;
- le partage avec les États-Unis des données à caractère personnel des membres européens des familles de ressortissant américains ou « Américains accidentels », ainsi que des restrictions à l'accès aux services bancaires de l'Union ;
- la collecte des données fiscales sur tous les citoyens de l'Union européenne utilisant les services en ligne de plateformes telles que *Airbnb*, *TripAdvisor* et *Amazon*, pratique que le Parlement juge peu conforme aux règles de l'Union en matière de protection des données personnelles ;
- un manque significatif de réciprocité entre les États-Unis et l'Union européenne dans le cadre de FATCA.

Sur cette base, le Parlement européen demande à la Commission :

- de réaliser une analyse exhaustive de l'impact de FATCA et de la pratique extraterritoriale de l'imposition fondée sur la citoyenneté appliquée par les États-Unis à l'encontre des citoyens de l'Union et d'évaluer en détail le degré de réciprocité ou de non-réciprocité de FATCA ;
- d'évaluer en détail le degré de réciprocité ou de non-réciprocité de FATCA dans l'ensemble de l'Union et de vérifier scrupuleusement que les États-Unis respectent les obligations qui leur incombent en vertu des divers accords intergouvernementaux signés avec les États membres ;
- de présenter une approche commune de l'Union relative à FATCA afin de protéger de manière suffisante les droits des citoyens européens (en particulier les « Américains accidentels ») et d'améliorer la réciprocité dans l'échange automatique d'informations de la part des États-Unis ;
- de lancer sans attendre les procédures en infraction en cas de manquements établis dans la mise en œuvre de la directive sur les comptes de paiement, à rendre compte au Parlement et au Conseil des mesures prises pour garantir la mise en œuvre adéquate de cette directive.

Après avoir invité les États membres à garantir le respect des droits fondamentaux de tous les citoyens et, en particulier des « Américains accidentels », le Parlement demande au Conseil de charger la Commission d'ouvrir des négociations avec les États-Unis en vue d'un accord FATCA UE-États-Unis.

Source : commission des finances.

Témoignage encore de cette prise de conscience les démarches et réactions officielles des pouvoirs publics nationaux, à l'exemple des démarches et courriers adressés en septembre 2018 par le Gouvernement et le Parlement néerlandais à leurs homologues américains, ou encore des injonctions adressées par la Seconde Chambre des États généraux des Pays-Bas au ministère dans le cadre d'un débat sur l'approbation de la convention multilatérale sur l'application des conventions fiscales afin de prévenir l'érosion de la base et le transfert de bénéficiaires⁽¹⁾. On notera également qu'au Royaume-Uni, certains membres de la Chambre des Communes commencent à se saisir de la situation de leurs compatriotes confrontées aux obligations déclaratives et fiscales découlant de l'exécution de l'accord FATCA⁽²⁾.

De fait, ainsi que le montrent les réponses apportées à la Fédération européenne des banques (EBF), **la question des « Américains accidentels » ne concerne pas les seuls Français mais l'ensemble des ressortissants de l'Union européenne nés aux États-Unis ou de parents américains**. D'après les éléments communiqués par les établissements ayant pris part à cette enquête, le nombre des *U.S. persons* identifiées pouvait être estimé à 291 638 individus à la fin de l'année 2016. Au sein de ce groupe, 110 995 personnes ne disposeraient pas d'identifiant fiscal américain, soit près de 38,06 % des *U.S. persons* recensées⁽³⁾.

Des questionnaires adressés par la mission aux magistrats de liaison et aux correspondants de la direction générale du Trésor auprès des ambassades de France dans six pays⁽⁴⁾, il ressort également l'existence de **difficultés communes causées par l'exécution des accords FATCA**. Celles-ci tiennent à l'absence de réciprocité dans l'échange d'informations fiscales et mettent également en cause la préservation du droit d'accès aux services bancaires et le respect des règles relatives à la protection des données personnelles.

Tout au long de leurs travaux, les rapporteurs ont pu s'étonner de l'absence ou du caractère à peine perceptible des réactions qu'aurait pu susciter à l'application des accords FATCA ailleurs en Europe. En soi, ce constat n'implique pas l'absence de difficultés et d'effets indésirables susceptibles de motiver une action concertée de l'Union européenne⁽⁵⁾ sur le fondement de « revendications communes ».

(1) La Seconde chambre invite le Gouvernement néerlandais à exhorter le gouvernement et l'ambassade des États-Unis à simplifier le processus de demande de numéro de sécurité sociale. Elle demande également d'explorer « l'option allemande » et de rechercher si ce régime peut également s'appliquer aux Pays-Bas après le 1^{er} janvier 2020, afin que les comptes bancaires des Néerlandais ne soient pas supprimés.

(2) Cf. la question écrite posée par la députée Preet Kaur Gill (<https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Commons/2018-12-10/200664>).

(3) Cette proportion atteint 40 % aux Pays-Bas. 55 000 détenteurs de comptes sur les 63 000 présentant des indices d'américanité en Allemagne selon l'enquête se trouvent dans la même situation.

(4) Cf. annexe n° 2.

(5) Il révèle plutôt la prégnance d'histoires nationales et des cultures sociales qui prédisposent plus ou moins les individus à comprendre et tolérer les obligations fiscales et déclaratives que FATCA implique. Il convient également de prendre en considération la structure des établissements bancaires, ainsi que la part de leurs intérêts aux États-Unis qui commande leur aversion aux risques d'une non-conformité avec la législation américaine.

En 2017, la présidence maltaise du Conseil de l'Union avait adressé à l'administration fédérale américaine un courrier relatif aux difficultés d'application de la législation FATCA. Cette démarche avait pu contribuer à une première prise de conscience et à l'édiction par le Trésor des États-Unis d'une note permettant aux institutions financières de ne pas être considérées *a priori* comme étant en infraction avec leurs obligations déclaratives ⁽¹⁾.

Au vu de la motivation de la résolution du Parlement européen précitée et des éléments recueillis au cours du déplacement de vos rapporteurs à Bruxelles, **il existe encore aujourd'hui des sujets d'intérêt commun**. Il s'agit en l'occurrence de l'allègement des formalités relatives à l'obtention de l'identifiant fiscal américain au-delà de 2020, de la prorogation de la dérogation consentie par l'IRS en ce qui concerne la mention du numéro de sécurité sociale (SSN) ou de l'asymétrie de l'échange d'informations fiscales.

Dès lors, **les rapporteurs appellent le Gouvernement à demander au nom de la France l'inscription de la situation des « Américains accidentels » à l'ordre du jour du Conseil des ministres des finances de l'Union européenne**.

De leur point de vue, cette initiative pourrait concourir à accélérer la prise de conscience quant à la gravité des questions que soulèvent, au regard du droit européen, des accords dont l'exécution favorise l'application d'obligations fiscales et déclaratives intrusives.

En outre, la matière fiscale relevant d'abord de la prérogative des États, toute coopération ou action concertée exige logiquement une saisine du Conseil des ministres des finances, ce qui n'interdit pas d'envisager la possibilité de confier à la Commission un mandat de négociation.

Proposition n° 8 : inscrire la situation des « Américains accidentels » à l'ordre du jour du Conseil des ministres des finances de l'Union européenne.

Dans la perspective d'une réaction commune qui n'écarterait pas l'établissement d'un rapport de force, **il pourrait être également nécessaire de réfléchir à des dispositifs européens susceptibles d'assurer une protection des intérêts des établissements bancaires des États membres**.

Comme indiqué précédemment, une dénonciation unilatérale des accords intergouvernementaux comporte en effet le risque d'exposer les banques à l'obligation de s'acquitter d'un prélèvement à la source en cas de non-transmission des informations relatives aux comptes détenus auprès de leurs établissements par les *U.S. persons*.

(1) Cf. *supra* p. 47.

Dans sa logique extraterritoriale, l'économie de la législation FATCA ne diffère pas beaucoup des restrictions que les États-Unis tentent d'imposer s'agissant des échanges commerciaux et financiers avec l'Iran et Cuba. Dès lors, ainsi qu'ont pu le suggérer certaines personnes en contact avec la mission, il ne paraît pas hors de propos d'envisager, en cas de dénonciation des accords intergouvernementaux, l'élaboration d'un dispositif similaire dans ses objectifs à celui institué par le règlement (CE) n° 2271/96 du 22 novembre 1996 ⁽¹⁾.

Adopté afin de se prémunir contre les effets des régimes de sanctions par deux lois américaines ⁽²⁾, le règlement vise à assurer « *une protection contre l'application extraterritoriale de lois, y compris les règlements et autres instruments législatifs, et contre les actions fondées sur elles ou en découlant [...] lorsque cette application porte atteinte aux intérêts des personnes [...] qui effectuent des opérations de commerce international et/ou des mouvements de capitaux et des activités commerciales connexes entre la communauté et des pays tiers* » ⁽³⁾. Il fait interdiction aux personnes relevant de son champ de déférer aux décisions des autorités administratives et aux arrêts des juridictions extérieures à l'Union qui donnent effet aux lois extraterritoriales qui sont inscrites dans une annexe prévue par lui. Il organise une procédure d'information de la Commission « *lorsque les intérêts économiques et/ou financiers de ces personnes sont affectés, directement ou indirectement, par les lois citées en annexe ou par les actions fondées sur elles en découlant [...]* ».

En évoquant ce dispositif, les rapporteurs n'ignorent pas que la motivation de son établissement – protéger les relations avec les États tiers – ne correspond pas exactement à la particularité du cas de figure de la situation des « Américains accidentels » à l'égard des États-Unis.

Le règlement de 1996 présente néanmoins l'intérêt d'offrir un instrument susceptible d'offrir une protection relative aux intérêts des opérateurs de l'Union – sous réserve d'évaluation – et de marquer la volonté de s'affranchir des effets d'une tentation extraterritoriale.

(1) Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant.

(2) Cuban liberty and democracy solidarity act of 1996 et Iran and Libya sanctions act of 1996.

(3) Entrent dans le champ du texte : toute personne physique qui réside dans la Communauté et qui est un ressortissant d'un État membre ; toute personne morale constituée en société dans la Communauté ; toute personne physique ou morale visée à l'article 1^{er} paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 4055/86 sur la protection contre les dispositions extraterritoriales complétées pour l'Iran ; toute autre personne physique qui réside dans la Communauté, à moins que cette personne ne se trouve dans le pays dont elle est un ressortissant ; toute autre personne physique se trouvant dans la Communauté, y compris dans ses eaux territoriales et son espace aérien ou à bord de tout aéronef ou de tout navire relevant de la juridiction ou du contrôle d'un État membre, et agissant à titre professionnel.

Proposition n° 9 : sous réserve d'évaluation et sur le modèle du règlement (CE) n° 2271/96 du 22 novembre 1996, envisager la mise en place d'un dispositif européen susceptible d'atténuer pour les établissements bancaires les effets extraterritoriaux de la législation FATCA.

B. TROUVER LES VOIES D'UNE RENONCIATION À LA NATIONALITÉ AMÉRICAINE PLUS SIMPLE, PLUS RAPIDE ET MOINS COÛTEUSE

De toute évidence, la faculté de conserver une double nationalité ne saurait être retirée aux personnes qui souhaitent maintenir des liens étroits avec les États-Unis (1), mais cela impliquera de se confirmer aux obligations fiscales qui découlent du principe de la *citizenship based taxation*, moyennant des assouplissements techniques (2).

1. Une évolution difficilement envisageable des principes d'acquisition de la nationalité et des obligations fiscales qui en découlent

Ainsi que l'ont souligné plusieurs des personnes reçues par les rapporteurs, **l'application d'un droit du sol intégral et le maintien des devoirs s'attachant à la qualité de ressortissant américain participe du contrat social originel de la République américaine.**

Alors que dans le cadre des législations d'Ancien Régime en Europe, un individu pouvait perdre sa nationalité dès lors qu'il quittait le territoire, la conception de la citoyenneté prévalant aux États-Unis depuis plus de deux cents ans repose sur le concept d'« *allégeance politique* ». Ce principe politique dissocie ainsi l'appartenance à la Nation de la résidence effective et ne conditionne pas le maintien de la qualité de ressortissant à la présence effective sur le sol national. Il imprègne les règles d'acquisition et de perte de la nationalité, définies progressivement au fil des mesures législatives prises lors de la Guerre de Sécession (lois des 5 août 1861 et 30 juin 1864), consolidées ensuite par le vote du seizième amendement à la Constitution en 1913.

La *citizenship based taxation* (CBT) en découle qui constitue un des fondements de l'imposition des revenus à l'échelle mondiale appliquée – en principe – à l'ensemble des individus ou entités relevant de la catégorie des *U.S. persons*. C'est dans le cadre de cette interprétation que dans un arrêt rendu en 1924⁽¹⁾, la Cour suprême a jugé que le Congrès avait le pouvoir de soumettre à l'impôt le revenu qu'un citoyen né aux États-Unis domicilié à l'étranger tirait d'un bien situé à l'étranger.

Dans ces conditions, l'attachement à ce principe fondamental – les contribuables étant appelés à soutenir la construction du pays –, ainsi que son inscription au sommet de la hiérarchie des normes, rendent malaisée sa remise en question.

(1) *Cour suprême des États-Unis, 5 mai 1924, Cook v. Tait, 265 U.S. 47.*

Du reste, **aux yeux de l'opinion publique et des autorités outre-Atlantique, la notion d'« Américains accidentels » n'existe pas** : chaque citoyen possède les mêmes droits et doit s'acquitter des mêmes devoirs, nonobstant son lieu de résidence. Certains interlocuteurs de la mission rencontrés à Washington ont d'ailleurs tenu à rappeler leur conviction que la qualité de citoyen des États-Unis représente un véritable privilège.

Ceci explique l'âpreté des débats qui entourent chaque proposition législative tendant à fonder l'imposition sur le critère de la résidence.

