



**AUDITION DU MINISTRE DEVANT LA COMMISSION DES
FINANCES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

—
**RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET L'EVASION
FISCALE PAR LE BIAIS DE PARADIS FISCAUX**

**A LA DEMANDE DE MONSIEUR DIDIER MIGAUD, PRESIDENT ET
DE MONSIEUR GILLES CARREZ, RAPPORTEUR GENERAL**

SOMMAIRE

I –En matière de lutte contre les paradis fiscaux, une action qui se heurte à l’absence de coopération de certains Etats ou territoires	5
A. Une action au plan international visant à renforcer la transparence et l’échange d’information	5
1. La négociation d’accord d’échanges de renseignements avec les paradis fiscaux	5
2. L’adoption de la directive Epargne au plan communautaire	6
B. Une action au plan national subordonnée à l’obtention de l’information	8
1. Un dispositif déclaratif pour les comptes bancaires et avoirs à l’étranger	9
2. Un corpus juridique étendu	9
3. Les limites des procédures dédiées à la recherche de la fraude	10
II – La France se compare à ses principaux partenaires, à l’exception de ses procédures qui pourraient être renforcées	10
A. Des dispositifs similaires à l’exception des procédures	11
1. Des dispositifs similaires ou équivalents	11
2. Des pouvoirs moins importants en matière de lutte contre la fraude	12
B. Quelques dispositifs originaux	12
1. Actions visant à la régularisation des avoirs détenus dans les paradis fiscaux	12
2. Campagnes de communication	12
III – Pistes d’action 2008/2009	13
A. Au plan international et communautaire	13
1. Une stratégie plus coercitive à l’international notamment par l’adoption de mesures de rétorsion à l’égard des territoires non coopératifs	13
2. Une amélioration de la Directive Epargne	13
B. Au plan national	14
1. Améliorer l’obtention de l’information	14
2. Renforcer nos procédures en matière de lutte contre la fraude	14
3. Sécuriser l’assiette des impôts patrimoniaux (droits de mutation à titre gratuit et impôt de solidarité sur la fortune) en présence de trusts	15
4. Une campagne de communication d’envergure sur la fraude fiscale	17
C. Au-delà des paradis fiscaux	17
1. Accélérer la transmission des informations en matière de TVAI (VIES)	17
2. Mettre en place une plate-forme de coopération en matière de lutte contre la fraude à la TVAI (projet Eurofisc)	17
3. Extension du droit de communication en matière de commerce électronique	18

Introduction : Une problématique connue mise en lumière par une affaire récente

L'affaire récente de fraude fiscale réalisée par le biais de fondations détenues au Liechtenstein, révélée par l'Allemagne, constitue une illustration du rôle joué par les paradis fiscaux, notamment en matière de délocalisation du patrimoine des personnes physiques, et de la difficulté des Etats à détecter de telles fraudes à l'aide des moyens traditionnels de recherche et de contrôle.

Les paradis fiscaux se caractérisent par un taux d'imposition faible ou nul, le secret bancaire et l'absence d'échange d'informations avec les autres administrations fiscales. Ils permettent à un contribuable, personne physique ou morale, de loger dans ces territoires revenus et patrimoine et d'échapper à toute tentative d'imposition de ces éléments grâce à l'opacité qu'ils procurent et au secret qui entoure les transactions en cause.

Partant, la stratégie des Etats membres de l'OCDE a consisté, après une tentative de mise à l'index de ces juridictions en 2000, à rechercher in fine la coopération de ces territoires et à exiger qu'ils respectent des standards de transparence et d'échange d'information à l'occasion de la mise en place de conventions d'assistance administrative. Ainsi alors que le rapport sur la concurrence fiscale dommageable publié par l'OCDE en 1998 présentait 47 territoires devant faire l'objet d'un examen approfondi, seuls trois territoires figurent encore aujourd'hui sur la liste des paradis fiscaux non coopératifs établie par l'OCDE (Andorre, Lichtenstein, Monaco).

En dépit des efforts du Groupe d'Action Financière (GAFI), certains pays ou territoires ne se conforment toujours pas durablement aux règles internationalement reconnues en matière de lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment.

Les évènements récents rappellent qu'il y a encore des progrès à faire. Ainsi, l'effort pour harmoniser ces règles n'a pas été mené à son terme, par exemple sur la question importante du blanchiment du produit de la fraude fiscale. De la même manière, les efforts consentis par les Etats, dans le cadre de l'Union européenne comme dans celui des travaux de l'OCDE, se heurtent systématiquement à l'absence de coopération de certains pays ou territoires.

Le refus des autorités de certains pays ou territoires de donner suite aux demandes de coopération administrative ou judiciaire dans les enquêtes se rapportant aux délits de fraude financière et à la fraude et l'évasion fiscales font peser des risques importants sur l'intégrité du système financier international et sur les recettes fiscales des Etats.

La situation présente n'est pas satisfaisante, tout particulièrement au plan européen, compte tenu de l'intégration très forte des échanges sur notre continent.

Les pays et territoires qui n'ont à ce jour pas pris d'engagements au sein de l'OCDE doivent souscrire aux principes de transparence et d'échange d'informations développés dans cette enceinte, et les territoires qui ont pris de tels engagements doivent les respecter dans les meilleurs délais par la signature d'accords d'échange de renseignements.

Outre ces négociations internationales, diverses solutions nationales ont également été adoptées par la France consistant en l'instauration d'obligations déclaratives mises à la charge des contribuables et des banques et de dispositifs anti-abus ciblés sur les paradis fiscaux. La France fait notamment de la question de l'échange de renseignements, y compris la levée du secret bancaire, un préalable à la signature de toute nouvelle convention fiscale. Depuis plusieurs années, la France assortit en outre le bénéfice de ses régimes favorables de droit interne d'une condition d'échange de renseignements : par exemple, l'abattement de 40% sur les revenus de capitaux mobiliers est réservé aux dividendes provenant d'Etats liés à la France par une convention permettant cet échange. Cette politique de grande fermeté a produit des résultats favorables.

Au plan international, l'administration fiscale française se compare à ses principaux partenaires qui disposent d'outils similaires. En revanche, elle paraît moins bien armée pour lutter contre la grande fraude s'agissant des procédures de contrôle.

L'affaire fiscale en cours, (Cf. annexe 1), qui concerne également des contribuables français, met en lumière les failles de ces dispositifs et relance le débat sur les paradis fiscaux et les moyens à mettre en œuvre pour combattre ce type d'évasion fiscale.

Les pistes d'action pour 2008/2009 s'articulent autour de trois axes :

- au plan international, d'une part inciter à davantage de transparence par la négociation et si nécessaire l'adoption de mesures contraignantes à l'égard des territoires non coopératifs , et d'autre part améliorer la Directive Epargne ;
- au plan national améliorer les outils existants et expertiser l'adoption de nouveaux moyens, tel un service fiscal judiciaire ;
- et enfin, au-delà du sujet des paradis fiscaux, améliorer et/ou développer de nouveaux outils de lutte contre la fraude en matière de TVA intracommunautaire et de commerce électronique.

I –En matière de lutte contre les paradis fiscaux, une action qui se heurte à l'absence de coopération de certains Etats ou territoires.

La lutte contre la fraude d'une manière générale, mais tout particulièrement dans le domaine international est conditionnée à l'obtention de l'information.

L'action de la France en matière de lutte contre l'évasion fiscale par le biais de paradis fiscaux consiste donc tout d'abord, au plan international, à rechercher leur coopération pour obtenir l'information concernant les résidents français qui y ont recours.

Elle est doublée au plan national par la mise en œuvre de divers dispositifs qui ont pour objectifs d'obtenir de l'information et de lutter contre les montages interposant un pays à régime fiscal privilégié.

A. Une action au plan international visant à renforcer la transparence et l'échange d'information

1. La négociation d'accords d'échange de renseignements avec les paradis fiscaux

a) Les attentes des pays de l'OCDE : une plus grande transparence

Au cours de la seconde moitié des années 90, les Etats de l'OCDE ont pris conscience de l'importance que prenaient les déplacements de matière imposable, et notamment de ceux qui n'étaient pas accompagnés d'une modification de même ampleur de la localisation des activités économiques.

En 1998, l'OCDE a publié un rapport sur « la concurrence fiscale dommageable » résultant à la fois de l'existence de régimes préférentiels mis en œuvre au sein de certains Etats de l'OCDE¹ et des pratiques de nombreux territoires et Etats non-OCDE qui pouvaient être qualifiés de « paradis fiscaux »². Vis-à-vis de ces derniers, l'OCDE annonçait qu'elle allait dresser une liste d'Etats et de territoires à l'encontre desquels ses membres seraient invités à appliquer des mesures de rétorsion (dispositifs anti-abus...).

En 2000, elle a publié un rapport sur « les progrès dans l'identification et l'élimination des pratiques fiscales dommageables » qui établissait une liste de 35 Etats ou territoires remplissant les critères de paradis fiscal³.

L'OCDE a, par la suite, souhaité que les paradis fiscaux prennent des engagements en termes de transparence et d'échange de renseignements, en indiquant qu'elle entendait privilégier le dialogue plutôt que les mesures de rétorsion.

Assurés de préserver l'attractivité issue de leur faible niveau d'imposition, et soucieux d'éviter d'être inclus dans une « liste noire » de paradis non coopératifs, 25 Etats ou territoires ont, entre 2000 et début 2002, pris l'engagement de faire preuve d'une plus grande transparence, en levant le secret bancaire d'abord en matière de fraude fiscale puis en matière d'évasion fiscale. Ils ont ainsi acquis le statut de « partenaires coopératifs ». Après modification de leur législation, trois autres n'ont plus été considérés comme des paradis fiscaux.

Les sept autres juridictions ont été stigmatisées dans une « liste noire ». Aujourd'hui, après les engagements pris par quatre d'entre elles, cette liste ne comprend plus que trois territoires : Andorre, le Liechtenstein et Monaco (Cf. annexes 2 et 3).

¹ 47 régimes dommageables ont ensuite été identifiés puis démantelés par un « Forum sur les pratiques fiscales dommageables » créé sous l'égide du Comité des affaires fiscales de l'OCDE et présidé par la France.

² Quatre critères ont été dégagés : quasi-absence d'une fiscalité directe ; faiblesse des activités économiques locales ; opacité des règles fiscales applicables et appliquées ; absence de transmission d'informations aux administrations fiscales des autres pays.

³ Six autres (Bermudes, Caïmans, San Marin, Maurice, Chypre, Malte) n'ont pas été mentionnées parce qu'elles avaient déjà pris un tel engagement.

Dans le même temps, un modèle d'accord d'échange de renseignements, mis au point conjointement par des pays de l'OCDE et des paradis fiscaux, et couvrant à la fois la fraude et l'évasion fiscales, a été adopté.

Parallèlement, un autre groupe de travail conjoint, co-présidé par la France, a développé des standards minimaux en termes de tenue de comptes et de conservation de documents comptables.

b) Les demandes des paradis fiscaux : des règles plus équitables

Les paradis fiscaux soulignent que :

- quatre Etats de l'OCDE pratiquent le secret bancaire (Autriche, Belgique, Luxembourg, Suisse) ;
- des centres financiers importants ne participent pas aux travaux.

Ils soulignent que l'absence de participation aux travaux des centres financiers importants (Singapour, Hong Kong, Dubaï...) risque de leur porter préjudice.

Ils subordonnent, dès lors, la signature d'accords d'échange de renseignements à l'obtention de contreparties fiscales (réductions des retenues à la source..) ou non fiscales (reconnaissance de leur marché financier...).

c) Etat des discussions.

Australie, Pays-Bas, Royaume-Uni et pays nordiques ont signé quelques accords d'échanges de renseignements avec un très petit nombre de paradis fiscaux. La France escompte signer au moins deux accords en 2008.

Une attention particulière est portée aux centres financiers (comme Hong Kong et Singapour) :

- un consensus se dégage pour refuser de signer avec eux toute convention fiscale qui ne prévoirait pas un échange plein et entier de renseignements fiscaux, selon le nouvel Article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE ;
- ils sont sollicités pour participer au dispositif de la directive épargne.

Deux missions de l'OCDE et de l'Union européenne, à laquelle la France a été partie prenante, ont contribué à maintenir la pression sur ces centres financiers.

2. L'adoption de la directive épargne

a) Enjeux de la directive

Dans le cadre du «paquet fiscal» visant à lutter contre la concurrence fiscale dommageable, la Communauté européenne (CE) a décidé de se doter d'un instrument normatif pour pallier les distorsions existantes dans l'imposition effective des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts. En effet, les revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts de créances constituent des revenus imposables pour les résidents de tous les États membres de l'Union européenne.

Or, profitant de la libre circulation des capitaux et en l'absence de coordination des régimes nationaux relative à la fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts, en particulier en ce qui concerne le traitement des intérêts perçus par des non-résidents, certains résidents d'États membres échappaient à toute forme d'imposition sur les intérêts perçus dans un autre État membre que celui dans lequel ils résident.

Une telle situation entraînait, dans les mouvements de capitaux entre États membres, des distorsions incompatibles avec le marché intérieur. En outre, elle encourageait l'évasion fiscale des revenus de l'épargne et accentuait la pression fiscale sur des revenus de source moins mobile comme ceux produits par le travail, avec un effet dommageable sur le coût de ce dernier et donc indirectement sur la création d'emploi.

Afin d'y mettre un terme, la directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 organise un échange automatique d'informations entre les Etats membres de la Communauté européenne sur les intérêts payés par un

agent payeur à une personne physique résidente d'un autre Etat de la Communauté, appelée bénéficiaire effectif.⁴ .

L'objectif de la directive est l'imposition effective des intérêts conformément à la législation de l'Etat membre de résidence du bénéficiaire effectif, nonobstant le fait que leur paiement a été opéré par un agent payeur d'un autre Etat membre.

Le 1^{er} juillet 2005, les dispositions de la directive sont entrées en vigueur dans tous les États membres de l'Union. Les mêmes mesures sont également applicables depuis cette date dans dix territoires dépendants ou associés des États membres, par le biais de la mise en œuvre d'accords bilatéraux conclus entre chacun des vingt-cinq États membres et ces entités ; des mesures équivalentes sont également entrées en vigueur à cette date dans cinq pays tiers européens, dont la Suisse.

b) Dispositif au sein de l'Union

Le champ d'application de la directive couvre les intérêts des créances de toute nature, qu'ils soient obtenus directement ou résultent d'un investissement indirect, par l'intermédiaire de la plupart des organismes de placement collectif et autres organismes similaires.

La directive concerne les seules personnes physiques.

- Tous les États membres doivent, à terme, procéder à l'échange automatique d'informations sur les paiements d'intérêts réalisés par des agents payeurs⁵ établis sur leur territoire au profit de non-résidents.

- La Belgique, le Luxembourg et l'Autriche bénéficient d'une période de transition au cours de laquelle ils prélèvent une retenue à la source (en complément, il existe un échange d'information sur demande en cas de fraude fiscale). Les trois quarts de cette dernière sont reversés à l'Etat de résidence du bénéficiaire, lui assurant une imposition de substitution. Le taux de cette retenue (actuellement 15 %) sera de 20 % dès le 1er juillet 2008 et de 35 % à partir du 1^{er} juillet 2011⁶.

Ce système prendra fin le jour où la Suisse, le Liechtenstein, Saint-Marin, Monaco et Andorre (cf. infra) accepteront un échange d'informations sur demande dans tous les cas (et non plus seulement les cas de fraude fiscale), tout en continuant d'appliquer la retenue à la source.

La Belgique, le Luxembourg ou l'Autriche peuvent opter pour l'introduction de l'échange automatique d'informations au cours de la période transitoire. Dans ce cas, ces pays n'appliquent plus la retenue à la source et le partage des recettes correspondantes.

c) Dispositif hors de l'Union

La directive et les territoires dépendants et associés

Dix importants territoires dépendants ou associés des États membres (Jersey, Guernesey, île de Man et les territoires dépendants ou associés des Caraïbes) se sont engagés, sur la base d'accords formels ou d'arrangements conclus entre chacun d'entre eux et chacun des vingt-cinq États membres de l'UE, à appliquer depuis le 1^{er} juillet 2005 des mesures comparables à celles prévues par la directive : l'échange automatique d'informations ou la retenue à la source (sans aucun échange d'informations).

Accords entre l'UE et cinq pays européens (Suisse, Andorre, Liechtenstein, Monaco et Saint-Marin)

L'Union européenne a conclu des accords avec la Suisse ainsi qu'Andorre, le Liechtenstein, Monaco et Saint-Marin présentant les caractéristiques suivantes :

⁴ A l'exception des trois Etats membres (cf. infra).