En atteste le retrait de dispositions établissant l'imposition sur la résidence dans le cadre de la vaste réforme fiscale adoptée en décembre 2017 – alors même que le texte soutenu par l'administration Trump favorise le passage à une assiette territoriale pour la fiscalité des entreprises.

On trouvera une autre illustration des réticences suscitées par cette réforme dans l'ajournement régulier de l'examen de deux propositions de lois poursuivant un objectif similaire : la proposition TTFI ⁽¹⁾, soutenue par l'association *Republicans overseas*, déposée au Congrès sous le titre de *tax fairness for Americans abroad act of 2018* ⁽²⁾ ; le texte RBT ⁽³⁾, porté par des membres du parti démocrate mais restant à l'état de proposition circulant de manière informelle.

Il convient également de signaler l'initiative récemment défendue au Congrès ⁽⁴⁾ sous le titre de *single country exemption*. Ne remettant pas en cause les principes fondamentaux de la législation FATCA et la fiscalité fondée sur la nationalité, cette proposition de réforme ⁽⁵⁾ viserait à exclure de l'assiette des revenus recouvrables par l'IRS les revenus des Américains vivant à l'étranger ayant pour source l'État de leur résidence réelle. En revanche, les obligations déclaratives seraient maintenues, ce qui pose naturellement la question de la portée des informations transmises au Trésor américain (pour les revenus de source américaine et pour les autres).

Au regard des analyses recueillies par la mission à Paris comme à Washington, l'adoption prochaine d'une telle réforme revêt un caractère très incertain. Plusieurs facteurs semblent en effet s'y opposer : d'une part, la proximité des échéances électorales majeures de 2020 ; d'autre part, la position de chacun des acteurs politiques au sein de l'administration et du Congrès, aucun ne souhaitant en particulier exposer à la critique les réformes fiscales adoptées sous les mandats de Barack Obama et de Donald Trump ; enfin, l'isolement au sein même de leur camp des promoteurs de ces réformes.

(1) *Pour territorial taxation for individuals.*

(2) *Proposition de loi H.R. 7358 présentée le 20 décembre 2018 par M. George Holding (« to amend the Internal revenue code of 1989 to provide an alternative exclusion for nonresident citizens of the United States living abroad »).*

(3) *Pour residency based taxation.*

(4) *Par Mme Carolyn Maloney et M. Donald Beyer, tous deux représentants démocrates.*

(5) *Non formellement déposée à la connaissance des rapporteurs.*

Mais si l'état de l'opinion ainsi que des rapports de force politiques au Congrès des États-Unis rendent peu probables un changement décisif des principes à l'origine de la situation des « Américains accidentels », rien n'interdit d'explorer un aménagement des conditions pratiques de leur mise en œuvre.

2. Des assouplissements possibles dans l'application

La France ne saurait s'ingérer dans les débats politiques autour des modalités d'acquisition de la citoyenneté américaine et des obligations fiscales qui en découlent, celles-ci relevant de la souveraineté des États-Unis.

Néanmoins, sans toucher aux principes, certaines dispositions législatives peuvent être exécutées de manière plus pragmatique dans le cas des binationaux. Pour un Américain tout à fait accidentel, c'est-à-dire n'ayant outre sa nationalité aucun lien de nature économique ou financière avec les États-Unis, renoncer à sa double citoyenneté lui permet de ne plus être assujéti aux impôts fédéraux.

La procédure est pourtant complexe. Elle est surtout coûteuse, pour deux raisons : d'une part, elle implique, soit *a priori*, soit *a posteriori*, de se mettre en conformité vis-à-vis de l'IRS, et donc d'acquitter, le cas échéant, d'un arriéré fiscal et d'éventuelles pénalités de retard et/ou d'erreur ; ensuite, elle entraîne des frais administratifs et privés importants.

Peuvent par conséquent être envisagés un meilleur accompagnement par le réseau diplomatique américain (a) et des mécanismes plus favorables pour les frais relatifs à cette procédure d'abandon (b).

a. Développer l'accompagnement consulaire

En France, ni les administrations relevant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ni celles placées sous la tutelle des ministères de l'économie et des finances et de l'action et des comptes publics n'ont vocation à prendre en charge les Français possédant par ailleurs la nationalité américaine. Les services de l'État n'ont en effet pas connaissance des effectifs de binationaux, ni à plus forte raison des différentes nationalités des personnes concernées.

Les Français nés aux outre-Atlantique et/ou de parents américains, voire entretenant simplement des relations économiques ponctuelles avec tel particulier ou telle entreprise aux États-Unis, doivent par conséquent voir leur situation traitée par les représentations diplomatiques et consulaires de ce pays.

Lors du débat du 15 mai 2018 au Sénat⁽¹⁾ préalable au vote sur la proposition de résolution de Mme Deromedi, M. Lemoyne, a indiqué que l'ambassade et le consulat général des États-Unis en France ne pouvaient se contenter d'une information sur leur site internet et qu'ils gagneraient à « *aller plus loin en créant une cellule dédiée, avec un numéro de type numéro vert* ».

(1) https://www.senat.fr/cra/s20180515/s20180515_3.html

Les rapporteurs souhaitent effectivement que des évolutions en ce sens voient rapidement le jour : ils notent que n'en bénéficieraient pas seulement les « Américains accidentels », mais aussi les citoyens américains expatriés qui, de bonne foi, rencontreraient des difficultés afin de remplir leurs obligations fiscales.

D'un côté, ils notent donc avec satisfaction qu'une réunion entre le consul général et des représentants de la direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ait été organisée sur cette question précise, le 8 février 2019.

Lors de cette réunion, ont été présentées trois propositions du Gouvernement français, à savoir :

- publier sur le site de l'ambassade des États-Unis à Paris des informations actualisées, faciles d'accès et détaillées en français concernant les obligations fiscales pesant sur les individus nés aux États-Unis ou de parents américains et spécialement pour les binationaux qui n'ont pas maintenu de liens avec ce pays ;

- diffuser sur ce même site une liste d'avocats et de fiscalistes acceptant de conseiller *pro bono* les « Américains accidentels » pour les aider aussi bien à régulariser leur situation fiscale qu'à renoncer à leur citoyenneté américaine ;

- autoriser les binationaux concernés à contacter, depuis ce même site, l'attaché fiscal de l'IRS à Londres, ou recréer un poste d'attaché à Paris.

De l'autre côté, les rapporteurs s'étonnent quant au sens de certains propos tenus le 21 février 2019 au Sénat par le secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation et de la jeunesse. À nouveau interrogé par le biais d'une question orale de Mme Deromedi, portant notamment sur la fin du moratoire au 31 décembre 2020, **M. Gabriel Attal a estimé que « l'application de l'accord FATCA ne soulève aucune difficulté pour les binationaux franco-américains en général. On ne peut pas dire qu'ils sont victimes d'une discrimination. Conscients, cependant, des difficultés, [les ministères compétents] ont entrepris plusieurs démarches, en particulier auprès des autorités américaines, afin de les accompagner dans la régularisation de leurs obligations auprès du second État dont ils ont la nationalité. [...] Si la France peut encourager les États-Unis à faciliter la procédure de mise en conformité des Américains accidentels, ce qu'elle fait de manière très active, elle ne peut donc être tenue pour responsable des difficultés pratiques dont l'origine ne lui est pas imputable. »**

Ces améliorations seraient d'ailleurs vraisemblablement susceptibles de réduire le nombre de renoncements à la citoyenneté américaine, et en tout cas d'éclairer la décision de ceux souhaitant effectuer cette démarche en raison d'une réelle absence d'attachement aux États-Unis, plutôt que comme une solution assurément radicale face aux effets pervers de FATCA.

b. Réduire les frais de renonciation et l'expatriation tax

Outre le paiement de sa dette fiscale, qui peut atteindre des montants importants selon les cas personnels et indépendamment du fait que cette étape doive en droit intervenir avant l'abandon mais puisse en pratique avoir lieu ultérieurement, trois types de charges pèsent sur l'« Américain accidentel » souhaitant renoncer à sa nationalité :

– des **frais consulaires**. La procédure auprès de l'administration du département d'État s'élève actuellement à 2 350 dollars, contre 450 dollars jusqu'en 2014, alors qu'elle est gratuite ou représente une somme modique dans la plupart des pays développés ;

– des **honoraires d'avocat fiscaliste et/ou d'agent comptable**. La reconstitution de l'historique bancaire et fiscal, et de manière générale la difficulté que constitue la compréhension et le remplissage correct des nombreux formulaires officiels, requièrent fréquemment le recours à l'assistance de juristes spécialisés, dont le petit nombre de francophones renchérit les tarifs ;

– l'**expatriation tax**. Ce prélèvement obligatoire, qui concerne les contribuables de toute nationalité mettant fin à leur statut de résident fiscal aux États-Unis, par le biais d'une renonciation ou non à leur éventuelle citoyenneté américaine, est censé ne pas s'appliquer aux individus les plus modestes, mais se révèle lui aussi particulièrement complexe.

L'expatriation tax

L'*expatriation tax*, également appelée *exit tax*, voit ses principes définis aux articles 877 et 877-A de l'IRC. Ses modalités de calcul reposent sur le renseignement de l'*initial and annual expatriation statement*.

Depuis 2008, l'*exit tax* n'est acquittée que par les individus dont le revenu net annuel moyen sur les cinq dernières années dépasse 162 000 dollars, dont le patrimoine net moyen sur la même période dépasse 2 millions de dollars, ou qui, indépendamment des montants, n'ont pas rempli leurs obligations fiscales sur la même période. Sur ce dernier point, une pénalité de 10 000 dollars maximum est susceptible d'être prononcée.

S'agissant du patrimoine et des revenus tirés de celui-ci, la loi prévoit que tous les biens sont réputés vendus à leur juste valeur marchande à la veille de la date d'expatriation : tout gain ou toute perte sont pris en compte pour l'année d'imposition de la vente réputée. Le montant inclus dans le revenu brut est réduit de 680 000 dollars, mais ne peut aller en dessous de zéro.

Les intérêts sur les placements dans une pension de retraite à l'étranger sont considérés comme des « éléments de rémunération différée » (*deferred compensation*). Ils sont assujettis selon un mécanisme parfois dénommé *departure tax* : le A du 1 du d de l'article 877-A précité prévoit un prélèvement de 30 % sur un montant égal à la valeur actualisée du compte associé à ce produit au jour précédant l'expatriation.

Source : commission des finances.

Proposition n° 10 : réviser à la hausse les seuils dans l'application de l'*expatriation tax* et pour le dispositif de la *departure tax*.

C. VEILLER AU RESPECT DES NORMES INTERNES GARANTISSANT L'ÉGALITÉ DES CITOYENS DEVANT LE DROIT BANCAIRE

Au vu des éléments recueillis – en majorité assumés par leurs représentants auditionnés en France et confirmés par les interlocuteurs ensuite rencontrés à Washington, D.C. –, il apparaît que les banques font plus que le strict nécessaire pour rester en conformité avec les obligations de FATCA, ce qui les distingue très nettement des institutions financières établies dans d'autres pays.

Si l'article 1736 du CGI prévoit une amende fiscale en cas de non-déclaration des informations requises pour l'application des conventions conclues en vue d'un échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en matière fiscale, les établissements français font une application extensive de ce *reporting*, à titre préventif, que le Défenseur des droits et plusieurs témoignages individuels d'« Américains accidentels » qualifient d'« excès de zèle ».

Il convient donc de revoir l'équilibre de certaines obligations fixées par le droit interne. À première vue, le dispositif du « droit au compte » pourrait sembler constitutif d'une réponse pour les « Américains accidentels ». Il apparaît toutefois comme une solution inappropriée à leur situation (1) : doit donc lui être préférée une plus grande régularité dans la pratique des établissements bancaires (2).

1. Le droit au compte, une fausse solution

« *Toute personne physique ou morale domiciliée en France* » a, conformément à l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, « *droit à l'ouverture d'un compte de dépôt dans l'établissement de crédit de son choix* », au terme d'un délai maximal de « *six jours ouvrés à compter de la réception de l'ensemble des pièces [...] nécessaires* ».

En dépit de cette pétition de principe, le droit au compte est pourtant un outil insusceptible de régler les problèmes des « Américains accidentels ».

Sur le fond, une prise de position des pouvoirs publics en faveur du recours par les Français par ailleurs détenteurs de la citoyenneté américaine à cette procédure instaurée en 2001 reviendrait à **accepter la fatalité des pratiques potentiellement illégales des banques**, au nom de l'adaptation (*compliance*) à une loi américaine extraterritoriale, et à leur opposer un instrument de rattrapage, plus que de condamnation. Ce pis-aller ne saurait être satisfaisant.

En outre, sur la forme, l'exercice du droit au compte est assorti de conditions restrictives et ne permet qu'un accès à des prestations minimales.

D'une part, s'il est exact qu'un individu lésé « *peut saisir la Banque de France afin qu'elle lui désigne un établissement de crédit situé à proximité de son domicile ou d'un autre lieu de son choix [...] dans un délai d'un jour ouvré* », cette procédure se révèle **inutile pour un « Américain accidentel » victime d'un rejet de certains services ou d'une fermeture forcée de son compte, voire d'un refus d'ouverture** auprès d'une nouvelle société, puisqu'elle ne peut être engagée qu'à la condition que ce refus intervienne alors même que le client serait « débancaisé », c'est-à-dire dépourvu de tout compte de dépôt.

D'autre part, même dans le cas d'une application possible du dispositif, les établissements ainsi désignés ne sont tenus de fournir que des services particulièrement basiques, listés à l'article D. 312-5 du même code ⁽¹⁾. Par exemple, la soumission à autorisation de chaque opération par carte bancaire, la restriction à seulement deux chèques par mois ou l'impossibilité de signer un prêt sont tout à fait **inadaptées à une insertion correcte des personnes concernées dans une économie mondialisée et innovante**.

Elles constituent donc une **rupture d'égalité** par rapport à ce dont bénéficieraient d'autres clients ne faisant l'objet d'aucune mesure spécifique d'interdiction ou de suivi.

2. Le nécessaire renforcement de la régularité des opérations bancaires

Selon les informations recueillies par les rapporteurs, les principaux arguments des établissements bancaires refusant de nouveaux clients présentant des indices d'américanité ou se séparant de clients dans la même situation tiennent à la lourdeur de l'application de FATCA (a). Les autorités compétentes doivent donc redoubler de vigilance et être dotées de prérogatives renforcées pour assurer l'égalité de traitement de tous les clients par les banques (b).

a. Relativiser le risque du prélèvement de 30 %

D'abord, les banques mettent en avant le fait que **le développement de processus internes afin de repérer ces indices et de transmettre certaines informations à la DGFIP représente un coût**.

Pour des dépôts d'un montant peu élevé, ces charges de *compliance* seraient supérieures à la rentabilité de la décision d'accepter ou de conserver ces clients. Néanmoins, la mission d'information a pu s'assurer du fait que ce *scoring* ne représente plus une complexité informatique particulière, compte tenu de la maîtrise informatique acquise au cours des dernières années, et que l'organisation

(1) « 1° L'ouverture, la tenue et la clôture du compte ; 2° Un changement d'adresse par an ; 3° La délivrance à la demande de relevés d'identité bancaire ; 4° La domiciliation de virements bancaires ; 5° L'envoi mensuel d'un relevé des opérations effectuées sur le compte ; 6° La réalisation des opérations de caisse ; 7° L'encaissement de chèques et de virements bancaires ; 8° Les dépôts et les retraits d'espèces au guichet de l'organisme teneur de compte ; 9° Les paiements par prélèvement, titre interbancaire de paiement ou virement bancaire ; 10° Des moyens de consultation à distance du solde du compte ; 11° Une carte de paiement dont chaque utilisation est autorisée par l'établissement de crédit qui l'a émise ; 12° Deux formules de chèques de banque par mois ou moyens de paiement équivalents offrant les mêmes services. »

du système bancaire français en un nombre limité de grandes sociétés permet à chacune de mutualiser cette compétence au sein de son réseau.

Ensuite, FATCA ⁽¹⁾ exige un **prélèvement direct de 30 % sur les avoirs d'origine américaine des clients dits « récalcitrants »** (*reluctant*), c'est-à-dire ne s'étant pas mis en conformité vis-à-vis de l'IRS. Cette démarche menacerait de fragiliser le bilan des banques concernées.

Toutefois, à la date de remise des conclusions de la présente mission, l'administration américaine assurait n'avoir jamais procédé à aucun prélèvement de ce type sur un établissement français, et les banques entendues n'avaient, de même, jamais été confrontées à l'application de cet instrument. Rencontrée à Bruxelles, la Fédération bancaire européenne confirme ce point pour l'ensemble des associations et fédérations nationales qu'elle représente.

Cette absence de sanctions s'explique aisément : ainsi qu'évoqué *supra*, l'IRC lui-même exempte les IFE de cette retenue si elles-mêmes ou le gouvernement de l'État où elles ont leur siège signent un accord avec le département du Trésor. Or, l'article 4 de l'IGA de 2013 prévoit précisément cette facilité pour les institutions financières installées en France. Son article 5 prévoit de toute manière, comme l'ont rappelé les représentants de l'IRS rencontrés à Washington, une longue procédure contradictoire, informelle puis formelle, avec l'établissement hébergeant un compte potentiellement litigieux et la DGFIP, préalablement à toute éventuelle mesure de rétorsion.

Par conséquent, il importe que les régulateurs compétents, d'une part, rassurent les banques, assurances, gestionnaires de titres boursiers, conseillers en investissement, etc. sur la portée réelle de cette disposition et, d'autre part, sensibilisent mieux les responsables d'établissements sur deux points : ne pas aller au-delà des obligations posées par FATCA et respecter les données privées.

Proposition n° 11 : rappeler formellement aux établissements financiers, par la voie d'une communication commune du ministère de l'économie et des finances et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, que l'hypothèse d'une retenue de 30 % sur les flux de source américaine ne serait activée qu'en ultime instance et ne saurait par conséquent fournir le moindre argument pour les fermetures préventives de comptes ou refus de services.

b. Consolider les prérogatives de l'ACPR et de la CNIL

Il ne peut être toléré que les clients des banques françaises fassent *a priori* l'objet d'un traitement différencié en raison de leur nationalité, réelle ou supposée.

Sans interdire donc aux établissements de prendre en considération de manière fine la situation économique individuelle des personnes possédant déjà des avoirs ou en sollicitant la gestion auprès d'elles, deux autorités indépendantes doivent se voir dotées de nouveaux instruments pour garantir la régularité des opérations bancaires relatives aux « Américains accidentels ».

(1) D du 1 du b de l'article 1471 de l'IRC, précité.

i. Exploiter les pouvoirs disciplinaires existants de l'ACPR

L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) est placée auprès de la Banque de France.

Conformément au 3° du II de l'article L. 612-1 du code monétaire et financier, elle est chargée « *de veiller au respect par les personnes soumises à son contrôle des règles destinées à assurer la protection de leur clientèle, résultant notamment de toute disposition européenne, législative et réglementaire ou des codes de conduite approuvés à la demande d'une association professionnelle, ainsi que des bonnes pratiques de leur profession qu'elle constate ou recommande, ainsi qu'à l'adéquation des moyens et procédures qu'elles mettent en œuvre à cet effet [...]* ». En outre, l'article L. 612-39 du même code lui donne **compétence pour sanctionner les manquements des établissements de crédit à leurs obligations.**

Or, il va de soi que l'**interdiction des discriminations sur le fondement de la nationalité** est de longue date prévue par de nombreuses sources de rang conventionnel, législatif, réglementaire et jurisprudentiel.

L'alinéa 1^{er} de l'article 225-1 du code pénal, pour ne citer que ce dernier, dispose que « *constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques sur le fondement de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur perte d'autonomie, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée* ».

Le 1° et le 4° de l'article 225-2 du même code instaurent une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende – et jusqu'à 200 000 euros dans le cas d'une personne morale – au cas où cette discrimination « *consiste [...] à refuser la fourniture d'un bien ou d'un service* » ou « *à subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1 [...]* » précité.

Le délit est caractérisé matériellement et intentionnellement : d'une part, par la différence de traitement fondée sur un critère prohibé et, d'autre part, par la conscience de l'auteur, s'il est identifié, de se livrer à des agissements discriminatoires ⁽¹⁾. Tel semble bien le cas au regard des témoignages recueillis.

(1) *Le juge judiciaire estime suffisant que le critère discriminatoire ait participé à la mesure d'exclusion, sans en être nécessairement le motif exclusif (Cour de cassation, chambre criminelle, 14 juin 2000, req. n° 99-81.108 et 15 janvier 2008, req. n° 07-82.380).*

Des pratiques discriminatoires dénoncées par le Défenseur des droits

Sollicité par les rapporteurs, le Défenseur des droits a émis, le 23 mai 2018, un avis n° 18-15, dans lequel il indique avoir reçu « *une trentaine de réclamations [...], notamment depuis l'adoption de sa décision MLD 2016-007 du 12 février 2016 par laquelle [il] constatait le traitement discriminatoire subi par les personnes de nationalité américaine, les binationaux et les Français résidant aux États-Unis* ».

Rappelant l'illégalité des clôtures de comptes, refus d'ouverture de compte ou refus d'accès à certains produits financiers sur le fondement des dispositions précitées du code pénal, le Défenseur des droits estime que « *ce comportement discriminatoire se retrouve dans ce que la mission d'information qualifie de "zèle" discriminatoire de certains établissements* » et qu'il « *devient "préventif"* », étant tantôt « *clairement énoncé* », tantôt « *insidieux* ».

L'avis fait état d'**avancées contrastées de la part des acteurs publics et privés** concernés par la situation des « Américains accidentels ». D'abord, il reconnaît que la banque incriminée dans l'affaire traitée dans sa décision de 2016 se montre plus ouverte aux clients américains ou franco-américains, avant de déplorer que « *la modification de la pratique de cet établissement [ne soit] vraisemblablement pas imitée par les autres établissements* ». Ensuite, alors qu'un « *partenariat* » avait été proposé par le Défenseur des droits à la Fédération bancaire française (FBF), l'ACPR et la Banque de France, seules ces deux dernières institutions ont « *engagé [...] un échange d'informations et de signalements* ».

Enfin, aucune réponse n'a été donnée à sa demande, adressée au ministre de l'économie, de « *procéder à l'analyse de l'impact de la réglementation FATCA sur les politiques commerciales des institutions financières françaises [...] et de l'informer des mesures qu'il entendait prendre pour prévenir* » les difficultés identifiées. À peine le ministre des affaires étrangères et du développement international a-t-il, dans un courrier daté du 7 septembre 2016, indiqué être « *pleinement conscient* » du problème : « *une démarche a été effectuée auprès de l'ambassade des États-Unis à Paris* » avec qui la question « *a été évoquée* » et l'ambassade à Washington est chargée de « *signaler les difficultés aux autorités américaines* ».

Source : commission des finances, d'après les avis du Défenseur.

Dès lors, en se saisissant plus largement de prérogatives qu'elle possède déjà et en mobilisant davantage le canal de son partenariat avec le Défenseur des droits, l'ACPR doit veiller à l'absence de discriminations en matière d'accès aux comptes et aux services bancaires en raison de la nationalité supposée ou réelle des clients.

L'article L. 316-1 du code monétaire et financier dispose en effet que « **tout consommateur a droit de recourir gratuitement à un médiateur [...] en vue de la résolution d'un litige qui l'oppose à un établissement de crédit, une société de financement, un établissement de monnaie électronique, un établissement de paiement ou un prestataire de services d'information sur les comptes [...]** ». Placé auprès de chaque banque, le médiateur est indépendant.

En cas d'échec des discussions amiables conduites par ce médiateur ou d'absence de suivi des recommandations du comité prévu à l'article L. 615-2 du même code, l'ACPR devrait pouvoir enjoindre aux entreprises financières de justifier leurs décisions de rupture ou de refus des relations contractuelles avec un client affichant des « indices d'américanité ».

Proposition n° 12 : sous réserve d'une évaluation approfondie et de moyens appropriés, donner à l'ACPR le pouvoir d'enjoindre aux institutions financières de motiver leurs décisions de rupture ou de refus des relations contractuelles avec les particuliers affichant des « indices d'américanité » en cas d'échec d'une procédure de médiation.

ii. Assurer un suivi plus étroit par la CNIL

La question de la protection des données personnelles dans le cadre de l'échange automatique d'informations collectées auprès des établissements financiers français par la DGFIP et transmis à l'IRS se pose. Ce point occupe une place importante dans le contentieux porté devant le juge administratif (*cf. supra*) et il n'est pas possible aux rapporteurs de faire ici mention des éléments de réplique fournis par le Gouvernement, dont ils ont pris connaissance.

Il faut rappeler que l'avis précité du Conseil d'État relatif au projet de loi autorisant la ratification de l'IGA estimait que « *les données qui ont vocation à être échangées sont précisément définies et limitées aux comptes susceptibles d'être détenus à l'étranger par les contribuables des deux pays et aux revenus qu'ils ont perçus aux fins d'imposition* » et que « *la convention fiscale, que complète l'accord, prévoit des clauses de confidentialité quant à l'utilisation des données et permet de refuser tout échange qui porterait atteinte à l'ordre public* ».

De son côté, le groupe dit « de l'article 29 », enceinte réunissant la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et ses homologues de l'Union, s'est prononcé à deux reprises sur FATCA, en 2012 et 2015. Sa conclusion était de quatre ordres : après avoir indiqué que les échanges d'informations n'avaient pas de base légale en droit de l'Union, il a jugé qu'ils en avaient acquies avec la signature des IGA, affirmé que leur application était soumise à la directive de référence ⁽¹⁾, ce qui n'était pas évident, puis estimé que les processus automatiques n'étaient pas constitutifs d'une violation de ce texte.

Le 8 février 2018, la présidence de ce groupe, alors assumée par Mme Isabelle Falque-Pierrotin, dans un courrier adressé à M. Jude Ryan, ressortissant irlandais-américain à l'initiative de la résolution adoptée le 5 juillet 2018 par le Parlement européen, avançait « *ne pas être en mesure de se former une opinion sur le fait de savoir si les Américains accidentels devraient être exclus du champ de FATCA* » et que « *les individus affectés ou [...] qui se sentent lésés par le régime de FATCA ou sa mise en œuvre dans leur État membre de*

(1) Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

l'UE respectif peuvent faire part de leur inquiétude ou transmettre leur plainte [...] à leur autorité de protection des données nationale », voire « dans le cas de purs cas d'imposition indue [...] contacter leur administration fiscale ».

Toutefois, les rapporteurs ont appris lors de leur déplacement à Bruxelles que le **comité européen de la protection des données** (CEPD), qui a succédé au groupe de l'article 29, se montrait désireux d'étudier une nouvelle fois le dossier au cours des prochains mois, à la fois en raison de l'abrogation de cette directive suite à l'adoption du RGPD ⁽¹⁾ et du nombre croissant de cas concrets lui étant adressés ou remontés de la part de personnes possédant des « indices d'américanité ». La future prise de position du régulateur européen aura donc une portée majeure.

En tout état de cause, il apparaîtrait pertinent d'associer davantage la CNIL à la préservation de la vie privée et des données personnelles des clients des banques, *via* deux canaux :

– en rendant obligatoire sa **saisine préalablement à l'adoption ou à la modification de tout texte réglementaire organisant l'échange automatique d'informations bancaires avec des administrations fiscales étrangères** ;

– en facilitant sa **consultation par les particuliers et les établissements bancaires sur des cas individuels**.