⁵ L'agent payeur est chargé de collecter et de communiquer les informations relatives au bénéficiaire des intérêts et à la nature des paiements concernés. Dans la plupart des cas, il s'agit de l'établissement financier qui paie les intérêts au bénéficiaire effectif ou qui réalise la transaction pour son compte.

⁶ Dans l'hypothèse d'intérêts versés à un Français, la part perçue par la France à compter de cette dernière date sera dès lors de 26,25 % des intérêts (trois quarts de 35 %), à comparer au prélèvement libératoire au taux effectif de 27 % applicable aujourd'hui en cas de déclaration des intérêts en France.

- une retenue d'impôt ou retenue à la source avec partage des recettes, aux taux appliqués par la Belgique, le Luxembourg et l'Autriche au cours de la période transitoire prévue par la directive ;
- l'échange d'informations sur demande en cas de fraude fiscale.

Dans le détail, ces territoires ont convenu avec l'ensemble des Etats membres de percevoir la retenue à la source, en l'accompagnant des conditions suivantes :

- ***absence de reciprocité*** : ils n'ont pas souhaité que les Etats membres indiquent à leurs administrations les informations dont ils disposent en vue de soumettre leurs contribuables à l'impôt sur les revenus d'épargne qu'ils auraient perçus en provenance d'un autre Etat membre ;
- ***divulgation des informations sur demande du contribuable*** : le bénéficiaire effectif établi dans un Etat membre peut autoriser l'établissement financier établi dans l'un de ces territoires qui lui verse le revenu d'épargne à déclarer ce revenu à l'administration de l'Etat membre dans lequel il réside afin d'échapper à la retenue à la source dans ces territoires (seul Andorre a exclu cette divulgation sur demande du contribuable) ;
- ***pas de possibilité de remettre un certificat à l'établissement payeur*** : au contraire d'Andorre, les quatre autres pays tiers n'ont pas retenu la possibilité pour le bénéficiaire effectif d'échapper à la retenue à la source sur leurs territoires en présentant à l'établissement financier qui lui verse ses revenus d'épargne un certificat, établi par l'administration de l'Etat membre dans lequel il réside montrant que cette dernière détient les informations nécessaires pour établir l'impôt.

d) Premier bilan de la directive.

Au terme des deux premières années, l'application de la Directive épargne est globalement positive :

- les échanges d'informations réalisés sous l'empire de ce texte sont nombreux - 420 000 informations reçues par la France au titre de 2005 et 580 000 au titre de 2006 - et de bonne qualité, les renseignements étant exploitables par les services ;
- le montant de la retenue à la source perçue n'est pas négligeable : 12 millions d'euros au titre de 2005, 50 millions au titre de 2006 (dont 30 millions de la Suisse et 10 du Luxembourg).

Les résultats de la Directive sont toutefois nuancés vis à vis des Etats tiers et des territoires dépendants (les « paradis fiscaux ») :

- les recettes reversées à la France par les Etats tiers (hors Suisse) et les territoires dépendants sont limitées (Cf. annexe 4) ;
- les recettes reversées paraissent peu cohérentes avec le montant des avoirs éventuellement placés. A cet égard le Liechtenstein a versé une retenue à la source de 40 000 € en 2005 et 133 000 € en 2006 ;
- seuls les versements effectués au profit de personnes physiques sont enregistrés. Ainsi, les intérêts payés à une fiducie ou un anstalt du Liechtenstein ne sont pas couverts par le texte.

B. Une action au plan national subordonnée à la possession de l'information

La législation fiscale nationale repose tout d'abord sur un dispositif déclaratif imposant aux contribuables de déclarer leurs comptes à l'étranger.

Elle s'appuie par ailleurs sur des régimes de taxation dits anti-abus qui rendent mécaniquement les revenus logés dans les paradis fiscaux imposables en France. Un renversement de la charge de la preuve conduit à mettre à la charge du contribuable la démonstration de l'absence d'évasion fiscale.

Cependant, l'efficacité de ces dispositifs repose très largement sur la capacité de l'administration fiscale à obtenir des informations sur les actifs détenus à l'étranger, qui pour les paradis fiscaux se heurte à l'opacité qui entourent les transactions.

1. Un dispositif déclaratif pour les comptes bancaires étrangers

L'action de contrôle de l'administration s'articule tout d'abord autour des obligations déclaratives des contribuables.

L'article 1649 A du CGI impose aux personnes physiques, associations et sociétés n'ayant pas la forme commerciale, domiciliées ou établies en France, de déclarer, en même temps que leur déclaration de revenus ou de résultats, les références des comptes ouverts, utilisés ou clos à l'étranger. Une pénalité de 750 € est applicable pour chaque compte bancaire non déclaré.

Ce même article fait naître également une présomption simple de dissimulation de revenus attachée aux sommes versées ou prélevées sur des comptes non déclarés.

Ce dispositif est cependant très largement entravé par la quasi-impossibilité d'accéder à l'information en l'absence de coopération du contribuable ou du pays dans lequel ce dernier détient des actifs, ce qui est par essence la situation des paradis fiscaux, situation qui garantit de fait l'impunité.

Dès lors, le dispositif déclaratif produit des résultats décevants - le nombre de déclarations de comptes bancaires à l'étranger est faible (en 2006, le nombre de foyers fiscaux ayant déclaré détenir un ou des comptes bancaires à l'étranger sur les déclarations de revenus ne dépasse pas 25 000 pour 35 millions de déclarations déposées) – ce qui montre son absence de caractère dissuasif.

Par ailleurs, l'article 1649 quater A dispose que les personnes physiques qui transfèrent à l'étranger, sans l'intermédiaire des banques, des sommes ou valeur supérieures à 7 600 € sont tenues de les déclarer. A défaut, elles constituent un revenu imposable pour le contribuable.

Enfin, l'administration peut effectuer un droit de communication (Article L. 96 A du LPF) auprès des établissements financiers pour obtenir des informations sur les opérations de transfert de capitaux à l'étranger effectuées notamment par les personnes physiques. Néanmoins, l'exercice de ce droit de communication doit être ciblé sur un contribuable et nécessite au préalable d'avoir la connaissance de l'existence d'un compte bancaire. Or, le fichier national des comptes bancaires (FICOBA), que la DGI gère, recense par construction uniquement les comptes détenus dans des banques françaises.

2. Un corpus juridique étendu.

a) Des dispositions de droit interne qui visent expressément les transactions des résidents français avec les pays à fiscalité privilégiée...

Certaines dispositions de droit interne constituent pour l'administration fiscale des outils de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. Elles visent spécifiquement les versements ou transactions opérés par des personnes morales ou physiques françaises avec des pays à fiscalité privilégiée.

La notion de pays à fiscalité privilégiée est essentiellement définie par référence aux taux d'imposition appliqués par le territoire concerné⁷.

Ainsi :

- ♦ les dispositions prévues aux **articles 57 et L. 13 B⁸** nécessitent, afin d'être mises en œuvre, que l'administration démontre non seulement l'existence et le montant des avantages octroyés à l'entreprise étrangère mais également les liens de dépendance de fait ou de droit existant entre la société française et la société étrangère. Mais, lorsque le transfert de bénéfices s'effectue avec des entreprises établies dans un Etat étranger dont le régime fiscal est privilégié, l'administration est dispensée de démontrer la dépendance entre les entités concernées.

⁷ Aux termes de l'article 238 A, un bénéficiaire est présumé soumis à un régime privilégié dans un Etat ou territoire lorsqu'il n'y est pas imposable ou lorsqu'il y est assujetti à un impôt inférieur de plus de la moitié de l'impôt qu'il aurait supporté en France.

⁸ Elles visent à prévenir les transferts indirects de bénéfices à l'étranger entre entreprises dépendantes et permettent, sous conditions, de rapporter aux résultats de l'entreprise française les bénéfices indirectement transférés par cette dernière.