(1) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

CONCLUSION

On le voit, l'assujettissement à la fiscalité américaine des Français nés au États-Unis ou ayant acquis leur nationalité par filiation ne saurait être considéré comme un problème totalement insoluble. Des réponses existent qui forment la trame des douze propositions du présent rapport. Elles supposent que chacun des protagonistes – sans renier ses principes et ses choix – assume pleinement ses responsabilités et – de manière raisonnable – prenne sa part des obligations convenues dans le cadre de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

L'exigence vaut pour la puissance publique, à commencer par celle des États-Unis. Ainsi que le soulignent les travaux des rapporteurs, les difficultés inhérentes au statut civil et fiscal des « Américains accidentels » tiennent d'abord aux conditions d'acquisition de la nationalité et aux règles organisant l'imposition des personnes physiques sur leur revenu à l'échelle mondiale. En transposant la législation FATCA, les stipulations de l'accord franco-américain du 13 novembre 2013 ne contribuent qu'à leur conférer une portée pratique. Les injustices qui en résultent ne trouveront en conséquence de règlement durable que dans une réforme des principes du droit américain.

Sur ce plan, l'état d'esprit a nettement évolué outre-Atlantique.

Il y a quelques années encore, la possibilité même que des individus possèdent la nationalité américaine de manière accidentelle et qu'ils en soient mécontents, à la fois d'un point de vue intime et en raison de problèmes dans leur vie quotidienne, était balayée d'emblée par une grande majorité des membres du Congrès et des responsables des départements administratifs concernés.

Tel n'est plus le cas aujourd'hui. La plupart des interlocuteurs rencontrés à Washington, D.C., sont au moins conscients de l'enjeu, et au plus préoccupés par ce dernier. En effet, comme le *Government accountability office* l'a reconnu très récemment, les tracasseries bancaires et les situations fiscales kafkaïennes de la population faisant l'objet de la présente mission sont en fait susceptibles d'entraver les déplacements dans le monde de l'ensemble des Américains, qu'ils soient touristes, voyageurs d'affaires, fonctionnaires en échange ou retraités désireux de passer une partie de leur temps sur un autre continent.

Le professeur Mason a bien montré que « [la citizenship based taxation] est ingérable, inefficace, et souvent injuste [...] ; les inquiétudes à propos de quelques riches fraudeurs fiscaux de haut vol [...] ne devrait pas orienter une politique fiscale touchant près de neuf millions d'Américains qui résident à l'étranger »⁽¹⁾. Dès lors, il faut encourager les représentants et les sénateurs qui, démocrates comme républicains, travaillent sur des propositions de loi en vue de lever l'impôt sur le revenu à partir d'un critère de résidence uniquement.

(1) Ruth Mason, op. cit., pp. 238-239.

Pour autant, la France ne saurait se tenir suspendue à l'évolution des débats au Congrès dès lors que l'attachement à des principes philosophiques n'offre aucune perspective d'un aboutissement prochain. Au plan diplomatique notamment, il convient pour le Gouvernement de poursuivre et d'approfondir ses démarches auprès des autorités américaines, avec plusieurs objectifs : obtenir l'ouverture de véritables négociations ; dégager des solutions techniques dans l'exécution de l'accord FATCA et l'application de la convention fiscale bilatérale du 31 août 1994 afin d'établir des obligations déclaratives et fiscales plus proportionnées pour les « Américains accidentels » et le cas échéant permettre un allègement des formalités conditionnant la renonciation à la nationalité. Si nul n'est censé ignorer la loi, nul ne devrait être tenu pour débiteur d'obligations non consenties. C'est la raison pour laquelle il importe de donner aux individus la possibilité d'assumer ou non – en toute connaissance de cause et en toute responsabilité – les droits et devoirs qui s'attachent à leur(s) nationalité (s).

Dans l'esprit des rapporteurs, le recours à une négociation bilatérale ne signifie pas que la France n'ait pas à donner à son action un relais européen. Elle n'exclut pas davantage l'établissement d'un dialogue exigeant – pour ne pas dire d'un rapport de force – qui, en l'absence de résultats tangibles, pourrait conduire notre pays à envisager la dénonciation de l'accord FATCA et la restriction des informations communiquées au fisc américain en application de la convention fiscale. Les progrès possibles dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales ne sauraient justifier une coopération à tout prix.

La situation faite aux « Américains accidentels » soulève de fait un enjeu plus redoutable à long terme : il s'agit de la propension des États-Unis à vouloir conférer à certaines de leurs normes internes une portée extraterritoriale.

Cette velléité se manifeste aujourd'hui dans le commerce international et a pu susciter une réaction concertée à l'échelle de l'Union européenne. Il est clair que les atteintes à la souveraineté de l'État et aux droits individuels exigent aujourd'hui une politique résolue et concertée des pouvoirs publics.

Dans la conclusion des accords intergouvernementaux transposant la législation FATCA, des erreurs ont pu à l'évidence être commises. Les rapporteurs veulent croire que les pouvoirs publics sauront en tirer les enseignements nécessaires et que pour ce qui le concerne, le Parlement saura désormais se montrer vigilant quant à la portée des engagements internationaux de la France.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa première réunion du mercredi 15 mai 2019, la commission examine le présent rapport.

M. le président Éric Woerth. Nous commençons nos travaux par la conclusion de la mission menée par nos collègues Marc Le Fur et Laurent Saint-Martin sur ceux que l'on appelle les « Américains accidentels », c'est-à-dire la mission sur l'assujettissement à la fiscalité américaine des Français nés aux États-Unis au titre de laquelle ils ont effectué des déplacements à Washington et à Bruxelles. Nous avons évoqué le sujet lors de notre déplacement l'année dernière à Washington avec le rapporteur général, mais il n'a pas éveillé un grand intérêt chez nos interlocuteurs américains. Nos collègues nous diront si la situation a changé sur ce point extrêmement sensible pour une partie de nos compatriotes. Chacun dans sa circonscription connaît probablement une personne concernée par le sujet.

M. Marc Le Fur, co-rapporteur de la mission d'information. Nous avons ce matin le plaisir de vous présenter les conclusions de la mission que nous avons menée ces derniers mois sur l'assujettissement à la fiscalité américaine des Français nés aux États-Unis.

Notre commission s'est saisie de cette question car nous avons été informés par nos collègues d'un grand nombre de situations compliquées ainsi que par des signalements dans nos circonscriptions. Au terme de nos travaux, nous pouvons affirmer que, malheureusement, les problèmes ne sont qu'à leurs débuts. Nous avons conduit une quarantaine d'auditions, au cours desquelles nous avons pu entendre l'ensemble des acteurs intéressés : le ministère des affaires étrangères, des banques, des juristes spécialisés, le ministère des finances, des parlementaires qui se sont investis et l'Association des Américains accidentels, qui nous a fourni des témoignages précieux. Nous avons effectué deux déplacements, à Bruxelles et à Washington, dont nous tirons un bilan positif, même si beaucoup reste à faire.

Nous avons choisi comme titre final de notre rapport « Les impacts de la législation fiscale américaine à caractère extraterritoriale sur les citoyens français dits "Américains accidentels" ». Cette dernière appellation est sans fondement juridique, mais elle s'est imposée dans l'usage courant et est par ailleurs admise par nos interlocuteurs en Amérique.

Le changement d'intitulé s'explique par deux raisons. D'une part, le problème dépasse le seul fait que les binationaux franco-américains soient redevables de l'impôt sur le revenu américain, puisqu'ils sont également confrontés à d'autres difficultés en amont, en particulier d'ordre bancaire qui sont très sensibles. D'autre part, les personnes concernées ne sont pas toujours nées aux États-Unis, puisqu'elles peuvent être américaines par filiation, voire ne pas posséder la nationalité américaine et être malgré tout gênées dans leur activité, en raison de leurs échanges avec les États-Unis.

M. Laurent Saint-Martin, co-rapporteur de la mission d'information. Il s'agit d'abord de définir qui sont ces « Américains accidentels » et pourquoi ils nous ont alertés ainsi que plusieurs de nos collègues sur leurs difficultés.

Trois particularités juridiques se combinent. En premier lieu, les conditions d'acquisition de la citoyenneté américaine sont particulièrement larges, puisque, en plus du droit du sang, les États-Unis pratiquent un droit du sol intégral, conformément au quatorzième amendement de leur Constitution. Tout individu né sur le territoire possède la nationalité américaine, quelle que soit la durée de son séjour dans le pays, qu'il ait ou non demandé un passeport par la suite ou qu'il soit ou non retourné dans le pays. Les « Américains accidentels » sont donc binationaux par un « hasard » de la vie – ou plutôt de celle de leurs parents –, et beaucoup d'entre eux pensaient ne plus jouir de la nationalité une fois qu'ils avaient atteint l'âge de 18 ans. L'exemple typique est celui de l'enfant né d'une mère qui effectuait un séjour de courte durée aux États-Unis (pour des vacances ou son travail) et qui a quitté le territoire peu de temps après : cet enfant n'a jamais réellement bénéficié de la citoyenneté américaine ou vécu dans ce pays. En matière économique, la notion de « *U.S. person* » ne comprend pas que les ressortissants américains mais aussi les titulaires d'une « *green card* », voire parfois des personnes morales. On estime ainsi qu'environ 8,7 millions d'Américains résident en dehors du territoire des États-Unis. Le spectre qui nous intéresse est évidemment plus étroit.

Les États-Unis pratiquent également la « *citizenship based taxation* » (CBT) : les ressortissants américains sont imposés au titre de leurs revenus de source mondiale, quelles que soient la façon dont ils ont obtenu leur nationalité et la teneur des liens qu'ils entretiennent avec les États-Unis. L'Érythrée est le seul pays qui applique une procédure similaire dans le monde. Tous les autres États assoient ce prélèvement sur un critère de résidence. Ce principe repose sur des sources historiques, fondées sur la peur que la Couronne ne bénéficie de rentrées au titre de richesses produites dans les colonies nouvellement indépendantes. Cette disposition a ensuite été renforcée à l'occasion de la guerre de Sécession, avec les deux lois de 1861 et 1864. La CBT a été constitutionnalisée en 1913, étant inscrite par le seizième amendement, ce qui ne simplifie pas sa remise en question éventuelle.

Toutefois, sa portée est longtemps restée purement théorique. À l'exception des contribuables de bonne foi – qui savaient être redevables –, ou repérés de manière incidente, le fisc américain ne disposait pas des moyens juridiques et techniques de vérifier la situation économique et financière de l'ensemble des Américains vivant hors du sol des États-Unis.

M. Marc Le Fur, co-rapporteur. En 2010, dans un contexte marqué par la volonté de lutter contre l'évasion et les fraudes fiscales, l'administration Obama a obtenu du Congrès le vote d'une loi instituant le *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), qui fournit au fisc américain des outils pour appliquer les dispositions évoquées par Laurent Saint-Martin. En vertu de ce texte, les institutions financières étrangères (banques, compagnies d'assurance et sociétés de gestion de titres boursiers) hébergeant des comptes d'Américains ou recevant des paiements en provenance des États-Unis soit procèdent par défaut à une retenue à la source de 30 % sur les fonds d'origine américaine – on commence par la sanction –, soit, afin d'exempter les titulaires de ces comptes de cette sanction, acceptent un accord avec le Trésor, signé par les différents gouvernements, pour communiquer au Trésor américain les informations relatives à l'identité des clients, ainsi que les soldes de leurs comptes une fois par an et éventuellement davantage, à la demande.

Cette procédure met en évidence la puissance extraterritoriale du droit américain. Le Congrès a adopté en dehors de tout cadre diplomatique ce texte, étant présenté formellement comme un outil interne, mais dont les conséquences externes sont évidentes.

Les États-Unis ont été conduits à signer des accords intergouvernementaux (IGA) avec les autres pays, afin d'appliquer les règles de FATCA, sachant qu'une application unilatérale et universelle de cette loi n'aurait pas été possible, compte tenu de la complexité informatique du dispositif et des lois spécifiques des autres pays, qui protègent en particulier la vie privée de leurs concitoyens. Une négociation intervenue entre l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie (G5) avec les États-Unis a abouti en 2012 à une solution en deux points : le droit des pays européens se plierait aux exigences américaines et, en échange, nous obtiendrions, au titre de la réciprocité, les mêmes informations sur les comptes détenus aux États-Unis par les ressortissants de ces cinq pays.

La France, comme 113 autres pays, a adopté un texte permettant l'application de ce dispositif, visant à transmettre au fisc américain, par l'intermédiaire de la DGFIP, l'ensemble des données sollicitées. L'ensemble des signataires a adopté un dispositif semblable, une sorte de copier-coller. La ratification est intervenue en France par une loi du 29 septembre 2014, sans que l'on ait pu tout à fait prendre la mesure de certaines difficultés soulevées par quelques-uns de nos collègues et qui sont évoquées dans les rapports. L'ensemble du débat parlementaire était en effet dominé par la volonté de lutter contre toute forme de fraude, et nous nous sommes donc pliés aux exigences américaines.

M. Laurent Saint-Martin, co-rapporteur. Les soucis rencontrés par les « Américains accidentels » sont parfois qualifiés de kafkaïens. Sur notre territoire, ils sont d'abord d'ordre bancaire. Dans le cadre de l'application du mécanisme de FATCA, les banques sont devenues de véritables collecteurs supplétifs pour l'*Internal Revenue Service* (IRS), c'est-à-dire le fisc américain, et la DGFIP, qui compile les informations que lui transmettent les banques pour les communiquer à l'IRS, est devenue une sorte d'agence de recouvrement de fait pour les États-Unis.

Les banques sont simplement tenues par les textes de rapporter lesquels de leurs clients montrent des « indices d'américanité », et il appartient au Trésor de vérifier le respect de leurs obligations au titre de la CBT. Les interlocuteurs que nous avons rencontrés à Washington reconnaissent spontanément que les établissements français font preuve d'une volonté de conformité exagérée (qu'ils appellent « *over-compliance* ») par rapport à d'autres pays. Nous avons également remarqué dans nos travaux que la France est particulièrement en pointe au regard de l'excès de zèle bancaire.

Le fait que le problème semble présenter une moindre acuité dans d'autres pays a constitué pour nous une véritable surprise, qui peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Les banques françaises ont été traumatisées par l'affaire BNP Paribas, conséquence de l'extraterritorialité du droit américain, qui a donné lieu à une amende de 9 milliards de dollars. De plus, la structuration des banques autour de grands pôles les expose davantage aux sanctions américaines.

Indépendamment des complexités administratives, trois types de « tracasseries » sont observées. Certaines banques refusent purement et simplement les clients américains, ou ayant un indice d'américanité, en avançant un motif prudentiel simple : éviter toute éventualité d'être en porte-à-faux avec les normes américaines. Les banques en ligne ont ainsi pris des mesures radicales, puisque le simple fait de cocher « États-Unis » dans la rubrique « pays de naissance » bloque le processus d'inscription. Au cours des auditions que nous avons menées, plusieurs banques, telles que Boursorama, du groupe Société générale, ont assumé cette position.

Les « Américains accidentels » se heurtent en pratique à divers cas de restrictions et d'obstacles dans l'accès à un certain nombre de services bancaires et financiers, ainsi que dans l'usage et la gestion de produits. Quand elles ne procèdent pas à la fermeture des comptes et à la liquidation des actifs au gré de leur politique prudentielle – qui peut varier

entre les établissements –, elles opposent parfois une « résistance passive ». Cette résistance peut prendre des formes très diverses, allant de délais excessifs dans le renouvellement des moyens de paiement à des difficultés opposées dans la renégociation d'un prêt, le règlement de successions ou la vente de titres en bourse.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons également pu mesurer l'impact pour l'entourage, au sens très large, de l'identification d'un indice d'américanité chez un conjoint, un parent ou un associé. Notre rapport fait part d'un certain nombre d'exemples touchant à l'usage d'un compte joint, à une procuration sur un compte ou à la gestion d'une société civile immobilière. Mais il montre également les entraves engendrées par la surinterprétation des accords FATCA dans le cadre de la vie associative et des entreprises.

Il ressort ainsi de plusieurs témoignages qu'en dehors de l'accès aux services financiers, la contrainte que représente transposition de la législation américaine a pu pousser des « Américains accidentels » à mettre un frein à leurs activités ou à revoir leur position dans les organes dirigeants des entreprises. Une telle contrainte paraît d'autant plus difficilement supportable qu'elle peut menacer le dynamisme et la pérennité des entreprises, notamment en raison des risques financiers liés à toute démarche de régularisation de la situation auprès de l'IRS.

M. Marc Le Fur, co-rapporteur. D'autres difficultés concernent la fiscalité, vis-à-vis de laquelle les « Américains accidentels » ne bénéficient d'aucun accompagnement au regard de la complexité du système.

Cette complexité commence par l'obtention obligatoire d'un identifiant fiscal, le *taxpayer identification number* (TIN). Or, les personnes nées avant 1986, auxquelles cet identifiant n'est pas délivré automatiquement, doivent entreprendre des démarches pour l'obtenir. Une fois cet identifiant obtenu, elles entrent dans un dispositif de plus en plus exigeant. Elles doivent notamment fournir un certain nombre de déclarations de revenus et de patrimoine, qui requièrent la fourniture d'informations beaucoup plus étendues que celles prévues par la loi française. Les « Américains accidentels » doivent ainsi transmettre des déclarations faisant état de leurs comptes bancaires, des actifs et des produits financiers détenus auprès des banques à l'étranger. En dernier lieu, la régularisation de la situation fiscale peut s'accompagner d'arriérés et de pénalités, sachant que les disparités d'assiette peuvent s'avérer sensibles entre les systèmes fiscaux français et américain.

Les « Américains accidentels » doivent donc payer des impôts en Amérique et peuvent en principe en déduire des impôts payés en France, par le biais d'un crédit d'impôt. Mais les administrations fiscales française et américaine doivent s'accorder sur la nature des taxes éligibles à ce crédit d'impôt. Ce n'est pas le cas pour la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), ou encore la vente d'une résidence principale, qui n'est pas imposée en France au titre des plus-values, alors qu'elle l'est aux États-Unis.

Une autre difficulté conjoncturelle, mais particulièrement sensible, concerne l'année blanche. Au titre de 2018, les Américains ne peuvent en effet déduire aucune somme de leur impôt, puisque nous ne sommes pas imposés – en théorie tout du moins – sur cette année.

M. Laurent Saint-Martin, co-rapporteur. En première analyse, l'une des solutions pour ces « Américains accidentels » consisterait à abandonner la citoyenneté américaine. Notre rapport montre que la conception très intégrative du droit de nationalité va de pair avec une procédure de renonciation qui obéit à un formalisme relativement strict. Or, le respect des exigences procédurales et financières n'est pas aisé pour des personnes vivant à l'étranger, qui ne connaissent pas les arcanes du droit américain et qui, pour la plupart d'entre elles, ne parlant pas l'anglais.

Pour les Américains vivant à l'étranger, la procédure de renonciation comporte : un entretien au consulat ou à l'ambassade –souvent qualifié de « moment impressionnant », selon les témoignages recueillis, voire de « véritable interrogatoire » – ; l'établissement d'un dossier nécessitant la fourniture d'un certain nombre d'informations et de justificatifs ; la signature d'un serment contre la remise d'un certificat de perte de la nationalité américaine.

Au moins en droit, les demandeurs doivent être en mesure de justifier de la régularité de leur situation à l'égard du fisc américain. Pour abandonner la nationalité américaine, il faut donc être en conformité avec l'IRS. Or, c'est ce qui constitue précisément la raison de la renonciation à la fiscalité américaine. La situation est donc kafkaïenne pour un certain nombre de ces personnes. Dans la pratique, les informations que nous avons recueillies à Washington sont contradictoires. Certes, la dette éventuelle peut être reportée mais elle ne disparaît pas à l'issue de la renonciation.

Les autorités américaines exigent en outre le paiement de droits administratifs et, selon les montants, d'une « *expatriation tax* ». Il ne s'agit pas de montants anodins puisque depuis 2014 – année de ratification de l'accord intergouvernemental par la France –, la somme demandée au titre de la renonciation s'élève à 2 350 dollars.

De notre point de vue, ceux de nos compatriotes qui choisissent de conserver la qualité de ressortissants des États-Unis doivent en assumer les conséquences. Mais ceux qui n'entendent maintenir avec ce pays aucune attache ne sauraient être assignés à leur nationalité, comme on assigne d'autres à résidence. C'est dans cet esprit que la proposition numéro 2 de notre rapport préconise de réduire les frais administratifs de renonciation à la citoyenneté américaine, en revenant à leur montant antérieur de 400 dollars et d'exonérer de leur paiement les individus modestes.

M. Marc Le Fur, co-rapporteur. Le nombre de personnes concernées par ces difficultés bancaires et fiscales est amené à s'accroître, puisque nous sommes au début du processus. Des solutions doivent être trouvées afin de mettre fin à ces injustices patentes.

En premier lieu, certaines garanties dépendent uniquement des pouvoirs publics français. Il s'agit de prévenir les discriminations dans le traitement des établissements bancaires à l'égard des « Américains accidentels ». À cette fin, nous recommandons de rappeler formellement aux établissements financiers, par la voie d'une communication commune du ministère de l'économie et des finances et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), que la retenue de 30 % sur les flux de sources américaines ne serait activée qu'en ultime instance. Bien qu'il suscite des craintes, ce dispositif n'a jamais été activé par les États-Unis et il convient donc de se garder de le mettre en avant. Il convient également d'attribuer à l'ACPR le pouvoir d'enjoindre aux institutions financières de motiver leur décision de rupture ou de refus de relations contractuelles avec les particuliers affichant des « indices d'américanité », en cas d'échec d'une procédure de médiation entre les particuliers et les banques, et la possibilité d'injonction donnée aux autorités françaises.

En deuxième lieu, certaines mesures sont suspendues à l'aboutissement de négociations bilatérales avec les États-Unis. À ce jour, le Gouvernement français s'est borné à saisir les autorités américaines de la question et à proposer des pistes techniques, sans entamer de pourparlers formels, ni évoquer un calendrier concret. À l'évidence, nos interlocuteurs nationaux ne considèrent pas ce sujet comme une priorité à ce stade. Une véritable négociation doit donc être ouverte avec les États-Unis, en rappelant à l'administration américaine son engagement de réciprocité contenu dans cet accord. En effet, nous communiquons systématiquement des informations sur nos compatriotes qualifiés d'« Américains accidentels », mais nous recevons très peu d'informations des États-Unis.

Sur la base de demandes, nous sommes informés d'environ quatre-vingt-dix situations par an, sans rapport avec la masse d'informations que nous communiquons aux États-Unis.

Une solution simple consisterait aussi à négocier une révision des seuils de revenus et de patrimoine conditionnant la transmission des données FATCA. L'idée est qu'il n'y ait aucun intérêt à « embêter » les personnes possédant des patrimoines relativement modestes. Les interlocuteurs administratifs que nous avons rencontrés à Washington seraient d'accord sur ce point, évitant ainsi la production d'une grande masse de dossiers. Les stipulations de la convention fiscale franco-américaine de 1994 doit par ailleurs être actualisée, afin de résoudre les problèmes évoqués au regard de la CSG notamment.

En cas d'échec des négociations, il conviendrait d'envisager – Laurent Saint-Martin et moi partageons ce point de vue – que l'accord FATCA soit dénoncé de façon unilatérale, compte tenu de l'absence de réciprocité. Cela n'est pas notre souhait mais une telle éventualité ne doit pas être écartée si nous ne progressons pas dans la négociation que nous appelons de nos vœux. En effet, l'article 55 de la Constitution dispose que « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont dès leur publication une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ». Cette disposition s'apprécie donc pour chaque accord ou traité et non globalement. Et s'agissant de cet accord, nous considérons que la condition de réciprocité n'est pas remplie de manière convenable.

M. Laurent Saint-Martin, co-rapporteur. D'un point de vue parlementaire, il est intéressant d'examiner la teneur des échanges qui ont eu lieu en septembre 2014 à la commission des finances, avec Yann Galut en tant que rapporteur pour avis. Je comprends que la majorité précédente ait souhaité signer l'accord intergouvernemental, en préconisant d'attendre la réciprocité de l'accord FATCA. Ce point fait partie des conditions de l'accord, puisque son article 8 propose de modifier, voire de dénoncer cet accord intergouvernemental en cas de non-réciprocité. En tant que parlementaires, nous pouvons donc tirer des conclusions de ce qui s'est passé il y a cinq ans.

En troisième lieu, nous préconisons de recourir à une négociation bilatérale, ce qui n'interdit pas à la France de chercher à trouver un relais européen à son action. Nous proposons donc que la situation des « Américains accidentels » soit d'abord inscrite à l'ordre du jour du Conseil des ministres des finances de l'Union européenne. Puis, sur le modèle du règlement de 1996 relatif à l'embargo contre l'Iran, nous proposons d'envisager la mise en place d'un dispositif susceptible d'atténuer les effets extraterritoriaux de la législation FATCA pour les établissements bancaires.

En quatrième et dernier lieu, les injustices qui résultent de FATCA pour les « Américains accidentels » ne trouveront de règlement durable qu'à travers une réforme des principes du droit américain. Deux réformes sont à cet égard possibles : d'une part, la réduction des frais administratifs de renonciation évoqués précédemment, pour les ramener à 400 dollars, et l'exonération de leur paiement pour les individus les plus modestes ; d'autre part, la révision à la hausse des seuils de l'*expatriation tax*.

Toutes ces propositions ne sauraient occulter un problème beaucoup plus fondamental, dont les « Américains accidentels » constituent une illustration : je veux parler ici de la propension des États-Unis à vouloir conférer à certaines de leurs normes internes une portée extraterritoriale. Cette menace appellera de la part des pouvoirs publics, et notamment du Parlement, une vigilance extrême quant aux engagements internationaux souscrits à l'avenir par la France.

M. le président Éric Woerth. Je vous remercie pour votre rapport particulièrement instructif et votre travail méticuleux. Les solutions évoquées dans votre rapport s'avèrent complexes.

La non-réciprocité de FATCA constitue un sujet de grande faiblesse, l'automatisme devant s'appliquer globalement et non dossier par dossier ou à la demande. Notre ambassadeur aux États-Unis nous avait indiqué que nous étions les seuls à nous inquiéter de cette question, en précisant que les autres pays formulaient peu de demandes sur leurs propres ressortissants. Cela serait dû, d'après vos propos, à l'*over-compliance*, qui consiste à aller plus loin que l'application pure et simple de FATCA. Cette surtransposition, ou surimplication, pratiquée en France complique la situation.

Votre proposition consistant à diminuer le coût de la démarche pour l'abandon de nationalité s'adresse à l'administration américaine.

Pour clore cette mission, au-delà de la publication d'un rapport, je me demande si la commission des finances ne devrait pas adresser un courrier demandant à Bercy d'ouvrir des discussions officielles sur le sujet – sous des formes restant à définir –, en se fondant sur votre rapport et les propositions excellentes qu'il contient. Si Donald Trump était européen, il aurait dénoncé FATCA depuis longtemps, compte tenu de l'absence de réciprocité et de la surpuissance qu'il implique pour un État, indépendamment des nombreux dommages collatéraux induits pour un certain nombre de nos concitoyens qui ne sont américains que formellement.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Merci pour ce travail extrêmement intéressant sur un sujet qui est loin d'être anecdotique. Comme le rappelait le président Woerth, nous avons bien senti lors de notre visite aux États-Unis, l'absence totale de compassion ou d'envie de régler le problème du côté de l'administration américaine. Du côté de l'ambassade française, nous n'avions pas non plus le sentiment que le sujet était vraiment porté.

Je crois donc sincèrement que la saisine officielle de Bercy, comme vient de le suggérer le président, pourrait effectivement relancer le processus. Nous ne pouvons en effet attendre que les derniers « Américains accidentels » soient décédés pour régler la difficulté.