- ♦ les dispositions de l'**article 155 A**⁹ prévoient quant à elles, l'imposition en France des sommes perçues par une personne physique ou morale établie hors de France en rémunération de services rendus par des prestataires français. Le dernier alinéa du I de l'article 155 A dispose que cette imposition peut « en tout état de cause » être mise en œuvre lorsque la personne qui reçoit la rémunération est établie dans un pays à fiscalité privilégiée.
- ♦ les dispositions de l'**article 238 A** visent à limiter la déductibilité de sommes versées à des résidents étrangers soumis à un régime privilégié et à les conditionner à la démonstration par le débiteur de la réalité de la prestation rendue et du quantum du versement effectué. Sont visés par cette mesure les intérêts, redevances, rémunérations de services de tels Etats.
- ♦ l'**article 123 bis** prévoit l'imposition en France des bénéfices réalisés par une personne morale établie dans un pays à fiscalité privilégié, dans le capital de laquelle une personne physique française détient plus de 10% des droits. Les bénéfices sont réputés constituer des RCM de la personne physique française dans la proportion des droits que celle-ci détient dans la filiale.
- ♦ En cas de distribution de revenus par le *trust*, l'**article 120-9°** du CGI permet d'imposer à l'impôt sur le revenu, dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers, les produits des « trusts », quelle que soit la consistance des biens composant ces *trusts*

b) à l'égard desquels existe une présomption de fraude simple

La mise en œuvre de ces dispositions résulte de l'appréciation portée par l'administration fiscale française sur une situation de fait. Elle fonde son analyse sur un faisceau d'indices tels que l'effectivité de l'activité, l'intérêt autre que fiscal, la « substance » de l'implantation étrangère, la localisation des décisions stratégiques, la tenue des assemblées, etc. pour déterminer les raisons ayant présidé au choix de la localisation de l'activité.

3. Les limites des procédures administratives dédiées à la recherche de la fraude.

Pour mener à bien sa mission, l'administration fiscale dispose d'un certain nombre d'outils juridiques de recherche et d'investigation afin de lui permettre de réunir les éléments d'information et de preuve face à un contribuable. Toutefois, les limites juridiques qui entourent ces procédures rendent leur mise en œuvre difficile s'agissant de pratiques concernant des personnes physiques.

Ainsi, le droit de communication (art. L. 81 et suiv. du LPF), s'il permet de prendre connaissance et copies des documents et renseignements détenus par des tiers soumis à l'obligation de communiquer, ne vise pas les particuliers. De même, le droit d'enquête (art. L. 80 F et suiv. du LPF) permet de rechercher et constater les manquements aux règles de facturation en matière de TVA et ne vise donc par construction que les professionnels.

Le droit de visite et de saisie (LPF art. L. 16 B), s'il permet de mettre en œuvre des moyens plus coercitifs pour rechercher la preuve d'une fraude de nature fiscale, ne s'applique que dans le domaine des revenus professionnels et n'est donc pas adapté à la détection d'actifs non déclarés dans les paradis fiscaux.

II – En matière de lutte contre la fraude, la France dispose de moyens comparables à ceux de ses principaux partenaires, à l'exception des procédures de contrôle.

Si ses dispositifs de prévention ou de lutte contre l'évasion fiscale internationale sont similaires ou équivalents à ceux des différents pays partenaires, la France connaît un cadre procédural plus restreint, qui limite ses possibilités de les mettre en application de manière efficiente.

⁹ Elles visent à lutter de manière générale contre les montages ayant pour but la perception de sommes via des sociétés interposées (« écrans ») afin de les faire échapper à l'impôt français.

Les pays anglo-saxons développent par ailleurs des projets originaux qui pourraient être expertisés.

A. Des dispositifs similaires à l'exception des procédures.

1. Des dispositifs similaires ou équivalents

Les principaux pays partenaires de la France se sont pourvus d'obligations déclaratives à la charge le plus souvent des contribuables ou de dispositifs anti-abus ciblés sur les territoires à faible niveau d'imposition ou encore sur ceux qui ne pratiquent pas l'échange de renseignements.

Ces dispositifs sont comparables aux législations équivalentes en France.

- Obligations déclaratives
- Obligations déclaratives pesant sur les contribuables

Plusieurs pays font peser sur les contribuables une obligation de déclaration de l'existence d'actifs à l'étranger et/ou de transfert de sommes à l'étranger (équivalents des dispositifs des articles 1649 A et 1649 quater A du CGI).

Ainsi, en Belgique, en Italie et aux Pays-bas, les personnes physiques sont tenues de mentionner dans leur déclaration de revenus les comptes bancaires qu'elles détiennent à l'étranger. Aux Etats-Unis, cette règle s'applique si le montant des sommes déposées dépasse 10 000 dollars. Elle concerne également les comptes détenus par l'intermédiaire de trusts. En Allemagne, les personnes intéressées à une fondation instituée hors d'Allemagne doivent déclarer la quote-part du patrimoine ou des revenus de la fondation.

Ces obligations sont assorties de pénalités forfaitaires ou calculées en pourcentage des droits éludés. Aux Etats-Unis, un contribuable est soumis à des sanctions civiles et, le cas échéant, criminelles. Le montant de la pénalité est au maximum de 10 000 dollars en l'absence d'intention de dissimulation et peut se monter à un maximum de 100 000 dollars lorsque l'administration démontre cette intention.

- Obligations déclaratives pesant sur les banques

De manière générale, les banques n'ont pas d'obligation déclarative à l'égard des administrations fiscales. En revanche, aux fins des législations destinées à lutter contre le blanchiment de capitaux, tous les pays membres de l'OCDE obligent les institutions financières et autres prestataires de services à déclarer les transactions suspectes aux autorités chargées de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Ces déclarations sont dans certains cas communiquées aux autorités fiscales même lorsque aucune infraction fiscale n'est intervenue (comme au Royaume-Uni et en Irlande) ou à l'inverse aux seuls cas d'infractions fiscales (comme au Canada).

- Refus de déduction de certains paiements à destination de certaines juridictions (variantes du dispositif de l'article 238 A du CGI) :

L'Italie interdit les déductions des paiements effectués au profit d'entités qui ne sont pas situées dans une juridiction figurant sur une « liste blanche » mais la déduction est autorisée si la société résidente peut prouver que la société non-résidente exerce effectivement et essentiellement une activité industrielle ou commerciale ou que les transactions ont un objet industriel ou commercial et ont effectivement été effectuées.

La Grèce interdit les déductions au titre de prestations de services, de redevances et de sommes affectées à l'amortissement d'actifs acquis auprès de « sociétés extraterritoriales » expressément désignées.

En Espagne et au Portugal, les déductions des paiements effectués au profit de certaines juridictions sont présumées contestables.

- Législation anti-abus concernant les sociétés étrangères situées dans les paradis fiscaux (variantes du dispositif de l'article 209 B du CGI)

Dans beaucoup de pays européens et aux Etats-Unis, il existe des dispositions relatives aux sociétés étrangères détenues par des sociétés résidentes (c'est le cas au Danemark, en Allemagne, en Italie, au

Portugal, en Espagne et en Suède) et situées dans des juridictions à faible niveau d'imposition. Ces dispositifs permettent de « rapatrier » au plan fiscal le résultat de ces filiales.

- Autres dispositifs anti-abus

L'Allemagne a mis en place une mesure de fiscalisation des revenus (y compris revenus de sociétés relais) provenant de territoires à basse pression fiscale. La loi relative à la fiscalité internationale prévoit la notion de territoire à basse pression fiscale, pour les entreprises, correspondant à l'application d'un taux inférieur à 25 %. Le décret d'application de 2004 indiquait en annexe la liste des territoires concernés recensés en 2003.

Certains dispositifs ne visent pas spécifiquement les paradis fiscaux mais permettent aux Etats de sécuriser leur matière imposable tels que les mesures de taxation des personnes physiques à la sortie du territoire (exit tax).

2. Des pouvoirs moins importants en matière de lutte contre la fraude

La plupart des Etats partenaires ont octroyé à certains de leurs agents une compétence en matière de procédures judiciaires. L'organisation de sa mise en œuvre prend différentes formes : d'une administration autonome aux moyens puissants et aux missions variées (la "Guardia di Finanza" en Italie) au détachement de quelques agents auprès de structures spécialisées (la Belgique), en passant par des services dédiés au sein de l'administration fiscale (l'Allemagne). Dans ce dernier cas, ces services peuvent être partagés avec l'administration des Douanes (Pays-Bas), ou leurs compétences peuvent les appeler sur d'autres terrains que la fiscalité (Etats-Unis, Royaume-Uni).

L'administration fiscale française se situe dans ce contexte dans une situation singulière : ses agents ne sont pas autorisés à mettre en œuvre des procédures judiciaires alors qu'ils sont confrontés à la même problématique que dans les pays évoqués ci-dessus, à savoir la diffusion de techniques d'anonymisation qui ne se limitent plus à des transferts d'actifs ou à des éléments d'assiette taxable mais concernent également de plus en plus fréquemment des éléments essentiels comme l'identité des personnes ou l'adresse des biens ou entités.

B. Quelques dispositifs originaux

Des dispositifs inexistant en France sont mis en œuvre par certains pays anglo-saxons pour prévenir la fraude ou l'optimisation fiscale agressive. Ils ont pour objectifs d'inciter les contribuables ou les concepteurs de montages à déclarer ou régulariser leur situation. Ils reposent sur une forte communication entre l'administration et les contribuables.

1. Actions visant à la régularisation des avoirs détenus dans les paradis fiscaux.

L'Irlande, le Royaume-Uni et l'Australie ont pu obtenir de leurs banques et de certains établissements financiers des listes de détenteurs de comptes *offshore* ou de titulaires de cartes de crédit offshore.

Ces contribuables ont été invités à se faire connaître et à déposer des déclarations rectificatives en contrepartie d'une remise de pénalités et d'une renonciation à poursuites pénales.

2. Campagnes de communication

Au-delà d'une communication générale sur la fraude fiscale, un certain nombre de pays (notamment l'Australie et le Royaume-Uni) ont mis en place des campagnes ciblées sur les paradis fiscaux.

S'appuyant sur les vecteurs de communication traditionnels, ils informent l'opinion publique des risques liés aux transactions avec des paradis fiscaux, aussi bien pour l'économie nationale que pour chaque contribuable en particulier.

Cette pédagogie publique vise à modifier le comportement des contribuables et son résultat est envisagé de façon très positive par les gouvernements concernés. L'action sur le civisme des contribuables reste dans ces pays en effet un axe stratégique majeur des administrations fiscales.

La France est ainsi un des seuls pays, avec le Japon, qui ne dispose pas de **mesures de communication** tendant à informer les contribuables en matière de fraude fiscale. Or, les expériences des différents

membres de l'OCDE montrent que des résultats peuvent être atteints en informant les opérateurs. Le contexte politique actuel, suite à l'affaire du Liechtenstein, s'y prête. En effet, l'occasion est idéale pour une prise de conscience des risques encourus¹⁰.

III – Pistes de réflexion pour 2008/2009

A. Au plan international et communautaire

1. Une stratégie plus coercitive à l'international par l'adoption de mesures de rétorsion à l'égard des territoires non coopératifs

Afin d'accentuer la pression sur les paradis fiscaux, le Comité des Affaires Fiscales de l'OCDE s'est résolu en janvier 2008 à agir dans deux directions :

- développer une méthode de **distinction des territoires selon leur degré de coopération effective**, afin d'inciter les pays hésitants (comme les Îles Vierges Britanniques) à signer des accords d'échange de renseignements. Cette proposition sera examinée au Comité des Affaires Fiscales de juillet 2008 ;
- initier une réflexion commune sur les **mesures de rétorsion** possibles à mettre en œuvre à l'encontre des territoires qui apparaissent non coopératifs.

Les travaux vont se poursuivre dans les prochaines semaines pour identifier les mesures les plus efficaces, parmi celles mises en œuvre par les pays de l'OCDE, voire en mettre au point de nouvelles.

2. Une amélioration de la directive épargne.

La directive souffre de quatre faiblesses principales :

- elle se limite aux personnes physiques que les banques doivent identifier comme bénéficiaires effectifs. Ainsi, certaines structures peuvent être interposées entre l'agent payeur et le bénéficiaire effectif, permettant à ce dernier d'échapper aux dispositions de la directive dès lors que ces structures présentent certaines caractéristiques qui conduisent à les identifier comme des entreprises et non comme des établissements payeurs, ne permettent pas toujours de connaître le bénéficiaire effectif ou sont à leur tour situées dans des pays ou territoires dans lesquels la directive n'est pas appliquée. Ainsi sont exclues les personnes morales, notamment toutes les structures dans lesquelles ces revenus sont imposés en application des dispositions prévues pour les entreprises, mais également les *trusts*. Les investisseurs ayant placé leurs avoirs dans des *trusts* ou fondations, dans lesquels l'identité des bénéficiaires effectifs est quasi-confidentielle, peuvent donc échapper aux dispositions de la directive.
- elle concerne une catégorie limitée de produits financiers, puisqu'elle s'applique aux seuls produits d'intérêts. Les investisseurs individuels peuvent échapper à la directive épargne, en procédant à des transferts d'investissements de produits porteurs d'intérêts vers des produits, soit non porteurs d'intérêts (tels que les actions, les produits dérivés, ou les produits d'assurance-vie), soit porteurs d'intérêts mais non couverts par la directive (produits innovants non identifiés par la directive ; produits perçus au travers d'un empilement de plusieurs fonds...) ;
- elle ne donne pas lieu à l'application par tous les Etats membres d'un mécanisme d'échange d'information ;
- elle ne couvre pas certains centres financiers importants, asiatiques notamment.

La France soutient la démarche de la Commission qui vise à accélérer les travaux en vue de la révision de la directive épargne.

La directive doit faire l'objet d'un bilan au second semestre 2008. La France souhaite une accélération du calendrier afin de pouvoir lancer les travaux de rénovation de la directive sous sa présidence. En raison du contexte, la Commission envisage désormais de présenter ses premières observations le 1^{er} avril prochain. Celles-ci seront discutées au niveau des experts lors du Groupe des questions fiscales du 5 mai 2008. La présidence slovène souhaite, *in fine*, que le bilan d'étape de la Commission soit discuté au Conseil Ecofin du 14 mai 2008.

Pour l'essentiel, les modifications qu'il conviendrait d'apporter à la directive viseraient à :

¹⁰ Quel que soit le moyen, l'information peut être obtenue.

- étendre le champ des produits couverts au-delà des produits d'intérêts classiques, comme les produits non porteurs d'intérêts – produits dérivés ou produits d'assurance-vie – ou produits financiers innovants ;
- mieux identifier les bénéficiaires effectifs de ces revenus afin d'éviter les dissimulations visant à intercaler certaines structures, comme les trusts, entre la banque versante et le bénéficiaire final pour échapper aux dispositions de la directive ;
- envisager un terme rapide au régime dérogatoire dont bénéficient aujourd'hui l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg, afin de poursuivre efficacement les négociations avec les grands centres financiers hors UE (Hong-Kong, Singapour).

B. Au plan national

La stratégie de lutte contre la fraude au niveau national consiste en premier lieu à ouvrir ou faciliter l'accès aux sources d'information.

Elle nécessite d'offrir à l'administration fiscale des moyens supplémentaires sur le plan des procédures.

Elle implique également de doter la législation d'outils permettant d'imposer les trusts en matière de fiscalité patrimoniale et d'ISF.

Enfin, elle pourrait s'accompagner d'une campagne de sensibilisation des citoyens sur les dommages qu'ils subissent indirectement du fait de la fraude fiscale et des risques qu'ils encourrent en se livrant à cette pratique.

1. Améliorer l'obtention de l'information

- Renforcer les sanctions en cas de non-déclaration de comptes bancaires à l'étranger ?

Le faible nombre de comptes bancaires à l'étranger déclarés par les foyers fiscaux français révèle notamment le caractère peu dissuasif des sanctions applicables.

Des niveaux plus dissuasifs des amendes applicables pourraient être expertisés.

- La problématique de l'accès aux informations communiquées à TRACFIN

Les relations entre TRACFIN et l'administration fiscale sont caractérisées par une asymétrie : alors que l'article L. 563-5 du code monétaire et financier permet à TRACFIN de bénéficier des informations détenues par l'administration fiscale, cette dernière ne peut recevoir d'informations du service de lutte contre le blanchiment.

La troisième directive anti-blanchiment, en cours de transposition, offre l'opportunité de faire évoluer cette situation et de progresser dans l'approche transversale de la lutte contre la fraude : elle prévoit en effet que le champ d'application de la déclaration de soupçon de blanchiment produite auprès de TRACFIN concerne toute infraction sous-jacente punie d'une peine privative de liberté supérieure à un an et inclut, en conséquence, le délit de fraude fiscale.

Les réflexions en cours visent notamment à déterminer les conditions dans lesquelles la fraude fiscale sera intégrée dans le champ des déclarations de soupçon et l'administration fiscale pourra disposer de ces informations.

L'un des enjeux est de parvenir à donner aux opérateurs soumis à l'obligation de signalement des indications précises et opérationnelles sur les faits ou évènements susceptibles de permettre de soupçonner une opération de blanchiment de fraude fiscale et donc de justifier une déclaration à TRACFIN.

2. Renforcer les procédures en matière de lutte contre la fraude

En matière de lutte contre la fraude, l'identification des fraudeurs et l'administration de la preuve nécessitent des moyens qui vont au-delà du simple contrôle des éléments déclaratifs et qui visent à faciliter la mise en évidence de la pratique frauduleuse et de son auteur.

Ces impératifs et les exemples étrangers militent en faveur d'une réflexion sur le renforcement des procédures et la création d'une structure dédiée au traitement pénal et fiscal de la grande fraude.

Pour répondre à la grande délinquance fiscale, la création en France d'un service d'enquêtes fiscales judiciaires disposant de prérogatives traditionnellement dévolues à des officiers de police judiciaire (filatures, gardes à vue, écoutes téléphoniques, etc...), à l'instar de nos principaux pays partenaires, constituerait une réforme importante.

Une partie de l'action répressive menée actuellement par l'administration fiscale serait alors déplacée vers la sphère pénale, c'est-à-dire conduite par des agents placés sous le contrôle de l'autorité judiciaire, et dotés des pouvoirs traditionnellement dévolus à un service en charge d'une mission de police.

Le service d'enquêtes judiciaires fiscales serait compétent pour les affaires les plus frauduleuses.

Au plan organisationnel, deux scenarii sont envisageables :

- la création d'un service national d'enquêtes judiciaires fiscales (SEJUFI) rattaché à l'administration fiscale à l'instar de l'actuel Service national de la douane judiciaire ;
- la création d'un office ministériel douanier et fiscal regroupant l'activité du service national de la douane judiciaire (SNDJ) et celle du service d'enquêtes judiciaires fiscales. Des synergies peuvent en effet être attendues dans la lutte contre les comportements délictueux sur le plan fiscal et douanier.

3. Sécuriser l'assiette des impôts patrimoniaux (droits de mutation à titre gratuit et impôt de solidarité sur la fortune) en présence de trusts

a) Le trust est une institution non reconnue en droit français

Le trust est une institution de droit anglo-saxon, qui est définie comme un acte par lequel une personne (le settlor ou le constituant) confie un bien à une personne (le trustee) à charge pour elle de le gérer et d'en faire bénéficier une troisième (le bénéficiaire) avant de le remettre à une quatrième (l'attributaire en capital).

Le trust se caractérise par sa nature d'une part, révocable ou irrévocable, soit le dessaisissement effectif et complet ou non de la propriété des biens mis en trust par le constituant et d'autre part, discrétionnaire ou non, soit l'opportunité laissée au « trustee » de remettre ou non le capital et ou, de distribuer les revenus mis en trust aux bénéficiaires.

L'institution n'est pas reconnue en droit français et l'adoption, par la loi du 19 février 2007, du mécanisme de la fiducie ne permet pas de répondre à la situation de la généralité des trusts. En effet, le législateur français a restreint ce dispositif aux seules personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés et a rendu impossible l'utilisation de la fiducie à des fins de transmission de patrimoine à titre gratuit.

Néanmoins, en vertu de la jurisprudence française¹¹, les *trusts* institués à l'étranger sont reconnus produire des effets en France dès lors que ceux-ci ont été constitués en respectant les lois en vigueur dans l'Etat de création et qu'ils ne heurtent pas l'ordre public français (c'est-à-dire qu'ils ne peuvent contrevir aux règles prévues par le droit civil français).

b) Les dispositions du code général des impôts s'adaptent difficilement à cette institution protéiforme

¹¹ Cour de Paris, affaire Courtois c/consorts de Ganay, Paris 10 janvier 1970 et tribunal de Bayonne, 28 avril 1975, JCP 7511, 18168, note RB.

L'administration se heurte à une **triple difficulté** pour imposer les produits ou les biens mis en *trust* :

- la définition civiliste du droit de propriété reprise par le droit fiscal qui ne couvre pas les *trusts* en tant que tels ;
- la nécessité de procéder à une analyse juridique au cas par cas, eu égard à la multiplicité des situations possibles (trusts révocables ou non, discrétionnaires ou non..) et des droits applicables (le régime juridique et les formes de *trusts* diffèrent selon les pays), sans qu'il soit toujours possible de déterminer avec certitude qui est le bénéficiaire d'un revenu et/ou le propriétaire des actifs gérés par le *trust* ;
- le manque d'informations.

En matière d'ISF, aucun article n'est spécifiquement dédié aux *trusts*. La difficulté est la suivante : le droit français exige qu'il y ait un propriétaire pour pouvoir mettre en œuvre les mécanismes de taxation alors que précisément le droit des *trusts* représente un éclatement du concept de propriété.

En conséquence, l'administration fiscale lorsqu'elle a connaissance des *trusts* doit analyser les modalités de constitution et de fonctionnement pour pouvoir apprécier s'il y a ou non imposition.

Seul l'examen des faits permet d'analyser si le bien est sorti ou non du patrimoine du constituant, s'il y a ou non des conditions suspensives tenant à la nature des biens transmis ou à la personne même des bénéficiaires, la nature des revenus issus du *trust* etc...

1- En présence d'un *trust* révocable, le constituant est réputé seul propriétaire et se trouve donc taxable au titre de la détention d'un actif imposable.

2- En matière de *trust* irrévocabile, aucune taxation du constituant n'est envisageable car le dessaisissement de ce dernier est définitif.

En l'absence de distribution, toute taxation des bénéficiaires est également impossible en raison de l'absence de créance caractérisée des bénéficiaires en cas de *trust* discrétionnaire.

Ce vide juridique est confirmé par la jurisprudence.

Ainsi, une décision du Tribunal de Grande Instance de Nanterre en date du 4 mai 2004 a considéré que s'agissant d'un *trust* discrétionnaire et irrévocabile, il appartient à l'Administration de prouver que le bénéficiaire des produits d'un *trust* a des droits sur le capital duquel ils proviennent, représentant une valeur patrimoniale, et susceptibles d'entrer à ce titre dans le patrimoine ISF.

Or, en l'absence de distribution régulière, l'administration fiscale ne peut prouver que les bénéficiaires sont titulaires d'un droit de créance, et donc imposables à l'ISF à raison du capital correspondant aux revenus dont ils bénéficient.

Les bénéficiaires sont pourtant dans une situation comparable à celle d'un usufruitier, au moins pour l'année suivant celle au titre de laquelle ils perçoivent les revenus.

L'adoption d'une mesure législative visant à imposer les biens et droits mis en *trust* dans le patrimoine des bénéficiaires de leurs produits au sens de l'article 120-9° du CGI et, dans le patrimoine du constituant en l'absence de distribution, constituerait une clarification souhaitable.

Ainsi, il pourrait être envisagé d'imposer à l'ISF le bien mis en *trust* dans le patrimoine du bénéficiaire, dès lors que celui-ci en a perçu, au titre de l'année précédente, des produits, au sens du 9° de l'article 120 du CGI.

A l'inverse, si le *trust* ne procède à aucune distribution, les biens et droits mis en *trust* seraient compris dans le patrimoine du constituant, sauf si ce dernier justifie qu'il s'est dessaisi définitivement de la propriété de ces biens ou droits.

4. Une campagne de communication d'envergure sur la fraude fiscale

A ce jour, l'administration fiscale ne communique pas ou peu sur le thème de la fraude fiscale contrairement à des pays tels que le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Australie ou le Canada. Le récent rapport du Conseil des prélevements obligatoires sur la fraude fiscale et sociale et l'impact fort généré par l'affaire de fraude fiscale par le biais du Liechtenstein, dont la presse s'est largement fait l'écho, créent un climat propice à la mise en place de campagnes de communication active de l'administration fiscale sur ce thème et plus généralement sur la lutte contre la fraude.

Jouant sur le facteur psychologique et poursuivant une réelle finalité dissuasive, ce type de campagne aurait pour objet de sensibiliser les contribuables sur le fait que la fraude fiscale est un délit d'une réelle gravité et emportant des sanctions potentiellement lourdes pour son auteur.

En ce qui concerne les paradis fiscaux, ces instruments de communication devraient poursuivre les objectifs suivants :

- sensibiliser les contribuables au fait qu'ils sont imposables quel que soit le lieu d'origine de leur revenu ;
- les sensibiliser au risque que comportent les juridictions visées (c'est-à-dire celles qui se trouvent en dehors de la communauté internationale et qui, par conséquent, ne sont pas réglementées), ainsi qu'aux dangers que comporte le recours à des intermédiaires peu scrupuleux et
- encourager les contribuables à conserver leurs actifs dans une juridiction qui s'est engagée à appliquer les normes de l'OCDE et qui les applique activement.

C. Quelques pistes au-delà des paradis fiscaux

Au-delà de l'évasion fiscale à destination des paradis fiscaux, la lutte contre toutes les fraudes demeure une préoccupation constante des Etats, dont la France, notamment en matière de fraude à la TVA intracommunautaire.

Des projets destinés à renforcer la lutte contre la fraude dans ce domaine sont en cours d'étude dans le cadre de la communauté européenne.

Enfin, dans le domaine du commerce électronique qui peut permettre l'anonymat des opérateurs, une extension du droit de communication serait souhaitable.

1. Accélérer la transmission des informations en matière de TVAI (VIES)

La Commission a proposé de réduire à deux mois le délai maximal entre la transaction et la connaissance de son existence par l'administration d'un État membre, notamment grâce au dépôt des états récapitulatifs par voie de transfert électronique de fichiers. Cette proposition va être discutée au Conseil à partir du mois d'avril. La France soutiendra activement cette proposition.

En effet, chaque fournisseur européen a l'obligation de mentionner sur une déclaration d'échange de biens (DEB), le montant global par client des livraisons intracommunautaires qu'il réalise ainsi que le numéro de TVA intracommunautaire de ce client établi dans un autre Etat membre. Ces informations sont mises à la disposition des autres Etats par l'intermédiaire du système VIES qui permet ainsi aux Etats de destination de recouper le montant des acquisitions intracommunautaire déclarées dans leurs pays avec les informations sur les livraisons fournies par les autres Etats membres.

Or le délai de transmission actuel des informations entre la date de transaction et la date de communication aux administrations fiscale peut aller jusqu'à 6 mois ce qui est totalement incompatible avec la lutte contre les opérations de type « carrousel » qui exigent une réactivité immédiate des administrations (entreprises éphémères opérant dans des délais très brefs).

2. Mettre en place une plate-forme de coopération en matière de lutte contre la fraude à la TVAI (projet Eurofisc)

La France, souhaite par ailleurs que soit étudiée la mise en place au niveau communautaire d'une structure de coordination de la coopération afin d'accélérer l'échange d'information entre Etats membres.

Eurofisc, dont l'organisation précise est en cours d'étude et fait l'objet de discussions au sein des pays de l'Union, aurait pour mission :

- de renforcer le dispositif d'alerte en matière de lutte contre la fraude. Il serait chargé d'organiser, selon les orientations fixées par les Etats membres, la collecte auprès des administrations nationales, dans des délais raccourcis, des signalements sur les fournisseurs et sur leurs clients, d'analyser ces informations et de les mettre à la disposition des administrations concernées ;
- de coordonner les contrôles multilatéraux d'un ou plusieurs assujettis et diffuser des schémas de fraude constatés et mutualiser ainsi les bonnes pratiques.

Eurofisc serait piloté par un collège regroupant les représentants des 27 Etats membres, chargé de fixer les orientations et de contrôler son activité.

3. Extension du droit de communication à l'égard des opérateurs de communication électronique

Un certain nombre d'opérateurs profitent du mode de fonctionnement de sites Internet, et notamment de l'anonymat qu'ils offrent, pour exercer une activité commerciale non déclarée causant un préjudice au Trésor public et aux professionnels qui respectent leurs obligations déclaratives.

Or, l'exercice du droit de communication présente des limites qui entravent sérieusement les enquêtes destinées à établir l'existence d'une activité occulte soit en limitant l'exercice de ce droit aux opérateurs de téléphonie placés sous le contrôle d'une autorité administrative (L. 83 du livre des procédures fiscales) soit en le limitant à l'obtention d'informations comptables (L. 85 du LPF), ce qui exclut de fait les sites gratuits.

Pour remédier à cette situation, il serait nécessaire d'élargir le champ d'application du droit de communication des agents de l'administration fiscale aux papiers et documents de toute nature relatifs aux données conservées et traitées par tous les fournisseurs d'accès d'hébergement.

Cette mesure confèrerait aux agents de l'administration fiscale les mêmes compétences que celles des agents des douanes (article 65 du code des douanes). Elle garantirait également les mêmes limites à l'exercice de ce droit. Ainsi, les informations que les agents pourraient obtenir seraient de nature à identifier l'identité et la localisation des utilisateurs sans rendre accessible le contenu des échanges.

* * *

*

La lutte contre la fraude fiscale internationale est un enjeu essentiel pour le contrôle fiscal. Les développements récents outre-rhin éclairent à nouveau la problématique des paradis fiscaux. Fortement secoués par l'ampleur de cette fraude, un certain nombre de pays OCDE sont enclins à prendre des mesures drastiques vis-à-vis des territoires non-coopératifs. L'heure est venue d'adopter une approche globale et concertée au plan international pour tenter de mettre fin à ces pratiques.



ANNEXE 1

HISTORIQUE DE L'AFFAIRE DU LIECHTENSTEIN

► Fin 2007, les autorités britanniques ont transmis à la France, la Suède, l'Espagne et l'Italie, un premier CD-Rom contenant une liste pour la partie française de 200 noms regroupés en 64 groupes familiaux. Cette liste laisse supposer que ces familles ont transférés des capitaux dans des Fondations de droit Liechtensteinois (Cf. encadré ci-après). Les montants concernés s'élèveraient à environ à 1 milliard d'euros.

Ce document a été confié à la DNEF pour que des premières enquêtes soient effectuées visant essentiellement à recenser les contribuables, à connaître leur situation déclarative au regard des impôts français et à « enrichir » le dossier..

Les britanniques ont remis par la suite (fin janvier 2008) un second CD sur lequel figurent des données plus précises pour 20 groupes familiaux : copies d'extraits d'actes constitutifs des fondations, de courriers, memos.

- L'affaire allemande a « éclaté » mi-février 2008.
- Depuis la divulgation de cette affaire par les autorités allemandes :
 - le Ministre du Budget s'est entretenu avec son collègue allemand ;
 - les services français ont demandé le 28/02 aux autorités allemandes la communication des éléments concernant les résidents français qui figureraient dans les documents qu'elles détiennent. Ces dernières se sont engagées à fournir tous les éléments disponibles mais ont souligné que ceux ci étaient pour l'instant entre les mains de la police fiscale allemande qui opère sous contrôle du procureur de Rhénanie du Nord-Wesphalie, et qu'un certain délai serait nécessaire pour obtenir les informations utiles ;
 - le Directeur général des impôts a rencontré son homologue à Berlin le 13 mars dernier, à l'occasion d'une réunion à laquelle participaient également les directeurs des administrations britannique, italienne, espagnole et suédoise. La promesse d'une étroite collaboration des autorités allemandes a été renouvelée à cette occasion ;
 - une rencontre a eu lieu à Londres sous l'égide de l'OCDE le 13 mars dernier, dans le cadre du forum sur les pratiques fiscales dommageables. Cette réunion informelle réunissant une dizaine de délégations tente d'organiser une réponse concertée aux problèmes des paradis fiscaux par l'adoption coordonnée de mesures défensives.
- Au plan procédural, les 20 comptes vont faire l'objet (mi-avril) d'un contrôle approfondi en impôt sur le revenu, en ISF et en droit de mutation à titre gratuit (le cas échéant). Les autres comptes seront exploités après réception des informations allemandes.

Les fondations au Liechstenschtein

La fondation de droit liechtensteinois (Stiftung) est un fonds constitué dans un but spécifique, suivant la volonté du fondateur et disposant d'une **personnalité juridique distincte** de celle de ce dernier. Elle ne peut exercer d'activité de type commercial.

La forme la plus courante est celle de la fondation de famille qui a entre autres objectif de régler la succession du fondateur.

Ces fondations peuvent être, irrévocables (le constituant s'est dessaisi définitivement de la propriété des biens mis en trust), révocables, discrétionnaires ou non (le constituant a prédéterminé les conditions de la protection du bénéficiaire et la politique de distribution à son égard).

La fondation est constituée par l'affectation d'un patrimoine par le fondateur à une fin déterminée et en faveur de bénéficiaires déterminés ou déterminables. Le patrimoine ne fait plus partie du patrimoine privé du fondateur et devient le patrimoine de la fondation.

Lors de la constitution de la fondation, le fondateur se dépouille purement et simplement, et de manière définitive, d'une partie de son patrimoine, **qui lui survivra selon sa volonté et les limites qu'il aura fixées dans l'acte de constitution de la fondation**.

La désignation des bénéficiaires est inhérente à l'existence même de la fondation. Ces derniers sont désignés par le fondateur dans un règlement. Le fondateur peut se nommer lui-même bénéficiaire.

Celle-ci est gérée par un conseil de fondation, qui doit respecter les statuts de la fondation, dont les membres sont des personnes physiques ou morales mais dont au moins une doit avoir son domicile au Liechtenstein.

Les fondations sont uniquement redevables d'un droit de timbre de 0,2% de son patrimoine, d'un droit d'enregistrement de 500 CHF, lors de la constitution, et d'un impôt annuel sur le capital de 0,05 à 0,1% du patrimoine annuel. Leurs coûts de fonctionnement sont de l'ordre de 5.000 CHF/an. Les bénéficiaires des versements résidant à l'étranger ne supportent pas au Liechtenstein d'impôt sur les revenus distribués ou sur la répartition des biens de la fondation.



ANNEXE 2

LA LISTE DES PARADIS FISCAUX ETABLIE PAR L'OCDE

En 1998, l'OCDE a publié un rapport sur la concurrence fiscale dommageable et donné mandat au FHTP¹ d'établir une liste de paradis fiscaux. 4 sous-groupes du FHTP (présidés respectivement par la France, les Etats-Unis, l'Irlande et le Japon) ont été créés. Ils aboutissent à une liste de **47 territoires** devant faire l'objet d'un examen approfondi :

Andorre, Anguilla, Antigua et Barbuda, Aruba, les Iles Bahamas, Bahreïn, la Barbade, Belize, les Bermudes, les Iles vierges Britanniques, Brunei, Guernesey- Sercq-Aurigny, les Iles Caïman, le Costa Rica, les Iles Cook, Chypre, la Dominique, Dubaï, Gibraltar, la Grenade, l'Île de Man, la Jamaïque, Jersey, le Liberia, le Liechtenstein, les Maldives, Malte, l'île Maurice, les Iles Marshall, Macao, Malte, Monaco, Montserrat, Nauru, les Antilles Néerlandaises, Niue, Panama, Saint-Christophe et Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines, les Iles Samoa Occidentales, San Marin, les Seychelles, Tonga, Tuvalu, les Iles turques et Caïques, les Iles Vierges Américaines, Vanuatu.

Sur ces **47 territoires** :

- **6 n'ont pas été considérés comme des paradis fiscaux :**

Brunei, le Costa Rica, Dubaï, la Jamaïque, Macao, Tuvalu.

- **6 ont été considérés comme des paradis fiscaux, mais s'étaient déjà engagés politiquement et publiquement à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour ne plus l'être :**

Les Bermudes, les îles Caïman, Chypre, Malte, l'île Maurice, San Marin.

- **35 territoires** ont été considérés comme des paradis fiscaux et ont fait en juin 2000 l'objet d'une liste, appelée la « liste de 2000 » :

Liste de l'OCDE de 2000 des paradis fiscaux (35)

Andorre, Anguilla, Antigua et Barbuda, Aruba, les Iles Bahamas, Bahreïn, la Barbade, Belize, les Iles vierges Britanniques, Guernesey- Sercq-Aurigny, les Iles Cook, la Dominique, Gibraltar, la Grenade, l'Île de Man, Jersey, le Liberia, le Liechtenstein, les Maldives, les Iles Marshall, Monaco, Montserrat, Nauru, les Antilles Néerlandaises, Niue, Panama, Saint-Christophe et Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines, les Iles Samoa Occidentales, les Seychelles, Tonga, les Iles turques et Caïques, les Iles Vierges Américaines, Vanuatu.

Parmi ces **35 territoires**, certains ont émis le souhait de coopérer avec l'OCDE. Il fut demandé au CAF d'établir une liste des paradis fiscaux non coopératifs, qui procéda à leur réexamen :

- **3 territoires** n'ont plus été considérés comme des paradis fiscaux :

la Barbade, les Maldives, Tonga.

- **25 territoires** ont pris l'engagement de coopérer avec l'OCDE,

- **7 territoires** ont été considérés comme non coopératifs :

Liste de l'OCDE de 2002 des paradis fiscaux non coopératifs

Andorre, le Liberia, le Liechtenstein, les Iles Marshall, Monaco, Nauru, Vanuatu.

¹ FHTP : Forum on Harmful Tax Practices (Forum sur les pratiques fiscales dommageables). Il s'agit d'une instance de l'OCDE présidée par la France.

Enfin, à la suite des engagements pris par Nauru, le Vanuatu, le Liberia et les Iles Marshall, la liste des paradis fiscaux non coopératifs a été amendée. 3 territoires y figurent encore aujourd’hui :

Liste de l'OCDE des paradis fiscaux non coopératifs, mise à jour

Andorre, le Liechtenstein, Monaco.



ANNEXE 3

DIRECTIVE EPARGNE : BILAN

1. Bilan 2006 de l'assistance administrative automatique dans le cadre de la Directive épargne

Dans le cadre de la Directive épargne, la France a adressé 128 120 informations au cours de l'année 2006.

426 134 informations ont parallèlement été reçues par la France au cours de cette même année.

En outre, plus de 12 millions d'euros ont été perçus par l'intermédiaire de la retenue à la source prélevée par les Etats membres ne pratiquant pas l'échange, les Etats tiers et territoires dépendants.

Date	Montant (conversion euros)	Code	N° encaissement	Pays
30/06/06	5 762,35	L199	E 27917	Guernesey
03/07/06	25 379,56	L199	E 28101	Jersey
03/07/06	3 429 160,53	L130	E28151	Luxembourg
05/07/06	39 276,57	L199	E28829	Guernesey
05/07/06	188 629,16	L199	E28832	Guernesey
11/07/06	644 007,14	L199	E29839	Jersey
11/07/06	52 553,90	L199	E29842	Jersey
11/07/06	228 064,66	L199	E29843	Andorre
18/07/06	5 297,49	L199	E30379	Guernesey
18/07/06	40 460,57	L199	E30382	Liechtenstein
28/08/06	113,11	L199	E36932	Guernesey
31/08/06	22 086,20	L199	E37843	Guernesey
08/09/06	1 804 955,05	L140	E38864	Belgique
25/09/06	5 549 224,65	L199	E41501	Suisse
05/10/06	646 633,29	L199	E49416	Guernesey
06/11/06	3 844,92	L199	E49412	Turks Caïcos
28/11/06	205,98	L199	E53042	Guernesey
25/01/07	77 729,83	L120	E03900	Autriche
26/01/07	9,33	L120	E04121	Autriche
TOTAL	12 763 394,29			

2. **Bilan 2007 de l'assistance administrative automatique dans le cadre de la Directive épargne**

Dans le cadre de la Directive épargne, la France a adressé 253 000 informations au cours de l'année 2007.

580 000 informations ont parallèlement été reçues par la France au cours de cette même année.

En outre, près de 50 millions d'euros ont été perçus par l'intermédiaire de la retenue à la source prélevée par les Etats membres ne pratiquant pas l'échange, les Etats tiers et les territoires dépendants.

Date	Montant	Code	N° encaissement	Pays
25/06/07	9 736 869,07	L130	EAM280	Luxembourg
25/06/07	98 958,35	L199	EAM281	Guernesey
29/06/07	4 980 296,84	L140	EAN663	Belgique
03/07/07	674 076,46	L199	EAO323	Guernesey
03/07/07	21 259,78	L199	EAO326	Guernesey
05/07/07	804 400,73	L199	EAP045	Andorre
10/07/07	301 698,04	L120	EAP910	Autriche
10/07/07	30 113 330,32	L199	EAP913	Suisse
10/07/07	133 030,00	L199	EAP917	Jersey
10/07/07	40 346,77	L199	EAP924	Guernesey
19/07/07	71 778,00	L199	EAS828	Jersey
19/07/07	13,28	L199	EAS830	Jersey
19/07/07	1 894 432,62	L199	EAS832	Jersey
24/07/07	133 531,80	L199	EAT979	Liechtenstein
27/07/07	49 487,84	L120	EAV986	Autriche
Total	49 053 509,90			