En Italie, le sujet n'est absolument pas évoqué dans les journaux économiques. Or le nombre d'Italiens nés aux États-Unis de façon accidentelle est considérable, compte tenu des relations particulières entre les deux pays. Le fisc italien fonctionne particulièrement bien. Lorsqu'un frontalier rencontre des problématiques de TVA, y compris un professionnel restaurateur, la brigade financière française est directement saisie par la garde des finances italienne. À moins que le ressortissant en question ne soit protégé par ailleurs, le système fonctionne. Je ne comprends donc pas pourquoi nous serions un cas unique, sachant que les services fiscaux de nombreux pays sont tout aussi pointilleux et coopératifs que les nôtres. Je me pose donc la question des comparaisons, notamment européennes, qui peuvent être réalisées en marge de votre rapport.

Vous avez appelé l'originalité de la situation des « Américains accidentels » et le caractère extraterritorial de la loi FATCA. Quel bilan global tirez-vous de l'application de ce texte dix ans après son adoption, en particulier après la mise en place par l'OCDE d'un nouveau cadre d'échange d'informations entre administrations, qui se sont considérablement développés et qui fonctionnent correctement ? Nous avons d'ores et déjà eu l'occasion d'aborder ce sujet à la commission des finances.

Les difficultés bancaires évoquées par Laurent Saint-Martin constituent une discrimination incroyable relative à la nationalité et à l'égalité de traitement. Un tel comportement de la part des établissements bancaires contredit le droit au compte institué en 1984, qui permet de saisir la Banque de France en cas de refus d'ouverture de compte. Le défaut de notoriété des « Américains accidentels » semble rejoindre celui de la loi de 1984 sur le droit au compte, qui devrait pouvoir résoudre de telles difficultés.

M. le président Éric Woerth. Cette mission d'information pourrait être poursuivie en élargissant le sujet à l'application de FATCA.

M. Julien Aubert. L'accord franco-américain que vous avez évoqué contient-il une clause compromissoire qui permettrait de saisir un tribunal arbitral ou la Cour internationale de justice en cas de désaccord ?

Par ailleurs, le montant de la taxation actuellement acquittée par les « Américains accidentels » a-t-elle été chiffrée ? Dans le même ordre d'idée, dispose-t-on également d'une évaluation du préjudice subi à cause des difficultés bancaires qu'ils rencontrent ?

Dans la mesure où le Parlement européen a adopté une résolution, je m'interroge sur les possibilités d'action au niveau national, sachant que l'Europe pourrait sans doute peser davantage pour faire entendre raison aux Américains. Joël Giraud a signalé que les Italiens ne réagissaient pas de la même manière. À la suite de la résolution adoptée par le Parlement européen, la Commission et le Conseil ont-ils engagé une action et, dans ce cas, comment peut-elle s'articuler avec notre propre action diplomatique ?

M. Jean-Paul Mattei. Merci pour ce rapport, qui m'intéresse à plusieurs titres, puisque nous travaillons avec mes collègues Éric Coquerel et Dominique David sur l'impôt universel. Vos propositions me semblent difficilement applicables ou réalisables, sur le fond.

Première question : connaissez-vous le nombre approximatif d'« Américains accidentels » ? Je m'interroge en outre sur les discussions parlementaires et sur les réticences exprimées à l'époque de la ratification de FATCA. Les États-Unis s'apparentent à un paradis fiscal, puisque les échanges de données interviennent dans un seul sens. Une personne qui voudrait se « mettre à l'abri » d'une trop grande surveillance pourrait s'installer aux États-Unis pour éviter de fournir des informations.

Vos propositions pourraient-elles inclure une sorte de guide des bonnes pratiques pour que les personnes qui auraient un enfant aux États-Unis puissent renoncer par anticipation à la nationalité américaine ? En matière de réforme des droits de succession à l'international, certaines méthodes sont préconisées pour éviter l'application d'une réglementation contraignante. Un guide pourrait être édité pour prévenir les personnes concernées, en les informant de cette possibilité et des conséquences que cela pourrait avoir sur leur statut fiscal.

Mme Christine Pires Beaune. En préalable, je voudrais faire une remarque sur le décret d'avance dont nous avons été informés en début de séance. Si je comprends bien, nous prenons 4 millions d'euros sur l'aide au développement aux pays en difficulté pour financer l'organisation d'un congrès en France.

Concernant le rapport, je souhaite d'abord remercier nos deux rapporteurs. Je réitère la question concernant la présentation d'éléments chiffrés, absents de la synthèse, quant au nombre de binationaux franco américains. Disposez-vous en outre d'informations sur leur niveau de revenus et de patrimoine, permettant d'estimer les enjeux ?

Par ailleurs, estimez-vous que les banques françaises font preuve d'un comportement spécifique ? Le zèle exercé pourrait expliquer le fait que seule la France a mis en avant cette question de la de la fiscalité.

M. Éric Coquerel. Jean-Paul Mattei a rappelé que nous travaillons sur le sujet dans le cadre de la mission d'information sur l'impôt universel. Ma première réflexion porte sur la proposition numéro 2 du point 4, consistant à aider les « Américains accidentels » à abandonner leur nationalité américaine. La question de fond est là. Dans le cadre des auditions que nous avons menées, il est apparu que la démarche est excessivement compliquée et coûteuse. Toutefois, certains « Américains accidentels » trouvent des avantages à conserver la double nationalité. Dans ce cas, il ne me paraît pas anormal qu'ils en paient le prix, sur la base des règles américaines au regard du paiement de l'impôt. Pour ceux qui subissent une situation compliquée, nous devons examiner la façon la plus efficace de leur apporter une aide.

Pour le reste, il s'agit d'une question de rapport de force. La pression exercée par les États-Unis sur le système bancaire international ne concerne pas uniquement FATCA, qui représente sur ce point un épiphénomène. Dans le cadre du blocus avec Cuba, par exemple, Donald Trump a décidé de manière unilatérale d'appliquer l'article 3 de la loi Helms-Burton, qui empêche *de facto* aux grandes entreprises européennes tout commerce avec ce pays, pour des raisons qui sont propres aux États-Unis. Je pourrais également évoquer la problématique de l'Iran. Je crains donc qu'au niveau européen nous ne soyons pas très suivis – si tant est que nous en ayons le souhait – dans le rapport de force qui serait nécessaire vis-à-vis des États-Unis, dès lors que leur pouvoir économique nous oblige à suivre leurs décisions unilatérales.

M. Charles de Courson. Je remercie nos deux rapporteurs pour ce travail intéressant. Nous sommes beaucoup à avoir reçu l'Association des Américains accidentels, qui subissent effectivement une situation qui pourrait être qualifiée de kafkaïenne.

Parmi les Franco-Américains, estimés à 20 000 environ, avez-vous une idée du nombre de cas qui posent problème ? L'un de mes amis, chef d'entreprise d'une grande société, est né par hasard aux États-Unis, car ses parents y ont travaillé pendant deux ans. Il a reçu un jour une lettre de l'administration fiscale américaine lui demandant de payer ses impôts aux États-Unis. Il s'est donc rendu à l'ambassade pour déposer une demande de renonciation à la citoyenneté américaine, et a dû s'engager pour cela dans une longue procédure. Il serait intéressant de connaître le nombre de cas concernés, sachant que l'association compte près de 400 personnes, qui représentent à peine 2 % des Franco-Américains.

Parmi vos douze propositions, je pense que certaines doivent être abandonnées, telles que la dénonciation unilatérale de FATCA, qui pourrait nous porter préjudice et ne me paraît pas raisonnable. En outre, la proposition de rappeler aux banques qu'elles ne doivent pas appliquer ces règles strictement ne sera pas suivie, compte tenu des risques qu'elles encourent, qui s'élèvent à des centaines de millions, voire des milliards d'euros. Je n'y crois pas du tout.

Il resterait donc à mon sens deux voies possibles. Vous avez évoqué la première, qui est la voie européenne, puisque le Parlement européen s'est prononcé en juin 2018 en faveur d'une négociation globale des pays européens avec les États-Unis sur cette affaire. Ce serait la voie idéale. À défaut, il serait souhaitable d'essayer de modifier la convention ou d'obtenir du Congrès américain une amélioration de la convention bilatérale. Ces deux voies ne sont par ailleurs pas exclusives l'une de l'autre.

M. Fabrice Brun. À mon tour de remercier les rapporteurs pour cet éclairage précieux. Cinq ans après l’approbation de FATCA, votre rapport met en évidence la légèreté avec laquelle notre institution a approuvé cet accord, avec les conséquences qui en découlent.

Je voudrais poser deux questions. Y a-t-il un risque que nous soyons amenés à approuver des accords similaires à ceux conclus avec les États-Unis ? Comment renforcer notre capacité d’information et de contrôle sur ce type d’accords si l’exécutif nous proposait d’en ratifier de nouveaux ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Je voudrais également remercier nos deux rapporteurs, en précisant que Marc Le Fur, qui travaille depuis quelques années sur ce sujet, est le premier qui m’a alerté sur le dispositif. Je voudrais donc lui rendre hommage.

Le Défenseur des droits, très justement, a dénoncé l’illégalité de la situation. Cela doit nous interpeller, puisqu’il a pris fait et cause, à deux reprises, sur ce dispositif.

Je retiens dans votre rapport les six propositions qui correspondent à des mesures inhérentes aux négociations bilatérales avec les États-Unis. La diplomatie française et, plus largement, l’ensemble du Gouvernement doivent engager un effort particulier dans le cadre des relations bilatérales pour faire avancer ce sujet. Sinon, on ne bougera pas ! Préconiser que l’ACPR doit intervenir auprès des banques ne suffira pas à traiter l’ensemble de la problématique. La résolution de ce problème dépendra de la capacité de l’État français à négocier avec les États-Unis.

Quant aux réformes du droit américain, il me semble qu’il ne nous appartient pas de les imposer aux États-Unis, qui sont souverains en la matière.

À l’occasion de la campagne des élections européennes, l’ensemble des pays de l’Union européenne devraient se saisir de ce sujet, sachant que la France est la plus impactée.

M. M’jid El Guerrab. Merci beaucoup aux deux rapporteurs pour leur travail intéressant aussi bien politiquement que techniquement.

Je subis dans ma circonscription un effet collatéral du sujet évoqué, à savoir les fermetures, non pas préventives mais abusives, par les banques des comptes des Françaises et des Français de l’étranger. Nos concitoyens installés aux États-Unis sont également impactés par les grandes banques, françaises ou non, qui veulent se conformer au dispositif et qui les excluent d’office. Des milliers de comptes de Français sont ainsi fermés. N’ayant pu finir la lecture de votre rapport, j’ignore si vous évoquez la possibilité d’éviter ces fermetures abusives.

M. Marc Le Fur, co-rapporteur. Merci de ces questions et des propos aimables que vous avez eus à notre endroit.

Dès le départ, nous avons été surpris par le fait que ce phénomène, qui devrait être comparable dans tous les pays européens, voire dans les pays tels que le Canada ou le Mexique, ne sont évoqués nulle part ailleurs, ou très peu. Cela s’explique très clairement par l’attitude de nos banques, en raison du traumatisme qui a été créé et parce que nous disposons de grandes banques qui échangent toutes avec les États-Unis. Certains pays, comme l’Italie ou l’Allemagne, dont les banques sont davantage locales, subissent sans doute moins la contrainte. Le sujet commence toutefois à émerger ailleurs également, aux Pays-Bas notamment. Au Mexique et au Canada, on a constaté une augmentation sensible du taux de renonciation à la nationalité américaine.

Concernant le point évoqué par Éric Coquerel, nous avons souhaité apporter des solutions pragmatiques à nos concitoyens qui sont confrontés au sujet, mais aussi montrer cette forme d'« impérialisme » juridique américain, qui peut se déployer sur la question de l'Iran, sur la question du *cloud* et sur bien d'autres sujets. Nous avons là un exemple concret qui impacte fortement nos particuliers.

Le sujet devrait également concerner l'Italie à brève échéance, car si dans un premier temps les banques ne sont pas très exigeantes, le fisc américain continue lui sa progression sur le sujet. Nous sommes en effet au début du processus, puisque le dispositif FATCA est récent et que les échanges sont amenés à se développer entre les pays.

À ce stade, les instances européennes sont assez peu sensibilisées à ces questions. Le Parlement l'a été quelque peu, la Commission pas du tout, et le Conseil ne s'est jamais saisi du sujet. La question fiscale demeure donc bien une singularité nationale. Mais le sujet concerne également les autres pays et si nous souhaitons peser face aux États-Unis, nous devons sans doute nous rapprocher. Nous ne devons pas faire preuve d'un grand pessimisme dans ce domaine, puisque tous nos interlocuteurs à Washington, dans l'administration et parmi les politiques, admettent l'existence de la problématique.

La situation peut également évoluer car les Américains qui se rendent à l'étranger sont confrontés à d'importantes difficultés, notamment s'ils souhaitent acquérir une résidence en France, ou en Italie. Les instances politiques américaines ne sont donc pas insensibles au sujet, aussi bien au sein du parti républicain qu'au parti démocrate. Des propositions sont formulées, qui ne seront probablement pas à l'ordre du jour avant les élections de 2020, pour faire évoluer le sujet très sensiblement. Nous pouvons donc espérer des avancées, mais pour cela, notre gouvernement doit s'emparer de cette problématique. Nos diplomates aux États-Unis ne se sont pas emparés du sujet car ils n'y sont pas confrontés, les Français qui vivent en Amérique n'étant pas des « Américains accidentels ».

M. Laurent Saint-Martin, co-rapporteur. Éric Woerth et Charles de Courson ont évoqué la non-ratification par le Congrès américain de l'accord intergouvernemental. Dans les comptes rendus des séances de la commission des finances voici cinq ans, le rapporteur pour avis reconnaissait que, dans la mesure où le Congrès était composé d'une majorité opposée au président Barack Obama, en seconde partie de mandat, il n'y avait aucune chance qu'il ratifie l'IGA. Nous avons donc voté un texte pour fournir au fisc américain, par le truchement des banques puis par celui de la DGFIP, l'ensemble des données bancaires et patrimoniales de toute personne ayant un indice d'américanité, en sachant pertinemment que la réciproque ne serait pas avérée. Cela ne signifie pas qu'elle ne sera pas obtenue un jour. Force en tous cas est de constater qu'aujourd'hui, cette condition n'est pas remplie de manière satisfaisante.

Sur la question de Fabrice Brun, visant à prévenir de futurs IGA ou de futures applications de lois à caractère extraterritorial, il convient peut-être de s'assurer, avant de voter, que la réciprocity puisse être appliquée. Nous constatons en effet dans les échanges à la commission des finances et en séance publique une reconnaissance assez assumée que la réciprocity ne pouvait pas être effective au moment du vote. Nous constatons qu'elle n'a pas été réalisée ultérieurement.

Nous sommes peut-être allés trop vite sur la loi FATCA, dont la finalité est en soi louable et positive, puisqu'il s'agit de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. Il est donc normal que la France ait vu un intérêt à une réciprocity des échanges de données pour ses propres ressortissants. L'accord n'a toutefois pas rapporté davantage de cas de fraudes et d'exil fiscal au fisc français, contrairement aux Américains, avec des dommages collatéraux extrêmement dommageables pour les « Américains accidentels ».

Concernant votre proposition, monsieur le président, d'adresser un courrier à Bercy, Marc Le Fur sera sans doute d'accord avec moi pour l'approuver. Ce courrier pourrait être également adressé au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, dont une délégation se rend à Washington. Il convient donc de la saisir, de l'informer de notre rapport et de l'inviter à poursuivre ses travaux au vu de nos recommandations.

Joël Giraud a posé une question intéressante sur l'OCDE et le bilan de FATCA dix ans après. On peut comprendre pourquoi les États-Unis ne se sont pas intégrés dans le processus de l'OCDE, sachant que leur loi n'aurait pas de caractère extraterritorial s'ils l'appliquaient de façon multilatérale. Nous sommes arrivés à Washington au moment où la « taxe GAFA » commençait à être discutée en France. L'ensemble des parlementaires et des fonctionnaires que nous avons rencontrés ont évoqué cette taxe, en faisant le constat simple suivant : « l'unilatéralisme, c'est nous et le multilatéralisme c'est vous ». L'idée qu'une loi puisse être votée en France de façon unilatérale sur la taxation du chiffre d'affaires des géants du numérique leur paraissait totalement irresponsable. C'est donc une question de rapport de force, comme l'indiquait justement Éric Coquerel. Charles de Courson a peut-être raison de qualifier la dénonciation de l'IGA de démesurée ou disproportionnée, mais si nous l'excluons, il n'y a aucun rapport de force. Elle doit donc constituer pour nous une solution en dernier recours. Ce que nous pouvons réaliser, notamment au niveau européen, doit permettre au fisc français de bénéficier de l'échange d'informations, inexistant jusque-là.

Concernant le nombre d'« Américains accidentels », le chiffre est difficile à établir car nous ne disposons pas de fichier sur les binationaux. Le registre à Nantes pourrait fournir le nombre de Français nés aux États-Unis, mais ils ne sont pas tous binationaux. Il y a également les Américains par filiation. Les « Américains accidentels » constituent un sous-ensemble des binationaux et tous ne se considèrent pas comme tels. Un grand nombre de binationaux franco-américains assument parfaitement leur double nationalité et acceptent la fiscalité extraterritoriale américaine. Notre rapport se focalise sur des personnes qui considèrent ne rien devoir à la société américaine, pour reprendre leurs termes, puisqu'elles y ont parfois vécu à peine une dizaine de jours. Par ailleurs, elles ne parlent pas anglais et elles ont découvert à la suite de la loi FATCA qu'elles devaient un montant parfois faramineux au fisc américain, uniquement parce qu'elles sont nées là-bas il y a plusieurs dizaines d'années pour certaines. Nous avons recueilli des témoignages de sexagénaires et de septuagénaires qui considèrent avoir une « ardoise terrible » rien qu'avec la CSG et la CRDS, et qui viennent de découvrir ce processus engagé par le fisc américain. Nous ne pouvons laisser ces personnes-là dans une telle situation dramatique, sans même évoquer le sujet des banques.

Comment faire la différence entre une vraie pratique discriminatoire liée à la nationalité et une pratique commerciale souveraine à tout établissement bancaire ? C'est, il est vrai, très compliqué : une banque peut refuser un crédit immobilier à quelqu'un pour des raisons de solvabilité, ou d'autres raisons qui lui sont propres et sur lesquelles il n'est rien à dire. Il est donc difficile d'établir des preuves de discrimination directement liées à l'indice d'américanité. Cette discrimination peut aisément être prouvée dans le cadre de l'ouverture d'un compte, mais elle est plus difficile à établir concernant l'accès aux services financiers. Le droit au compte qu'évoquait le rapporteur général constitue un bon exemple, puisqu'il n'offre qu'une fragile protection. Il suffit en effet de posséder un seul compte courant dans une banque, sans avoir droit à aucun produit financier ou placement, pour que le droit au compte soit considéré comme respecté.

En application de l'article 145 du Règlement, la commission autorise la publication du rapport de la mission d'information.

ANNEXE N° 1 : DÉCRET DIT « EAI » DU 23 JUILLET 2015

Décret n° 2015-907 du 23 juillet 2015 relatif aux modalités de collecte et de transmission des informations par les institutions financières en application de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite « loi FATCA ») et de l'article 1649 AC du code général des impôts

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des finances et des comptes publics,

Vu le code général des impôts, notamment son article 1649 AC ;

Vu le décret n° 2015-1 du 2 janvier 2015 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite « loi FATCA ») (ensemble deux annexes), signé à Paris le 14 novembre 2013 (accord FATCA) ;

Vu l'avis du comité consultatif de la législation et de la réglementation financières du 10 juin 2015 ;

Vu l'avis du Conseil supérieur de la mutualité du 23 juin 2015,

Décète :

Article 1^{er}

I.— Les institutions financières mentionnées à l'article 1649 AC du code général des impôts souscrivent avant le 31 juillet de chaque année une déclaration mentionnant les informations requises pour l'application de l'accord FATCA. Les institutions financières déclarantes comprennent les établissements gérant des dépôts de titres, les établissements de dépôt, les entités d'investissement et les organismes d'assurance.

II.— La déclaration est souscrite par l'institution financière ou par un prestataire tiers qu'elle désigne pour s'acquitter de ses obligations déclaratives.

III.— Les institutions financières dispensées de déclaration ou réputées conformes en application de l'annexe II de l'accord FATCA ne produisent pas de déclaration.

Article 2 ⁽¹⁾

I.— La déclaration prévue à l'article 1^{er} comprend, pour chaque compte déclarable :

1° Les éléments d'identification du déclarant et, le cas échéant, ceux du prestataire tiers lorsqu'il est chargé par le déclarant de l'accomplissement de ses obligations déclaratives : raison sociale, adresse et numéro d'enregistrement attribué par les autorités fiscales américaines ;

2° L'identification du titulaire du compte déclarable :

a) Pour les personnes physiques américaines déterminées : le nom de famille, les prénoms, l'adresse, le numéro d'identification fiscal attribué par les autorités américaines (ci-après « NIF américain ») ainsi que, pour les comptes ouverts au 30 juin 2014 et, à défaut du NIF américain, la date de naissance si elle figure dans les dossiers de l'institution financière déclarante ;

b) Pour les personnes morales américaines déterminées : le nom légal, l'adresse et le NIF américain ;

c) Pour les entités non américaines dont le contrôle est détenu par des personnes américaines déterminées : le nom légal, l'adresse et, le cas échéant, le NIF américain de l'entité ainsi que, pour chacune des personnes américaines déterminées :

1. Le nom de famille, les prénoms, l'adresse et le NIF américain ou, à défaut, pour les comptes ouverts au 30 juin 2014, la date de naissance si elle figure dans les dossiers de l'institution financière déclarante, pour les personnes physiques ;

2. Le nom légal, l'adresse et le NIF américain pour les personnes morales ;

3° Le numéro de compte ou du contrat ou, à défaut, le numéro d'identification unique utilisé pour identifier le titulaire du compte ou le bénéficiaire d'un contrat d'assurance ;

4° Les montants à déclarer suivants :

a) Le solde du compte ou la valeur portée sur le compte, y compris dans le cas d'un contrat d'assurance ou d'un contrat ou bon de capitalisation, la valeur de rachat, et dans le cas d'un contrat de rente, la valeur de capitalisation, au 31 décembre de l'année civile considérée ou immédiatement avant la clôture si le compte a été clos en cours d'année ;

(1) Modifié par l'article 1^{er} du décret n° 2016-521 du 27 avril 2016.

b) Le montant brut total des intérêts, des dividendes ainsi que des autres revenus produits par les actifs détenus sur un compte, versés ou crédités au titre d'un tel compte, y compris le montant total de toutes les sommes remboursées ou rachetées au titulaire au cours de l'année civile ;

c) Le montant brut total de la cession ou du rachat d'un actif détenu sur un compte conservateur au cours de l'année civile.

II.— Les renseignements portent sur l'année précédant celle du dépôt de la déclaration.

Article 3

Pour l'application du présent décret, les notions d'institutions financières, de compte déclarable, de personne américaine déterminée et d'entité non américaine s'entendent de celles définies à l'article 1^{er} de l'accord FATCA.

Article 4

Il est satisfait aux obligations résultant des articles 1^{er} et 2 par la communication d'un support informatique dont les caractéristiques sont fixées par la direction générale des finances publiques.

Article 5

I.— Les renseignements mentionnés au a du 4^o du I de l'article 2 sont portés sur les déclarations déposées à compter du 1^{er} janvier 2015.

II.— Les renseignements mentionnés au b du 4^o du I du même article sont portés sur les déclarations déposées à compter du 1^{er} janvier 2016.

III.— Les renseignements mentionnés au c du 4^o du I du même article sont portés sur les déclarations déposées à compter du 1^{er} janvier 2017.

Article 6

Le ministre des finances et des comptes publics et le secrétaire d'État chargé du budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Manuel Valls

Par le Premier ministre :

Le ministre des finances et des comptes publics,

Michel Sapin

Le secrétaire d'État chargé du budget,

Christian Eckert

ANNEXE N° 2 : LES « AMÉRICAINS ACCIDENTELS » DANS CINQ PAYS

	Allemagne	Canada	Mexique	Pays-Bas	Royaume-Uni
Effectifs des AA potentiels	Pas de recensement	Pas de recensement	Pas de recensement	Pas de recensement	Pas de recensement
Accord d'application de FATCA	IGA 1 en 2013	IGA 1 en 2014	IGA 1 en 2014	IGA 1 en 2013	IGA 1 en 2012
Application réciproque		Asymétrique	Satisfaisante	Asymétrique	
Obligations pesant sur les AA et pénalisation à raison des différences d'imposition	Identiques à celles identifiées en France	Différences : définition des revenus ou du fait générateur	Identiques à celles identifiées en France	Différences : cession d'une résidence principale, épargne et investissements, indemnités de licenciement	Différences : plus-value sur la cession d'une résidence principale
Cas de double imposition de fait			Peu nombreux	Aucun	
Poursuites par l'IRS (recouvrement, etc.)	Aucun élément connu	Pas d'assistance au recouvrement : le cas échéant, devant les juridictions américaines	Pas d'assistance au recouvrement	Réclamations dans des cas individuels, réglés à l'amiable	Aucun élément connu
Données collectées et transmises par les banques	Identiques à celles identifiées en France	Identiques à celles identifiées en France	Identiques à celles identifiées en France		Identiques à celles identifiées en France
Mesures adoptées par les institutions financières, difficultés rencontrées par les AA et respect du droit interne	Difficultés d'ouverture, souscription à des services et fermeture ; droit au compte	Difficultés d'ouverture ; droit au compte	Aucun élément connu	Difficultés d'ouverture	Difficultés d'ouverture ; droit au compte
Respect du droit interne en matière de protection la vie privée et des données personnelles	Pas de discussion publique ; vigilance quant au RGPD	Contentieux : arrêt d'appel prévu courant 2019		Vigilance quant au RGPD	Vigilance quant au RGPD
Débat et/ou revendications	Résonance médiatique faible, quelques témoignages sur internet	Questions parlementaires et deux associations : Isaac Brock society et Alliance pour la défense de la souveraineté canadienne	Aucun élément connu	Association créée, ayant sollicité le Parlement en 2016	Groupe Facebook sans réalité physique et Résonance médiatique faible
Initiatives internes ou diplomatiques	Pas de renégociation envisagée	Pas de renégociation envisagée	Pas de renégociation envisagée	Tentatives de discussions bilatérales	

Source : questionnaire transmis aux correspondants du Trésor auprès des ambassades concernées (été 2018).

ANNEXE N° 3 : SONDAGE DE LA FÉDÉRATION BANCAIRE EUROPÉENNE

En décembre 2016, la Fédération bancaire européenne (FBE) a recensé 291 638 clients entrant dans la définition d'*U.S. person*, définie *supra*, domiciliés dans des établissements de son réseau. Parmi eux, 110 995 seraient sans numéro d'identification fiscale américain, et donc potentiellement en irrégularité. Toutefois, seulement 479 banques (sur plus de 5 000 en Europe) y avaient répondu, issues de 7 pays, à l'exception regrettable de la France.

Definitive Results EBF Members 14-3-2017 - FATCA questionnaire US persons without US TINs per 31-12-2016

Answer received with respect to	question 2d Total number of banks which replied	question 2c Total number of customers (natural persons, not entities) relevant to question 2e and 2b	question 2a Total number of US Person identified as per 31-12-2016	question 2b Percentage of US Person identified as per 31-12-2016 without a US TIN	→ 2a - 2b = X	→ X / 2c	question 1 Do you consider the implementation of the IGA with respect to US persons without a US TIN a problem?	question 3 Did you raise the issue at your ministry of Finance?	question 4 Would you prefer the German solution?
Austria					-	-	IGA 2 / No	No	
Belgium					-	-	Yes	Yes	Yes
Cyprus *)	2	1.579.503	821	51,77%	425	0,02691%	Yes	Yes	Yes
France					-	-	Yes	Yes	Yes
Germany	419	194.228.455	166.333	32,01%	53.251	0,02742%	Yes	No	Yes
Ireland					-	-		Yes	
Italy	37	36.364.018	63.700	50,16%	31.352	0,08787%	Yes	Yes	Yes
Luxembourg *)					-	-	Yes	Yes	Yes
Netherlands	6	24.994.900	46.880	43,59%	20.437	0,08176%	Yes	Yes	Yes
Portugal	8	10.496.283	11.385	35,16%	4.003	0,03814%	Yes	?	Yes
Slovakia *)					-	-	Yes	Yes	Yes
Slovenia	6	1.500.640	1.305	54,25%	708	0,04718%	Yes	Yes	Yes
Spain *)					-	-	Yes	Yes	Yes
Sweden	1	2.500.000	1.214	18,04%	219	0,00975%	Yes	Yes	Yes
Switzerland					-	-	IGA 2 / No	No	
United Kingdom					-	-		Yes	
Totals	479	271.663.799	291.638		110.995				
Total number of US Persons as percentage of 2c			0,10735%		38,05918%	0,0004086			

*) Only partial information available, see remarks in column E.

Source:

ANNEXE N° 4 : COURRIER COMMUN DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU SÉNAT, REMIS AUX AUTORITÉS AMÉRICAINES

Les rapporteurs ont remis le courrier suivant, accompagné d'une traduction de courtoisie en anglais, à l'ensemble des interlocuteurs rencontrés lors de leur déplacement de mars 2019 à Washington, D.C. Ils tiennent à remercier les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat qui ont accepté de le signer.

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

PARIS, LE 25 MARS 2019

*À l'attention de Mmes et MM
les membres du Congrès et de
l'administration fédérale rencontrés
à Washington, D.C.*

Madame, Monsieur,

Par la présente, nous tenons à attirer votre attention sur la situation inextricable, injuste et parfois dramatique dans laquelle se trouvent aujourd'hui plongés ceux que l'on désigne commodément sous le vocable d'« Américains accidentels ».

À l'évidence, cette situation résulte très directement de l'accord que nos deux Gouvernements ont conclu le 14 novembre 2013 en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations concernant les comptes étrangers (loi dite FATCA).

De fait, depuis sa ratification par la France en septembre 2014, un nombre croissant de Français, présumés citoyens des États-Unis sur la base de supposés « indices d'américanité », se sont vus réclamer par leurs banques un numéro d'identification fiscal américain ou la preuve d'une renonciation à la nationalité américaine.

Or, certains de ces binationaux ont subi des décisions unilatérales des établissements qui ont pu aller jusqu'à la fermeture de leurs comptes à vue, de leurs comptes chèques ou à la cession des avoirs financiers que ceux-ci avaient en dépôt depuis quelques décennies. D'autres se heurtent aujourd'hui à des tracasseries multiples et à une « résistance passive » qui, de manière concrète, nuit à l'exercice de leur droit d'accès à des services bancaires. Beaucoup reçoivent de l'*Internal revenue service* (IRS) des avis d'imposition établis sur la base des informations transmises par les banques et impliquant le cas échéant le paiement de substantiels arriérés, au titre d'obligations fiscales dont ils ignoraient tout.

Naturellement, nous comprenons l'importance qu'attachent les États-Unis au respect des droits et devoirs inhérents à l'application d'un droit du sol intégral et de l'imposition à l'échelle mondiale des revenus. Ces principes fondent le contrat social de la nation américaine et il ne nous appartient pas d'en discuter.

Mais vous conviendrez également qu'à bien des égards, les effets indésirables de l'accord FATCA tendent à occulter les résultats que nos Gouvernements pouvaient légitimement attendre d'un resserrement de notre coopération dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Aujourd'hui, son application occasionne des pratiques discriminatoires qui portent atteinte aux libertés individuelles sans nécessairement contribuer à la réalisation cet objectif d'intérêt commun.

Le constat suscite d'ailleurs en Europe une incompréhension, des inquiétudes, voire une irritation croissante. Il constitue la motivation première de la résolution adoptée par le Parlement de l'Union européenne le 5 juillet 2018, ainsi que des prises de position des pouvoirs publics nationaux, à l'exemple du Parlement français ou du Gouvernement et de la Seconde chambre des États généraux des Pays-Bas.

À l'instar de son homologue néerlandais, le Gouvernement français a noué avec l'Administration fédérale un dialogue qu'il souhaite constructif. Cette démarche poursuit

plusieurs objectifs, dans le respect des prérogatives du Congrès et le souci d'une égalité de tous devant la loi : d'une part, améliorer l'information des citoyens français binationaux quant à leurs obligations fiscales à l'égard des États-Unis ; d'autre part, envisager les mesures susceptibles de permettre – à ceux le souhaitent – de régulariser leur situation ou de renoncer à la qualité de ressortissant des États-Unis suivant des procédures proportionnées et à des coûts raisonnables, tant pour les intéressés que pour les services administratifs et consulaires.

Le 15 mai 2018, le Sénat français a adopté, à l'unanimité, une résolution invitant le Gouvernement à prendre en compte cet enjeu particulier, portée par Mme Jacky DEROMEDI.

Pour sa part, l'Assemblée nationale française a créé une mission d'information dont les co-rapporteurs, MM. Marc LE FUR et Laurent SAINT-MARTIN se rendent à Washington, du 25 au 28 mars 2019.

Persuadés que les échanges avec leurs homologues du Congrès et les représentants de l'administration fédérale favoriseront, sinon des avancées, du moins un rapprochement des points de vue, ils savent pouvoir compter sur votre soutien afin d'apporter, dans les prochains mois, des solutions concrètes à ces questions.

Nous vous remercions pour votre attention et vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre très haute considération.



Éric WOERTH

Président de la commission des finances
de l'Assemblée nationale, ancien ministre



Vincent ÉBLÉ

Président de la commission des finances
du Sénat



Marc LE FUR

Vice-président de l'Assemblée nationale,
co-rapporteur



Laurent SAINT-MARTIN

Vice-président de la commission des finances
de l'Assemblée nationale, co-rapporteur



Jacky DEROMEDI

Secrétaire du Sénat, conseillère
à l'Assemblée des Français de l'étranger

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

AUDITIONS CONDUITES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Assemblée des Français de l'étranger : M. Olivier Piton, conseiller consulaire, président de la commission des lois

Association des Américains accidentels : M. Fabien Lehagre, président, Mme Marylin Wiles-Mooij et MM. Olivier Grillot et Tom Wallis, membres

Avocats fiscalistes aux barreaux de Paris et/ou de New-York : M^e Timothy Ramier, chef du bureau fiscal de l'*Association of American Resident Overseas* (AARO), M^e Nora Newton-Muller, M^e Pierre Ciric, M^e Caroline Gaffodio, M^e Pierre Assouline et M^e Patrice Spinosi, représentant l'AAA

Banque de France et Autorité de contrôle prudentiel et de résolution : MM. Stéphane Tourte, directeur des particuliers à la Banque de France, et Patrick Montagner, secrétaire général adjoint de l'ACPR, et Mme Véronique Bensaïd-Cohen, conseillère parlementaire du Gouverneur

Établissements bancaires : Mme Aurore Gaspar, directrice générale adjointe de Boursorama (groupe Société générale) ; M. Jean-Frédéric Werup, directeur de la gestion de fortune internationale de la Banque transatlantique (groupe CIC) ; Mme Marie-Ange Olivetti, cheffe du bureau de la régulation à la direction de la conformité du groupe BNP Paribas, et MM. Christian van der Stichele, directeur de la fiscalité internationale à la direction des affaires fiscales, et Philippe-Olivier Rousseau, directeur des affaires publiques

Cabinet du président de la République et du Premier ministre : MM. Pascal Confavreux, conseiller chargé de la diplomatie économique, et Laurent Martel, chargé de la fiscalité et des prélèvements obligatoires

Fédération bancaire française : MM. Benoît de La Chapelle Bizot, directeur général délégué, et Nicolas Bodilis-Reguer, directeur des relations institutionnelles, et Mme Blandine Leporcq, directrice fiscale

Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) : M. Régis Bismuth, professeur de droit international à l'École de droit

Ministère de l'action et des comptes publics : M. Gaël Perraud, sous-directeur de la prospective et des relations internationales à la direction de la législation fiscale (DLF), et Mme Patricia Lechard, adjointe au chef de bureau E1, chargée des règles de fiscalité internationales et de la négociation et de l'interprétation des conventions fiscales

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères : MM. Frédéric Dore, directeur des Amériques et des Caraïbes, Arnaud Mentré, sous-directeur pour l'Amérique du Nord, Vincent Hommeril, chef de la mission des conventions et de l'entraide judiciaire à la direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire, et Gaëtan Bruel, conseiller en charge des Amériques, de la diplomatie culturelle, de l'influence et de la Francophonie au cabinet de M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État

Parlementaires : Mme Jacky Deromedi, sénatrice représentant les Français établis hors de France, et M. Roland Lescure, député représentant les Français établis hors de France, président de la commission des affaires économiques

Anciens parlementaires : MM. Pierre Lellouche, ancien député de Paris, ancien secrétaire d'État chargé des affaires européennes puis du commerce extérieur, président en 2016 de la mission d'information sur l'extraterritorialité de la législation américaine, et Frédéric Lefebvre, ancien député représentant les Français établis hors de France, ancien secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation

DÉPLACEMENT À BRUXELLES (le mercredi 20 février 2019)

Commission européenne

– **Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière** : MM. Thomas Neale, chef d'unité chargé de la politique et de la coopération en matière de fiscalité directe, et Germano Mirabile, responsable de la coordination avec les États non-membres de l'Union

– **Direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux** : Mme Barbara Lipszyc, responsable de la transparence fiscale, et M. Nicolo Brignoli, responsable des services financiers de détail

– **Direction générale de la justice et des consommateurs** : Mme Alisa Vekeman et M. Bruno Gencarelli, responsables de la protection et des flux de données internationaux

Fédération bancaire européenne : M. Roger Kaiser, conseiller chargé de la fiscalité et de la lutte contre le blanchiment, et Mme Iliana Koutoulakou, conseillère chargée de la conformité et de la sécurité

Parlement européen : Mmes Pervenche Berès et Virginie Rozière, députées européennes, membres de la commission spéciale sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale, et respectivement de la commission des affaires économiques et monétaires et de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs, accompagnées de M. Jude Rayan, « Américain accidentel » à l'initiative de la résolution du 5 juillet 2018

Représentation permanente du Royaume des Pays-Bas : MM. Arno Oudijn et Timo Dolderman, conseillers chargés de la fiscalité

DÉPLACEMENT À WASHINGTON, D.C. (du lundi 25 au jeudi 28 mars 2019)

Ambassade de France : MM. Gérard Araud, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, Michel Charbonnier, consul général, Renaud Lassus, ministre conseiller au service économique régional, Pierre-Olivier Pollet, attaché fiscal, Julien Bar, adjoint, Mikael Garnier-Lavalley, conseiller social, et Mme Cécile Walck, consule générale adjointe, cheffe de la chancellerie

Ambassade du Canada : M. Steven McLaren, conseiller financier

Chambre des représentants

– M. Ronald Gene Estes, représentant du Kansas, membre de la commission des voies et moyens

– M. Zachary Cooper Cafritz, collaborateur de M. Donald Sternoff BEYER, représentant de Virginie, membre de la commission des voies et moyens

– M. Matthew Stross, collaborateur de M. George Edward Bell Holding, représentant de Caroline du Nord, membre de la commission des voies et moyens

– M. Scott Cunningham, collaborateur de M. Kenny Ewell Marchant, représentant du Texas, membre de la commission des voies et moyens

– M. Andrew Grossman, conseiller fiscal du parti démocrate à la commission des voies et moyens

Département d'État :

– Mme Corrin M. Ferber, directrice des affaires légales et des services aux citoyens établis à l'étranger, et M. Joshua Finch, responsable de la France, de la Belgique, du Luxembourg, des Pays-Bas et du Danemark

– Mme Rebecca Neff, directrice de l'Europe de l'ouest

Département du Trésor : M. Lafayette G. « Chip » Harter, sous-secrétaire adjoint, chargé des affaires fiscales internationales, et Mme Quyen Huynh, directrice des conventions fiscales

Fonds monétaire international : Mme Christine Lagarde, directrice générale, et MM. Hervé Jodon de Villeroché, administrateur représentant la France, Pierre-Olivier Chotard, administrateur suppléant, et Pierre-Eliott Rozan, conseiller

Internal revenue service (administration fiscale) : Mme Nikole C. Flax, vice-commissaire chargée de la division des grandes entreprises et des affaires internationales, et M. John V. Cardone, directeur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et de la régularisation des dossiers individuels

Sénat

– M. Eric Oman, collaborateur de M. Charles Ernest « Chuck » Grassley, sénateur de l'Iowa, président *pro tempore* du Sénat, président de la commission des finances

– M. Robert Christopher Farrar, collaborateur de M. John Nichols Boozman, sénateur de l'Arkansas, membre de la commission des crédits

Université de Virginie : Mme Ruth Mason, professeure à l'école de droit, avocate fiscaliste

CONSULTATIONS PAR ÉCRIT

Défenseur des droits : M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, et Mme France de Saint-Martin, conseillère parlementaire

Correspondants du Trésor auprès des ambassades de France en Allemagne, au Canada, au Mexique, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni