

Cour des comptes



# LES RÉGULARISATIONS D'AVOIRS À L'ÉTRANGER GÉRÉES PAR LE SERVICE DE TRAITEMENT DES DÉCLARATIONS RECTIFICATIVES (STDR)

Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du  
contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Octobre 2017



# Sommaire

AVERTISSEMENT .....	5
SYNTÈSE .....	7
RECOMMANDATIONS.....	13
INTRODUCTION.....	15
<b>CHAPITRE I DES CONDITIONS PROPICES À LA MISE EN PLACE DE LA PROCÉDURE DE RÉGULARISATION .....</b>	<b>17</b>
<b>I - UN CONTEXTE DEVENU PLUS INCITATIF À LA RÉGULARISATION.....</b>	<b>17</b>
A - Des avoirs dissimulés longtemps difficiles à appréhender.....	18
B - Une expérience limitée de déclaration volontaire du côté français : la cellule de régularisation de 2009 .....	20
C - Un environnement international désormais plus coopératif .....	24
D - Une pression accrue sur les fraudeurs français .....	27
<b>II - UNE PROCÉDURE ADMINISTRATIVE DE RÉGULARISATION FONDÉE SUR LE DROIT FISCAL EN VIGUEUR.....</b>	<b>30</b>
A - Les règles fixées par les circulaires.....	30
B - Des principes de règlement qui se réfèrent au droit commun fiscal .....	32
C - L'application pratique .....	38
D - Une articulation organisée entre régularisation et contrôle fiscal .....	50
E - Une information <i>ex post</i> du Parlement .....	53
<b>III - UN RÉGIME UNIFORME DANS SES PRINCIPES, DES VARIATIONS DANS L'APPLICATION.....</b>	<b>54</b>
A - Des disparités objectives entre contribuables .....	54
B - Un mécanisme de régularisation qui se différencie des pratiques étrangères.....	55
<b>CHAPITRE II UN FONCTIONNEMENT ORDONNÉ, DES RECETTES BUDGÉTAIRES SIGNIFICATIVES.....</b>	<b>57</b>
<b>I - UN DISPOSITIF ADMINISTRATIF RÉACTIF.....</b>	<b>57</b>
A - Les structures et moyens .....	57
B - Un processus industrialisé de traitement des dossiers .....	62
C - Un recouvrement centralisé et rapide des créances fiscales .....	70
<b>II - DES RÉGULARISATIONS NOMBREUSES, UN RENDEMENT BUDGÉTAIRE SIGNIFICATIF .....</b>	<b>72</b>
A - Un nombre élevé de demandes de régularisation.....	72
B - Des délais de règlement inégaux et parfois longs .....	77
C - Plus de 7 Md€ encaissés à la fin de l'année 2016 .....	82
<b>CHAPITRE III LE STDR, UNE STRUCTURE TEMPORAIRE DONT LA MISSION S'ACHÈVE .....</b>	<b>87</b>
<b>I - LES ORIENTATIONS AU TERME DE QUATRE ANNÉES DE FONCTIONNEMENT .....</b>	<b>87</b>
A - Un dispositif qui tend à s'éteindre de lui-même .....	87
B - L'impératif de ne pas nuire à la crédibilité du nouveau mécanisme multilatéral .....	88
C - La clôture de la procédure .....	88
D - L'extinction du STDR après traitement du stock de dossiers .....	89

<b>II - LA PRÉPARATION À L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE D'INFORMATIONS.....</b>	<b>89</b>
A - Les limites du mécanisme et les difficultés à prévoir .....	89
B - Les mesures à prendre par l'administration fiscale .....	91
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>95</b>
<b>GLOSSAIRE .....</b>	<b>97</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>99</b>

## Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, par lettre du 20 décembre 2016, d'une demande d'enquête sur le service de traitement des déclarations rectificatives.

Le président de la première chambre de la Cour a rencontré le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> février 2017 afin de préciser le contenu de cette enquête.

Les principaux axes en ont été définis dans une lettre du Premier président au président de la commission des finances en date du 7 février 2017. Il a été indiqué dans le même courrier que le rapport serait remis en octobre 2017.

Ces courriers sont annexés au présent rapport (annexe n° 1).

L'enquête a été réalisée par la première chambre de la Cour des comptes. Le lancement des travaux de la Cour a été notifié le 13 janvier 2017 à la DGFiP. Un premier questionnaire a été adressé à la DGFiP le 24 janvier 2017. L'entretien de début de contrôle s'est tenu le 7 février 2017 avec Mme Gabet, chef du service du contrôle fiscal. L'équipe de contrôle a conduit des entretiens tant avec les services de l'administration centrale que des services déconcentrés de la DGFiP à Paris, Lille et Lyon.

L'instruction a été complétée par des entretiens avec d'autres services des ministères financiers (direction de la législation fiscale), le Centre de politique et d'administration fiscales (CTP) de l'OCDE, le président et le vice-président de l'Institut des avocats conseils fiscaux (IACF), principale organisation représentative des avocats spécialisés en droit fiscal, et la Fédération bancaire française (FBF). La liste des personnes rencontrées figure en annexe n° 2.

En vue de situer le dispositif français par rapport aux initiatives analogues prises dans d'autres pays développés, un parangonnage a été réalisé avec le concours de la direction générale du Trésor auprès des attachés fiscaux des pays suivants : Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, États-Unis.

L'entretien de restitution a eu lieu le 9 juin 2017 avec Mme Gabet, chef du service du contrôle fiscal.

Une note d'étape a été examinée par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes le 11 juillet 2017.

Un relevé d'observations provisoires a été adressé le 19 juillet 2017 à la direction générale des finances publiques, à la direction de la législation fiscale, à la direction du budget et à la secrétaire générale des ministères financiers. Seule la DGFiP (service du contrôle fiscal) a apporté une réponse de substance.

La cheffe du service du contrôle fiscal a été auditionnée par la première chambre le 8 septembre 2017.

Le présent rapport a été délibéré le 8 septembre 2017 par la première chambre présidée par M. Briet, président de la première chambre, et composée de MM. Daniel-Georges Courtois, Christian Charpy, Vincent Feller et Guilhem Blondy. M. Jean-Christophe Chouvet, conseiller maître et M. Louis-Paul Pelé, rapporteur extérieur, étant rapporteurs et Mme Catherine Périn, conseiller maître, contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 26 septembre 2017 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin et Mme de Kersauzon, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

## Synthèse

Le dispositif de régularisation des avoirs non déclarés à l'étranger institué en 2013 et géré par le STDR (service de traitement des déclarations rectificatives) mis en place par la DGFiP a obtenu des résultats supérieurs aux attentes : 51 000 déclarations déposées par les contribuables, 32 Md€ d'avoirs régularisés et 8 Md€ de recettes encaissées sur la période 2014-2017.

Après quatre ans de mise en œuvre du dispositif, le ministre chargé du budget en a annoncé la suppression au 31 décembre prochain.

### **Un changement de contexte favorable à la mise en place d'un dispositif de régularisation**

En matière de lutte contre la dissimulation d'avoirs à l'étranger, les administrations fiscales ont longtemps rencontré d'importantes difficultés, dès lors qu'elles se heurtaient au secret bancaire et disposaient de peu de moyens d'enquête et de contrôle. Toutefois, depuis une dizaine d'années, la situation a sensiblement évolué. Les administrations nationales ont pu tirer parti de révélations d'origines diverses sur les comptes détenus dans certaines banques notamment suisses.

C'est ainsi que l'administration fiscale avait, dans le contexte de la révélation des « listes HSBC », créé une première « cellule de régularisation » pour un laps de temps relativement court en 2009. Elle avait permis d'encaisser des recettes fiscales d'un montant de 1,2 Md€.

Au cours des années suivantes, la coopération et les échanges d'informations entre États ont tendu à devenir plus systématiques. La voie a été ouverte par les États-Unis qui ont, de manière unilatérale et extraterritoriale, imposé aux banques étrangères de leur déclarer les comptes détenus par des résidents fiscaux américains. C'est en revanche un mécanisme multilatéral d'échanges automatisé de données entre États sur les comptes détenus par des non-résidents qui a été élaboré sous l'égide de l'OCDE. Il doit entrer en vigueur progressivement à compter de l'automne 2017 (2018 pour la Suisse) ; plus de cent pays se sont engagés à y participer.

Ce contexte nouveau a rendu les titulaires d'avoirs non déclarés à l'étranger plus sensibles aux risques encourus. En effet, si, en 2009, ceux qui détenaient leurs avoirs dans des établissements bancaires qui avaient fait l'objet de dénonciation pouvaient se sentir davantage concernés que les autres, l'entrée en vigueur prochaine de l'échange automatique de données bancaires a accru l'incitation à régulariser.

Le Gouvernement a décidé en 2013 de stimuler la démarche de régularisation en proposant aux résidents fiscaux français détenteurs d'avoirs non déclarés un traitement incitatif, leur offrant ainsi une dernière possibilité de se mettre en règle avant l'entrée en vigueur des échanges automatiques de données.

La perspective de trouver par ce moyen des recettes complémentaires pour faciliter à court terme la réduction du déficit budgétaire a sans doute pesé dans cette option, même si le produit attendu pouvait difficilement en être évalué à l'avance. La modestie des moyens mis initialement en place pour traiter les déclarations montre que le rendement fiscal attendu n'était sans doute pas aussi élevé que le produit finalement encaissé.

### **Un dispositif temporaire de régularisation fondé sur le droit fiscal en vigueur**

Les conditions générales de cette régularisation ont été définies dans une circulaire du ministre délégué chargé du budget, publiée le 21 juin 2013.

Elle maintient inchangée l'obligation pour les contribuables révélant des avoirs non antérieurement déclarés de s'acquitter du paiement intégral des impositions éludées (et non prescrites), calculées par application du droit fiscal en vigueur au moment de l'exigibilité et des intérêts de retard.

Elle ne comporte aucune mention d'éventuelles poursuites pénales, ce silence étant à interpréter comme signifiant l'absence *a priori* de poursuites pénales du seul chef de la détention de ces avoirs non déclarés. Cette clause tacite est rendue possible par le monopole d'engagement des poursuites pénales pour fraude fiscale dévolu à l'administration fiscale. Cette dispense de fait de poursuites pénales a vraisemblablement constitué une incitation forte à recourir à la procédure de régularisation.

La circulaire prévoit également une atténuation des pénalités fiscales, majorations appliquées aux différents impôts dus (impôt sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune, droits de mutation à titre gratuit, etc.), amendes prévues par le code général des impôts en cas de non-respect de l'obligation annuelle de déclaration des avoirs détenus à l'étranger (comptes en banque, contrats d'assurance-vie, trusts).

Cette modulation des pénalités n'est toutefois pas dérogatoire au droit fiscal, puisqu'elle s'inscrit dans le cadre de la procédure de « transaction » prévue par le Livre des procédures fiscales, dont tout contribuable est susceptible de bénéficier.

Cette procédure a été utilisée dans le traitement des régularisations avec la même finalité que dans son usage courant en matière fiscale, c'est-à-dire préserver les intérêts de l'État en évitant des contentieux longs, coûteux et aléatoires et permettre un encaissement assuré et rapide de la plus grande partie de la dette fiscale exigible. Toutefois, les dispositions législatives du code général des impôts ne prévoient que des possibilités de transaction individuelle. En l'occurrence cette procédure a été utilisée pour mettre en œuvre un traitement de masse, par application d'un barème homogène à tous les contribuables concernés. Cette pratique exceptionnelle a été avalisée par le comité du contentieux fiscal et douanier (CCFD).

Ce barème comporte notamment une distinction entre fraudeurs « actifs » et « passifs », le fraudeur « passif » (quand les avoirs dissimulés ont pour origine une succession ou une donation) étant réputé moins coupable que le fraudeur « actif ». Cette distinction, reprise de la pratique de la cellule mise en place en 2009, dite cellule « Woerth », ne repose sur aucun fondement législatif ou réglementaire. La situation du contribuable fait toutefois partie des éléments de fait que l'administration est admise à apprécier dans le cadre d'une transaction.

## Une approche pragmatique

Les comparaisons internationales montrent que la formule choisie s'est située à mi-chemin des deux grandes catégories de solutions retenues dans d'autres pays notamment européens : soit une amnistie assortie du paiement d'une somme proportionnelle au montant des capitaux déclarés, soit une acceptation de la régularisation mais avec l'application des règles de droit commun sans atténuation.

La voie choisie a évité à l'administration de déclencher des milliers de poursuites au coût élevé et au résultat aléatoire. Quant à la modulation des pénalités, elle n'a pas excédé celle constatée en moyenne dans les transactions fiscales courantes dont s'inspire la procédure du STDR. Cette option a permis de percevoir des recettes substantielles sans délai et sans les aléas inhérents aux procédures contentieuses.

## Des pénalités tributaires de l'évolution du droit

L'échelle des pénalités applicables s'est trouvée modifiée à plusieurs reprises, principalement du fait de la décision du Conseil constitutionnel déclarant non conforme à la Constitution l'amende proportionnelle en cas de non-déclaration d'un compte bancaire, au motif qu'elle constituait une sanction manifestement disproportionnée à la gravité des faits que le législateur avait entendu réprimer. Cette décision du 22 juillet 2016 n'a pas eu de portée rétroactive mais a interdit l'application de l'amende proportionnelle à tous les dossiers non réglés à sa date d'entrée en vigueur, soit le 24 juillet 2016.

La décision du Conseil constitutionnel a entraîné d'abord une modification du barème de transaction (relèvement du taux minoré de la majoration d'impôts appliquée par l'administration) par une nouvelle circulaire publiée au mois de septembre 2016 ; le code général des impôts (CGI) a ensuite été modifié par la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 afin d'instituer un régime unique et forfaitaire de majoration des impôts dus en cas de régularisation, cette pénalité se substituant à celles précédemment en vigueur.

Ces variations, dans un laps de temps court (quatre ans de l'ouverture de la procédure à ce jour), ont provoqué des différences de traitement des contribuables, en fonction de la date de dépôt des dossiers, des exercices fiscaux en cause et de la date de règlement.

L'utilisation de la procédure de transaction a permis à l'exécutif de définir seul les modalités de la régularisation (à la seule exception de la modification législative du CGI susmentionnée). Le Parlement est toutefois tenu informé du déroulement et des résultats de ce processus à l'occasion de l'examen des lois de finances et est destinataire chaque année d'un rapport spécifique sur l'application de ce dispositif durant l'année écoulée.

## Un fonctionnement axé en priorité sur la réalisation d'objectifs budgétaires

Le traitement des dossiers de régularisation a été confié à un service créé à cette fin, le Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), rattaché à la direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF), service à compétence nationale placé sous l'autorité du service du contrôle fiscal de la DGFiP.

Il était impossible de prévoir l'ampleur du recours à ce dispositif. D'une part, l'administration ne connaissait pas, par définition, le nombre et les caractéristiques des avoirs non déclarés ; d'autre part, la décision de procéder à une déclaration rectificative dépendait de choix individuels des contribuables concernés. L'afflux de dossiers s'est vite révélé supérieur aux capacités de traitement du STDR : à la fin de l'année 2015, sur les 37 000 dossiers complets déposés depuis l'origine du service, 25 000 étaient encore en cours ou en attente de traitement. En conséquence, les capacités du service ont été augmentées avec la création en 2015, puis de nouveau en 2016, de pôles de régularisation déconcentrés (dix au total), dotés d'une compétence nationale ou régionale selon les cas, portant l'effectif total à 172 agents à la fin de l'année 2016, alors que le STDR central n'en comptait que 66 fin 2014.

Si la gestion des dossiers a été répartie entre plusieurs pôles, l'administration est parvenue à en assurer un traitement homogène au moyen de la formation, de l'uniformisation des méthodes, de la mutualisation des expériences et d'un pilotage serré. Les rapporteurs de la Cour ont pu vérifier l'homogénéité de traitement des dossiers sur la base des critères publiés.

Les modalités de traitement des dossiers ont été organisées en fonction de la priorité donnée aux résultats budgétaires : les agents du STDR ont eu pour consigne constante de traiter en priorité les dossiers présentant les perspectives de recettes les plus élevées, évaluées à l'aune du montant des avoirs déclarés, auquel est *a priori* corrélé celui des sommes à recouvrer. L'application de ce principe a conduit à de grands écarts dans le délai de traitement des dossiers : alors que les dossiers portant sur des avoirs supérieurs à un million d'euros sont traités en moyenne en moins d'un an, les « petits » dossiers, peuvent rester en attente pendant plus de deux ans. C'est notamment l'accumulation de « petits » dossiers en attente de traitement au STDR qui a conduit à la mise en place des pôles déconcentrés, auxquels sont confiés les dossiers comportant des avoirs de moins de 600 000 €.

Le fonctionnement même du STDR n'appelle pas de critique et la DGFiP a su faire preuve de flexibilité pour l'assurer dans de bonnes conditions : le traitement des dossiers aurait pu être accéléré avec des effectifs accrus mais ces moyens supplémentaires auraient été prélevés sur ceux du contrôle fiscal dont sont issus la plupart de ses agents ; dès lors, un renforcement du STDR n'aurait pu se faire qu'au détriment de cette fonction.

### **Des régularisations nombreuses et un rendement budgétaire significatif**

La procédure instituée en 2013 a connu un grand succès puisque près de 51 000 demandes de régularisation ont été déposées à ce jour, portant sur environ 32 Md€ d'avoirs.

Les avoirs déclarés sont, dans la majorité des cas, d'un montant relativement modeste (près des deux tiers des dossiers portent sur des avoirs inférieurs à 400 000 €). Une part prépondérante (de l'ordre de 90 %) était détenue en Suisse, quelques pourcents au Luxembourg. En revanche, très peu d'avoirs ont été déclarés en provenance de centres financiers ou paradis fiscaux. Les détenteurs d'avoirs venus à la régularisation ont été principalement des fraudeurs « passifs », qui ont vu dans l'instauration de ce dispositif un moyen de sortir d'une situation, souvent ancienne, dont ils n'étaient pas à l'origine.

Les recettes encaissées par le STDR se sont élevées sur la période 2014-2016 à plus de 7 Md€, dont 1,80 Md€ en impôt sur le revenu, 2,28 Md€ en impôt de solidarité sur la fortune, 1,40 Md€ au titre des droits de mutation à titre gratuit (successions et donations) et 816 M€ de

prélèvement sociaux<sup>1</sup>. Des recettes d'1 à 1,2 Md€ sont attendues en 2017, un peu moins en 2018.

Si le rendement du STDR est élevé, les remises de pénalités représentent près du quart des sommes totales dues avant transaction. Le taux de remise des pénalités, d'environ la moitié, constaté sur les dossiers traités par le STDR, est toutefois voisin de celui que la Cour a constaté en moyenne pour les transactions avant mise en recouvrement.

S'il est incontestable que l'État a renoncé à une partie des recettes théoriques, à hauteur du montant des atténuations de pénalités consenties, soit un peu plus d'1,8 Md€, ce moindre gain doit être mis au regard de l'effet incitatif probable de ces aménagements. Il n'est pas possible par définition de savoir si l'exemption des éventuelles conséquences pénales liées à la fraude fiscale, sans aménagement des pénalités, aurait à elle seule conduit au même volume de régularisations. Il ne fait en revanche guère de doute qu'en l'absence de tout dispositif de régularisation, la plupart des contribuables défaillants n'auraient pas déclaré spontanément leurs avoirs. Le fisc aurait dû dès lors attendre la mise en œuvre des échanges automatiques de données pour obtenir des informations sur ces avoirs. Ces informations risquaient de n'être pas rapidement disponibles ni complètes ni facilement exploitables. Pour sanctionner les fraudeurs, l'administration aurait dû en tout état de cause lancer des procédures de contrôle fiscal, plus lourdes et plus aléatoires que les régularisations opérées dans le cadre du STDR. Même sous l'hypothèse d'une application de la loi fiscale dans toute sa rigueur au terme de ces procédures, les recettes qui, de toutes façons, auraient été recouvrées plus tardivement, n'auraient pas forcément été *in fine* plus élevées que celles obtenues par le STDR.

### **Une suppression justifiée du dispositif**

La Cour avait estimé au cours de l'instruction que plusieurs raisons conduisaient à procéder à la clôture de la procédure. Les contribuables concernés ont en effet disposé d'une durée suffisante (quatre ans) pour y recourir ; le nombre de nouveaux dossiers a diminué fortement depuis 2016 tout comme les recettes fiscales qui en découlent. Parallèlement, la mise en œuvre des échanges automatiques de données à partir de 2017 va donner de nouveaux instruments à l'administration. La clôture a finalement été annoncée le 15 septembre 2017 par le ministre de l'action et des comptes publics.

L'annonce le 15 septembre 2017 de la clôture au 31 décembre laisse un intervalle de trois mois et demi aux contribuables pour bénéficier de la procédure, ce qui est convenable puisqu'il leur suffit à cet effet de déposer une simple déclaration d'intention, quitte à la compléter ultérieurement par des déclarations rectificatives. La cohérence impose en contrepartie de ne pas accorder de « période complémentaire » et de refuser tout nouveau dépôt au-delà du terme annoncé. Il faudra d'autre part maintenir le STDR en activité jusqu'au règlement des derniers dossiers déposés (20 000 dossiers étaient encore en attente fin 2016) et organiser sa mise en extinction progressive.

Enfin, la fermeture du STDR doit s'accompagner d'une intensification de la lutte contre la fraude par les services fiscaux, qui doivent notamment s'attacher à optimiser l'utilisation des possibilités de contrôle fournies par l'échange automatique de données bancaires.

---

<sup>1</sup> Le solde est constitué du produit des amendes : 747 M€.



## **Recommandations**

1. À compter de la clôture de la procédure du STDR au 31 décembre 2017, ne plus admettre de nouveau dossier et traiter les contribuables qui n'auraient pas entamé de régularisation avant cette date comme étant de mauvaise foi ;
2. prévoir corrélativement un schéma de mise en extinction du STDR en tenant compte de sa charge résiduelle ;
3. mobiliser les moyens et mettre en place les processus visant à l'exploitation la plus efficace des possibilités de contrôle fournies par l'échange automatique de données bancaires.



# Introduction

L'évaluation du montant des avoirs détenus à l'étranger et non déclarés demeure pratiquement impossible. Les chiffres parfois avancés ont un caractère spéculatif et ces estimations font masse de données de nature différente. Il est difficile de distinguer les flux et les stocks d'avoirs. Enfin, au-delà de la fraude « classique » qui a longtemps consisté en la détention de comptes bancaires, titres ou assurances-vie dans des pays pratiquant le secret fiscal (notamment en Europe), des montages plus sophistiqués reposent aujourd'hui sur des structures complexes et transitent par des paradis fiscaux.

Les propriétaires de ces avoirs voulaient généralement les maintenir « à l'abri » pour des motifs tenant à des situations personnelles, familiales ou d'affaires, mais aussi par volonté d'échapper à l'impôt, cette dernière motivation étant souvent la principale. En outre l'incitation à déclarer spontanément des avoirs qui ne l'avaient pas été antérieurement était faible à cause du risque d'encourir de ce fait des sanctions fiscales et surtout pénales comme de la faible probabilité de découverte de ces avoirs par les administrations fiscales.

Les entités étrangères abritant ces avoirs n'avaient pas intérêt à informer de leur existence l'État de résidence fiscale de leurs détenteurs, d'autant que la protection du secret bancaire et fiscal était le plus souvent un argument auprès de leurs clients et un fonds de commerce pour eux.

Cette forme d'évasion présente deux inconvénients majeurs pour le pays de résidence fiscale du détenteur : d'une part, il réduit la masse taxable, à l'impôt sur les revenus tirés de ces avoirs, aux droits sur les mutations en cas de transmission de ces avoirs, le cas échéant à l'imposition du patrimoine ; d'autre part, il prive le pays de capitaux qui pourraient y être utilement investis. Une des raisons pour lesquelles les États en ont longtemps souhaité le rapatriement était qu'il améliorait le solde de la balance des paiements et, d'un point de vue économique, était susceptible de nourrir l'épargne et l'investissement dans le pays de retour. Ce second point a toutefois perdu de son importance avec la libéralisation des mouvements de capitaux, le développement des investissements internationaux, le passage à l'euro.

La volonté d'éviter un manque à gagner fiscal est devenue en conséquence le facteur principal, d'autant que les citoyens et contribuables sont devenus progressivement plus sévères à l'encontre de cette fraude comme vis-à-vis d'autres manquements. Pour lutter contre la dissimulation d'avoirs à l'étranger, la plupart des États ont renforcé les obligations de déclaration de ces avoirs en alourdissant les sanctions. Cependant, les moyens d'en vérifier le respect ont longtemps été réduits, faute d'accès à des données fiables sur les avoirs concernés.

Pour pallier ce blocage, les États ont passé des accords visant à faciliter les échanges d'informations. Parallèlement, ils ont mis en place des mécanismes incitatifs afin de pousser les contribuables défaillants à prendre l'initiative de régulariser leur situation. La France a ainsi mis en place un premier régime aménagé en 2009, géré par une « cellule de régularisation ».

Dans le contexte d'une amélioration progressive de la transparence et d'une coopération renforcée entre États depuis le début de la décennie 2010, un nouveau dispositif de déclaration volontaire d'avoirs antérieurement dissimulés a été institué en 2013. Ce dispositif s'appuie sur le régime de droit commun de l'imposition et de la transaction, avec des spécificités, et est géré

par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), rattaché à la DNVSF (direction nationale de vérification des situations fiscales) de la DGFiP.

Le présent rapport analyse les conditions dans lesquelles ce dispositif a été créé et la forme qu'il a prise, puis expose son organisation, son fonctionnement et ses résultats, enfin évoque les perspectives ouvertes par sa suppression.

# **Chapitre I**

## **Des conditions propices à la mise en place de la procédure de régularisation**

La finalité du STDR est d'amener les contribuables possesseurs d'avoirs à l'étranger qui ne les avaient pas déclarés et ne s'étaient pas acquittés des impôts qu'ils auraient dû verser du fait de la possession de ces avoirs à en révéler l'existence et à régler leur dette fiscale. Pour les y inciter, le régime de pénalités en vigueur a été adapté.

Le recours à un mécanisme spécifique pour obtenir la révélation d'avoirs à l'étranger n'a pas constitué en soi une innovation puisqu'il a été précédemment pratiqué sous des formes diverses et des résultats variables, tant dans de nombreux pays étrangers qu'en France même, en dernier lieu avec la cellule de régularisation mise en place en 2009.

Cependant, la portée de ces expériences était tributaire des difficultés rencontrées par les pouvoirs publics pour obtenir les informations relatives à ces avoirs dissimulés dans les établissements étrangers.

La transformation du contexte international a créé un environnement plus favorable et a permis la mise en place d'une nouvelle procédure de régularisation. Elle se fonde sur les possibilités offertes à l'administration par le droit fiscal en vigueur. Elle se caractérise par son caractère en principe uniforme mais l'évolution du contexte juridique a introduit de fait des variations dans les solutions appliquées.

### **I - Un contexte devenu plus incitatif à la régularisation**

Jusqu'à une date récente, les moyens de connaissance des avoirs, et donc de répression de la fraude fiscale, à la disposition des administrations fiscales étaient circonscrits. Ces limites ont affecté le premier mécanisme de régularisation brièvement institué en France en 2009. Cependant, l'entrée en vigueur prochaine du mécanisme multilatéral d'échanges automatiques de données bancaires va modifier la donne. L'intervalle entre l'annonce de sa création et sa mise en place effective a constitué une fenêtre d'opportunité pour proposer aux contribuables en situation de fraude de régulariser spontanément leur situation.

## A - Des avoirs dissimulés longtemps difficiles à appréhender

Les avoirs placés sur des comptes bancaires à l'étranger, dans des contrats d'assurance-vie ou encore sous forme de trusts ont longtemps été soustraits dans une proportion importante à la connaissance de l'administration du pays de résidence fiscale de leur propriétaire. Afin de lutter contre cette forme d'évasion et de fraude fiscales, la quasi-totalité des pays ont imposé des obligations de déclaration assorties de sanctions. L'action dissuasive et répressive n'est cependant que partiellement efficace. Aussi de nombreux pays ont-ils mis en place, à diverses époques et selon des modalités variées, des procédures de régularisation destinées à faire révéler les avoirs et à les réintégrer dans la matière fiscale.

### 1 - Des obligations déclaratives souvent mal respectées

#### a) *Les obligations légales*

Des obligations déclaratives existent dans la plupart des pays. Leur portée est variable : elles peuvent s'imposer aux personnes physiques et morales détentrices des avoirs mais aussi aux institutions financières nationales ou étrangères qui en sont dépositaires. Selon que les pays qui les édictent pratiquent ou non la taxation du patrimoine ou de la fortune, elles peuvent porter soit sur les seuls revenus tirés des avoirs à l'étranger soit aussi sur ces avoirs proprement dits. Les seuils et modalités de déclaration sont aussi spécifiques à chaque pays.

En France il n'est pas illégal pour un résident fiscal français de détenir des avoirs mobiliers ou immobiliers dans un État étranger mais il doit remplir deux obligations déclaratives :

- il a l'obligation de déclarer l'existence de l'ensemble des avoirs détenus à l'étranger, sous peine de sanctions. La loi a en effet institué des obligations déclaratives des comptes, contrats d'assurance vie et trusts détenus à l'étranger (respectivement par les articles 1649 A, 1649 AA et 1649 AB du CGI – cf. annexe 1). L'obligation de déclaration des comptes à l'étranger qui découle du deuxième alinéa de l'article 1649 A du code général des impôts (CGI) ne porte pas uniquement sur les comptes dont le contribuable est titulaire, mais aussi sur ceux qu'il a utilisés (Conseil d'État, 30/12/2009, 299131) ;
- il a également une obligation fiscale illimitée de déclaration de ces avoirs et des revenus qui en sont tirés. En outre, l'article 1649 A du CGI institue une présomption, réfragable, selon laquelle les sommes, titres ou valeurs transférés vers ou depuis l'étranger par l'intermédiaire d'un compte non déclaré doivent être considérés comme des revenus (instruction du 22 mars 2012 13 k-2-12, Conseil d'État, 30/12/2009, 299131). Ces avoirs et revenus doivent également faire l'objet de déclaration au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune (qui porte sur les biens français et étrangers) et être intégrés dans les déclarations de successions et de donations.

Les deux obligations déclaratives sont liées : les personnes physiques, les associations, les sociétés n'ayant pas la forme commerciale, domiciliées ou établies en France, sont tenues de déclarer, en même temps que leur déclaration de revenus ou de résultats, les références des comptes ouverts, utilisés ou clos à l'étranger.

Les dispositions législatives pertinentes figurent en annexe n° 6.

### *b) Les sanctions*

Le contribuable qui ne respecte pas ces obligations déclaratives s'expose à des sanctions.

S'agissant de la déclaration de l'existence des avoirs, un système de pénalités fiscales réprime les infractions aux dispositions des articles 1649 A, 1649 AA et 1649 AB du CGI. Elles sont définies par l'article 1736 IV du CGI (comptes bancaires non déclarés), l'article 1766 du CGI (contrats d'assurance-vie non déclarés) et l'article 1736 IV bis du CGI (trusts non déclarés) et consistent en des amendes, forfaitaires ou proportionnelles selon les cas. L'administration fiscale peut appliquer aux droits afférents aux avoirs non déclarés les majorations pour manquements délibérés ou pour manœuvres frauduleuses visées à l'article 1729 du CGI.

L'article 1741 du CGI prévoit en outre des sanctions pénales<sup>2</sup> en cas de soustraction ou tentative de soustraction intentionnelle à l'établissement ou au paiement total ou partiel des impôts visés au code général des impôts. Ces sanctions sont alourdis lorsque les faits sont commis en bande organisée, ou réalisés ou facilités grâce à des domiciliations fictives ou artificielles à l'étranger ou avec l'interposition d'entités fictives ou artificielles.

L'annexe n° 7 expose les régimes d'obligation déclarative et de sanction de la violation de cette obligation en vigueur dans les principaux pays européens et aux États-Unis.

## **2 - Des mécanismes de régularisation de portée variable**

Les avoirs dissimulés n'ont pu, pendant longtemps, être identifiés qu'à partir d'informations en provenance de tiers ou au terme de contrôles fiscaux. Toutefois, les dénonciations présentent un caractère aléatoire et fragmentaire et l'obtention de renseignements auprès d'informateurs et de « lanceurs d'alerte » est affectée de fragilités juridiques. Les contrôles sont par essence difficiles sur des avoirs détenus à l'étranger et tributaires du degré de coopération des institutions et des établissements financiers des pays de détention.

Face à ces difficultés, beaucoup d'États ont donc pris des initiatives visant à encourager les déclarations spontanées en allégeant les conséquences pénales et fiscales de la révélation tardive d'avoirs cachés à l'étranger, sous plusieurs formes.

La formule la plus simple consiste à faciliter la révélation et le rapatriement d'avoirs en effaçant en quelque sorte le passé moyennant (ou non) le versement d'une taxe spécifique. La France, après avoir institué plusieurs amnisties depuis la deuxième guerre mondiale (cf. annexe n° 9), y a eu recours pour la dernière fois en 1986. D'autres pays européens ont pratiqué de

---

<sup>2</sup> Si l'administration fiscale détecte un comportement frauduleux, elle peut engager des poursuites pénales après avis de la commission des infractions fiscales. Indépendamment des sanctions fiscales, l'auteur d'une fraude fiscale encourt 500 000 € d'amende et 5 ans d'emprisonnement. Ces peines sont portées à 2 000 000 € d'amende et 7 ans d'emprisonnement lorsque les faits ont été commis en bande organisée ou grâce à :

- l'ouverture de comptes ou à la souscription de contrats auprès d'organismes établis à l'étranger ;
- l'interposition de personnes ou d'organismes écran établis à l'étranger ;
- l'usage d'une fausse identité ou de faux documents (ou toute autre falsification) ;
- une domiciliation ou un acte fictif ou artificiel à l'étranger.

telles amnisties plus récemment, notamment l'Italie et la Belgique. Dans d'autres cas, les mécanismes de régularisation volontaire ou d'« auto-dénonciation » ont été simplement assortis de pénalités minorées, comme au Royaume-Uni et aux États-Unis (cf. annexe n° 13), voire ont été placés sous le régime commun (Espagne, Allemagne).

## **B - Une expérience limitée de déclaration volontaire du côté français : la cellule de régularisation de 2009**

Dans le contexte d'alors, une expérience de régularisation volontaire a été lancée en 2009. Il est utile de l'examiner dans la mesure où elle préfigure partiellement le STDR.

### **1 - Des circonstances particulières**

Cette initiative a pris naissance dans un environnement particulier. En 2008, les administrations fiscales de plusieurs pays avaient porté, quasi simultanément, des coups au secret bancaire : le fisc allemand contre la banque LGT au Liechtenstein, le fisc américain contre la banque UBS. Ces actions avaient mis en évidence le rôle des banques spécialisées dans la gestion de fortune dans la mise en place de schémas de fraude fiscale, en assurant le transfert à l'étranger des fonds considérables d'origine dissimulée, y compris grâce à l'interposition de structures établies dans les paradis fiscaux.

Dans l'affaire dite des « exilés fiscaux », un informaticien ex-employé de HSBC a fourni à l'administration fiscale, en décembre 2008, une liste de 8 993 évadés fiscaux français en Suisse, puis, en juillet 2009, une liste de 127 000 comptes bancaires appartenant à 79 000 clients de HSBC à Genève dont 8 231 Français, à la justice française, via le procureur de Nice<sup>3</sup> qui l'a transmise au ministère des finances. Le ministre du budget de l'époque a annoncé que le gouvernement disposait des noms de 3000 fraudeurs.

Sur cette base, 800 contrôles fiscaux ont été engagés et 350 achevés d'après une note du ministère du Budget de novembre 2011, permettant au fisc de recouvrer 160 M€. Côté judiciaire, des enquêtes pour blanchiment ont été ouvertes concernant une trentaine de titulaires de comptes. Des procédures judiciaires, toujours en cours, ont été ouvertes contre HSBC.

Parallèlement aux contrôles, une « cellule de régularisation » (désignée sous le nom de « cellule Woerth », du nom du ministre du budget de l'époque) a été ouverte le 20 avril 2009 afin de permettre aux détenteurs d'avoirs non déclarés à l'étranger de se mettre en conformité avec leurs obligations fiscales, sans pour autant bénéficier d'une amnistie.

---

<sup>3</sup> Source : audition, 22 mai 2012, de l'ex-procureur de la République de Nice Eric de Montgolfier par la Commission du Sénat sur l'évasion fiscale. En janvier 2011, celui-ci a été dessaisi du dossier, transféré au procureur de la République de Paris, Jean-Claude Marin.

## 2 - Les modalités retenues

### a) *Le principe*

Les contribuables concernés pouvaient procéder à la régularisation de leur situation en bénéficiant de trois avantages :

- \* ils étaient exempts de poursuites pénales pour fraude fiscale.
- \* Ils devaient acquitter les impôts restant dus (notamment impôt sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune et droits de mutation) mais sur une période réduite<sup>4</sup>.
- \* Ils pouvaient bénéficier d'atténuations des intérêts de retard<sup>5</sup> et pénalités<sup>6</sup>.

Les avoirs détenus à l'étranger provenant d'activités illégales (trafics d'armes, de drogues, vols, etc.) étaient exclus de ce dispositif.

### b) *La procédure*

La cellule proprement dite constituait un « guichet unique » auquel pouvaient d'adresser les contribuables. Le dispositif était modeste : un directeur départemental et quelques inspecteurs de la DDFIP, installés dans des locaux de la DRFIP de Paris place Saint-Sulpice. La procédure suivie s'est caractérisée par plusieurs traits.

#### La possibilité d'anonymat dans une première phase

Pour entamer une procédure de régularisation, le contribuable ou son conseil<sup>7</sup> pouvait contacter de manière anonyme la cellule de régularisation afin d'exposer sa situation. Cette prise de contact était formalisée par un courrier décrivant, toujours anonymement, la situation du contribuable et le cas échéant présentant les axes de résolutions proposées.

Suite au dépôt du dossier, une négociation s'engageait avec l'administration fiscale. En cas d'accord sur le schéma de règlement, l'anonymat était alors levé et le contribuable déposait des déclarations rectificatives d'impôt sur le revenu et le cas échéant d'impôt sur la fortune et de droits de mutation. Ces dossiers étaient transmis aux DDFIP territorialement compétentes

<sup>4</sup> En matière d'ISF, le délai de prescription était de six ans plus l'année en cours. En pratique, pour un dossier ouvert auprès de la cellule de régularisation, l'ISF devait être payé sur les années 2003 à 2009. Les avoirs étrangers déclarés à cette occasion étaient ajoutés au patrimoine déclaré en France pour constituer la base de la régularisation et déterminer la charge d'ISF à régler. En matière d'IR, le délai de prescription était de trois ans (reprise sur les années 2006, 2007 et 2008). En matière de droits de mutation (DMTG et DMTO), le délai de prescription était de six ans et ces droits devaient être perçus sur les successions ou donations effectuées au cours des années non prescrites.

<sup>5</sup> Le taux des intérêts de retard était de 0,75 % par mois, soit 9 % par an jusqu'au 31 décembre 2005, et de 0,4 % par mois, soit 4,8 %, par an à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006.

<sup>6</sup> Le taux des pénalités varie en principe de 10 % à 80 % en fonction du comportement du contribuable. Une pénalité de 40 % est applicable en cas de manquement délibéré du contribuable (mauvaise foi) et une pénalité de 80 % en cas de manœuvres frauduleuses.

<sup>7</sup> Les contribuables concernés pouvaient avoir besoin d'un accompagnement juridique et fiscal afin de pourvoir à l'évaluation des actifs localisés à l'étranger, à la collecte de l'ensemble des documents bancaires retracant l'évolution des avoirs à l'étranger, au calcul des revenus tirés de ces avoirs, mais aussi de déterminer les éventuelles répercussions d'une régularisation sur d'autres personnes (par exemple des cohéritiers) et, dans les cas les plus complexes, analyser les structures de droit étranger (trust, fondations, etc.) et leurs incidences.

restés compétents pour le calcul des impôts, la motivation des pénalités, la conclusion d'un contrat de transaction et le recouvrement de la créance fiscale. Aucune structure n'avait donc été créée pour gérer l'ensemble des dossiers.

#### La distinction entre fraudeurs passifs et actifs

A été qualifié de fraudeur « passif » un contribuable dont les avoirs à l'étranger étaient issus d'un héritage ou d'une donation ou avaient été constitués lorsqu'il était expatrié et non déclarés à son retour. Au contraire, un résident français qui avait délibérément ouvert ou alimenté des comptes sans les déclarer a été qualifié de fraudeur « actif », présumé de mauvaise foi.

#### Un régime d'atténuation discrétionnaire

Si le principe général était que les « passifs » bénéficiaient d'une atténuation des majorations et intérêts plus forte que les « actifs », chaque dossier a fait l'objet d'un examen au cas par cas, conduisant à une modulation des intérêts et pénalités de retard qui a pu varier en fonction des circonstances particulières. La cellule n'a pas procédé à la publication des principes retenus pour le traitement des dossiers. Il ressort toutefois que le traitement réservé aux contribuables était globalement plus favorable que celui accordé ultérieurement par le STDR (cf. annexe n° 3).

#### Une durée d'admissibilité des dossiers de facto prolongée

Il avait été indiqué initialement que les dossiers de régularisation devaient être déposés impérativement avant le 31 décembre 2009 et la cellule de régularisation a été formellement fermée à cette date, mais l'activité de régularisation s'est en réalité poursuivie bien après pour deux raisons.

- L'examen des dossiers déposés dans les temps a été plus long et complexe que prévu. 4 740 contribuables avaient déposé une demande de régularisation auprès de la cellule. Or au printemps 2011, seulement 2 400 dossiers avaient été entièrement traités, alors que l'examen de tous les dossiers était censé être achevé à l'été.
- Des procédures entamées avant la fermeture n'avaient pas pu être conclues par le dépôt de dossiers complets avant le terme fixé et les conseils avaient demandé des délais supplémentaires. Des dossiers ont donc pu être déposés hors délai, voire de nouvelles procédures engagées après la fermeture officielle de la cellule. Ces dossiers ont été traités sous le nom de dossiers de « mise en conformité avec la loi fiscale » (aboutissant à des déclarations rectificatives de même nature que celles faites auprès de la cellule de régularisation). Les régularisations se sont poursuivies jusqu'en octobre 2012.

### 3 - Le bilan

#### *a) La réponse des contribuables défaillants*

Le dispositif a comporté deux facteurs incitatifs à l'égard des contribuables défaillants : la dispense de poursuite pénale et la faculté de ne pas lever l'anonymat dans une première phase.

Le contexte de l'affaire HSBC a pu pousser les détenteurs d'avoirs non déclarés à régulariser leur situation. Ce réflexe a pu jouer surtout parmi les contribuables les moins engagés dans la fraude. En juillet 2011, le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale a indiqué que seuls 15 % des contribuables ayant déposé une demande de régularisation étaient des « fraudeurs actifs » qui avaient sciemment constitué des avoirs à l'étranger. La majorité d'entre eux (85 %) étaient des « fraudeurs passifs », qui en avaient hérité.

En revanche, certains contribuables ont pu redouter que le fait de régulariser ne les expose à d'autres contrôles du fisc. En pratique, il n'en a rien été et il n'y pas eu, de source administrative, de « rétorsion à l'encontre des repentis ».

#### *b) Les résultats*

La plupart des dossiers régularisés ont été des "petits dossiers", aux montants relativement modestes. La cellule a permis au fisc de recouvrer environ 1,2 Md€ d'impôts, de pénalités et d'intérêts de retard. Le montant des avoirs rapatriés à cette occasion est estimé à 7,3 Md€.

Les résultats, non négligeables mais limités de cette cellule, ont été conditionnés par les circonstances de sa création et sa faible durée d'ouverture.

Cette expérience a néanmoins démontré qu'un mécanisme de régularisation pouvait produire des résultats. Certains éléments seront repris dans le STDR (le recours à la transaction, la distinction entre actifs et passifs) ; en revanche d'autres ont été considérés comme moins satisfaisants (l'anonymat de première phase, le caractère relativement discrétionnaire du traitement des cas individuels et les possibilités de variations d'un dossier à l'autre qu'il comportait). Cette réflexion a conduit, dans le cas du STDR, à adopter un régime davantage formalisé, fondé sur la publicité et l'uniformité des règles de traitement. La pratique de cette première régularisation a aussi montré que des délais suffisants devaient être ouverts aux déclarants et étaient requis pour la gestion des dossiers et qu'une procédure plus ambitieuse dans sa portée nécessitait des outils de traitement davantage organisés que ceux, encore artisanaux, déployés alors.

\*\*

Dans les années qui ont suivi, la prise de conscience par les États de la gravité de la fraude fiscale internationale et de ses conséquences a entraîné des progrès dans l'adaptation du dispositif multilatéral. Les autorités françaises ont agi dans le même sens de leur côté.

## C - Un environnement international désormais plus coopératif

### 1 - Les limites de l'assistance administrative bilatérale

Jusqu'à une date récente, les échanges d'informations entre États en matière fiscale ont reposé sur la coopération administrative encadrée par des conventions et accords bilatéraux, ainsi que par des textes communautaires pour les États membres de l'Union européenne.

Ces échanges d'information sur demande ont eu tendance à se développer depuis le début de la décennie 2010. Néanmoins, les procédures sont lourdes et lentes, les partenaires ne font pas toujours preuve de bonne volonté, des règles contraignantes encadrent et limitent les possibilités de communication comme d'utilisation des données. Certains instruments juridiques sont particulièrement restrictifs à cet égard. En outre la législation de certains pays, la Suisse au premier chef, a longtemps empêché la communication d'informations en réponse à des demandes d'assistance administrative internationale adressées sur la base d'information obtenues des lanceurs d'alerte.

Les États-Unis sont le seul pays à avoir obtenu des résultats significatifs par la voie bilatérale. La loi FATCA impose aux banques implantées dans des États ayant passé un accord avec les États-Unis de fournir à l'IRS (*Internal Revenue Service*) américain des informations sur les avoirs et transactions de leurs clients imposables aux États-Unis sous peine de lourdes sanctions financières. Ce système, voté en 2010, est en place depuis 2015<sup>8</sup>. Son efficacité tient évidemment à la force de pression des États-Unis sur les établissements financiers d'autres pays et à leur capacité à imposer leur droit national de manière extraterritoriale. Il est présenté en détail dans l'annexe n° 10.

Ces difficultés persistent encore aujourd'hui. L'administration fiscale française, faisant usage de l'instrument des demandes groupées mis à sa disposition par l'avenant du 25 juin 2014 à la convention fiscale entre la France et la Suisse, entré en vigueur le 30 mars 2016, a adressé le 11 mai 2016, une demande d'assistance administrative à la Suisse afin de connaître les noms du titulaire de comptes et ayants droits économiques figurant sur une liste annexée de références bancaires de comptes ouverts auprès de l'UBS et portant un code « domicile France ». Cette liste est la compilation de deux listes établies par UBS SA en 2006 et 2008, qui auraient été fournies à la France par l'Allemagne. Outre l'identité des détenteurs, la demande française porte sur les soldes des comptes bancaires au 1<sup>er</sup> janvier des années 2010 à 2015. La demande ne porte pas sur les comptes clos avant 2010. Or, le 29 mars 2017, l'administration fédérale des contributions helvète a notifié à la DGFiP qu'elle suspendait l'entraide administrative avec la France, sous le prétexte que la France aurait présenté non une demande groupée mais une demande « en vrac » (sic), etc.

Par conséquent, l'existence de ce réseau d'assistance réciproque n'était guère de nature à dissuader les fraudeurs.

La donne a changé avec l'orientation vers une systématisation des échanges d'information dans un cadre multilatéral.

---

<sup>8</sup> AEOI (*Automatic Exchange of Information*) selon le sigle anglais

## 2 - Les nouvelles normes multilatérales

L'OCDE, soutenue par le G20 (85 % de l'économie mondiale), a élaboré, dans le cadre du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale, un dispositif d'échange automatique<sup>9</sup> entre États d'informations sur les comptes bancaires et les contrats d'assurance-vie détenus au sein d'un pays, directement ou indirectement, par des résidents fiscaux d'autres pays. Ce dispositif a fait l'objet d'un accord multilatéral, signé à Berlin le 29 octobre 2014, la convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (ou MCAA en anglais : *Mutual Competent Authority Agreement*).

Cet accord impose des obligations étendues. Les informations à échanger, chaque année, portent non seulement sur tous les types de revenus (y compris les plus-values sur actions, les gains sur produits dérivés, les contrats d'assurance-vie, etc.) mais également sur les capitaux ou sommes déposés à l'étranger, quel qu'en soit le montant. Les institutions financières chargées de collecter et de transmettre les renseignements sont définies de façon large et incluent non seulement tous les types d'intermédiaires financiers (banques, sociétés de bourse, compagnies d'assurances, etc.) mais également les entités telles que les fonds d'investissements. Elles se voient imposer des règles dites de « diligence raisonnable » qui ont pour effet de les enrôler dans la lutte active contre la fraude fiscale et de modifier de façon profonde la relation qu'elles entretiennent avec leurs clients. En effet, elles sont tenues de procéder à des vérifications approfondies<sup>10</sup>, notamment de rechercher les bénéficiaires économiques réels des structures contractuelles ou sociétaires qui leur sont présentées (comme elles le faisaient déjà dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent d'origine criminelle), de déterminer le lieu de « résidence fiscale » de leurs clients et d'exercer une vigilance constante sur la véracité des déclarations de leur client, notamment en matière de résidence fiscale. Il leur incombe de faire une déclaration annuelle décrivant les comptes détenus au 31 décembre de l'année précédente et les comptes clôturés au cours de la même année. Les échanges entre États ont lieu avant le 30 septembre de chaque année.

101 membres du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale de l'OCDE se sont à ce jour engagés à appliquer cet accord, y compris tous les grands centres financiers tels que définis par le G 20 (Singapour, Hong-Kong, Panama par

---

<sup>9</sup> La norme oblige les institutions financières (banques, dépositaires, compagnies d'assurance-vie, etc.) implantées dans des pays signataires à identifier les titulaires et bénéficiaires de comptes bancaires des résidents fiscaux de pays avec lesquels un accord d'échange a été conclu et collecter un certain nombres d'informations (nom, prénom, numéro de passeport et coordonnées du détenteur, numéro de compte, soldes du compte, intérêts perçus, produits bruts de cession de valeurs mobilières, à les transmettre annuellement à leur administration fiscale qui doit les échanger avec les autres juridictions signataires. La juridiction destinataire de l'échange est en principe celle du pays de résidence du bénéficiaire du compte. Toutefois en cas de doute sur la résidence réelle, l'échange peut être opéré avec plusieurs juridictions, ce qui vise à éviter les abus concernant les lieux de résidences et les relocalisations intra-Européennes. Tous les comptes de particuliers sont concernés : contrairement à la directive sur la fiscalité de l'épargne, aucune exemption n'est prévue en fonction d'un seuil d'investissement ou de date d'acquisition ou d'émission des titres. Les juridictions peuvent ne pas échanger d'informations sur les compte de personnes morales (sociétés, trusts, fondations, etc.) au-dessous d'un seuil de 250 000 USD. Elles peuvent aussi le faire et ce seuil a vocation à être réduit voire supprimé à terme.

exemple). Les États-Unis n'ont pas signé l'AEOI, et n'ont pas l'intention de le faire, considérant que FATCA répond à leurs besoins.

Ce mécanisme doit entrer en vigueur en 2017 et 2018 selon les modalités détaillées dans l'annexe n° 11.

Les institutions financières doivent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 classer tout nouveau client, c'est-à-dire identifier les comptes devant faire l'objet d'un échange d'informations avec un pays tiers. Cette classification repose essentiellement sur les auto-certifications remplies par les personnes physiques et morales indiquant notamment le ou les pays dans lesquels elles sont domiciliées fiscalement et les numéros d'identifiant fiscaux associés. L'exactitude de l'auto-certification sera vérifiée en s'appuyant sur les renseignements collectés dans le cadre de l'ouverture du compte, y compris les documents recueillis en application des procédures anti-blanchiment (AML – *Anti-Money Laundering*) - et KYC (« *Know Your Customer* »). Elles doivent procéder à la classification des autres comptes préexistants, dont les comptes des personnes morales, au plus tard le 31 décembre 2017.

C'est en 2017 que sera lancée la première vague d'échanges automatiques de données informatisées entre 53 États de l'OCDE (dits « *early adopters* », dont tous ceux de l'UE<sup>11</sup> moins l'Autriche). Une seconde vague (48 États) suivra en 2018. En ce qui concerne la Suisse, l'EAR s'appliquera, en 2018, sur la base des informations collectées en 2017. Il n'aura pas d'effet rétroactif. La date butoir d'entrée en service effective est le 30 septembre pour chacune de ces deux années. À compter de 2019, le Forum de l'OCDE procédera à une évaluation<sup>12</sup> du fonctionnement du système d'échange automatique.

L'Union européenne est pleinement engagée dans le renforcement des échanges d'informations. Après la directive 2003/164 prévoyant un mécanisme d'échange automatisé d'informations limité aux revenus perçus sous forme d'intérêts par les non-résidents, la directive 2011/16/UE a renforcé la coopération administrative fiscale entre États membres, notamment en prévoyant un échange automatique sur cinq catégories de revenus. Cette directive a été complétée par la directive 2014/107/UE qui incorpore en droit européen les mécanismes adoptés par l'OCDE, et fixe au 30 septembre 2017 le début des échanges automatiques d'informations (détail dans l'annexe n°12).

La préparation, l'adoption et l'entrée en vigueur imminente de ce mécanisme multilatéral ont modifié les attitudes des acteurs financiers et ont été perçus par les détenteurs d'avoirs non déclarés comme augmentant sensiblement les risques encourus s'ils persistaient dans la fraude.

---

<sup>11</sup> Afin d'assurer la mise en place d'un système d'échange automatique d'informations homogène au sein de l'Union Européenne, la Commission a proposé de reprendre le projet de Norme Commune dans une directive réformant l'actuelle directive 2011/16/UE sur la Coopération Administrative (dite « DAC ») datant de 2011. Cette proposition a débouché sur la Directive 2014/107/CE du 9 décembre 2014 (publiée au Journal officiel du 16 décembre 2014) dite « DAC 2 ». Tous les États Membres sont tenus de la transposer dans leur droit interne pour le 31 décembre 2015 au plus tard. En vue d'éviter que la mise en place de ce nouveau système entraîne une fuite de capitaux vers les paradis fiscaux les plus proches, la Commission a parallèlement entrepris de renégocier les accords liant l'Union et les pays et territoires tiers dans le cadre de l'application de la Directive « sur la fiscalité de l'épargne » (Monaco, Andorre, St Marin, Liechtenstein et Suisse notamment).

<sup>12</sup> Un premier cycle d'évaluation sur les échanges sur demande a été achevé en 2016 (la France a été déclarée conforme).

### **3 - Le nouveau comportement des banques à l'égard des détenteurs d'avoirs**

Compte tenu de la mise en place progressive des procédures d'échanges automatiques de renseignements entre les pays, les banques européennes qui pratiquaient le secret fiscal, à commencer par les banques suisses, ont annoncé dès 2014 leur intention d'y renoncer et modifié leurs pratiques. Elles paraissent avoir mis fin au recrutement actif de nouveaux clients. UBS, mise en examen en France à l'été 2016 pour « démarchage illicite » auprès de clients, aurait ainsi interdit à des employés de se rendre en France « jusqu'à nouvel ordre », par crainte d'éventuelles interpellations. Les banques ont commencé notamment à partir de 2013, à conseiller aux résidents fiscaux français de déclarer leurs avoirs à l'administration fiscale française, en faisant de cette déclaration la condition du maintien du compte. Certains établissements sont même allés plus loin en interdisant des retraits d'argent estimés trop élevés ou des transferts jugés douteux. La peur d'être accusé de blanchiment de fraude fiscale par un pays étranger est devenue plus forte sur les places financières.

Même si ces pratiques ont surtout visé des clients d'envergure modeste ou moyenne, d'autres solutions étant proposées aux plus importants, cette nouvelle attitude, parfois relayée en France par les conseillers fiscaux et avocats fiscalistes, a constitué pour les détenteurs d'avoirs non déclarés une incitation supplémentaire à sortir de l'illégalité.

### **D - Une pression accrue sur les fraudeurs français**

Du côté français, les pouvoirs publics ont parallèlement renforcé les moyens d'action des services fiscaux et durci le régime des sanctions applicables en cas de non déclaration d'avoirs à l'étranger.

#### **1 - Les suites de l'affaire HSBC**

Le dépôt de plaintes au pénal par l'administration fiscale dans le cadre de l'affaire HSBC a donné lieu à plusieurs condamnations pénales, à partir de décembre 2013, dont certaines ont été très médiatisées. Ce fait a renforcé la crédibilité de l'action répressive et était de nature à inquiéter les possesseurs d'avoirs non déclarés.

La pression a été maintenue ensuite par la multiplication des révélations sur les pratiques de certaines banques : après l'éclatement de l'affaire « *Swissleaks* » en 2015<sup>13</sup>, le Land de Rhénanie Palatinat a transmis en août 2016 aux autorités de 19 pays européens, les noms de 160 000 personnes soupçonnées de fraude fiscale pour détenir des comptes non déclarés dans des banques luxembourgeoises dont 42 540 Français (50 000 Allemands, 49 022 Belges).

Les fraudeurs ont eu le sentiment que les avoirs dissimulés pouvaient être portés à la connaissance de l'administration fiscale par la voie de ces dénonciations et ce facteur ne pouvait que les pousser à régulariser

## 2 - Le renforcement des outils du contrôle fiscal

Plusieurs mesures ont tendu à intensifier l'action des services fiscaux. Le fichier EVAFISC a été créé par arrêté du 25 novembre 2009 après accord de la CNIL, avec l'objet de réunir toutes les informations laissant présumer de la détention de comptes bancaires à l'étranger par des personnes physiques ou morales. Il a été effectivement mis en service en décembre 2010 et est géré par la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF). Sa finalité est de contribuer à orienter les contrôles fiscaux<sup>14</sup>. Le recours à des nouvelles techniques comme le « *data mining* » peut aussi contribuer à la détection des fraudeurs.

Un autre volet a consisté à susciter la communication aux pouvoirs publics de renseignement concernant les fraudes, en protégeant leurs auteurs, souvent qualifiés de « lanceurs d'alerte », voire en utilisant des incitations matérielles. L'article 109 de la loi de finances pour 2017 a instauré, à titre expérimental pour une durée de deux ans, un dispositif d'indemnisation des personnes étrangères aux administrations publiques qui portent à la connaissance de l'administration fiscale des informations révélant un manquement à certaines règles et obligations déclaratives, utiles à la lutte contre la fraude fiscale internationale. Le durcissement du cadre juridique.

---

<sup>13</sup> À la suite de la transmission en février 2014 au journal *Le Monde* d'une clef USB contenant des archives numérisées de la banque HSBC entre novembre 2006 et mars 2007, une enquête longue et approfondie a été engagée par un consortium de médias, y compris helvétiques, et a abouti à la publication en février 2015, d'informations sur un système international de fraude fiscale et de blanchiment d'argent qui aurait été mis en place par la filiale suisse de cette banque. À la suite de ces révélations, HSBC *Private Banking* (Suisse) a été mise en examen par le parquet national financier pour avoir aidé des clients français à frauder le fisc. Elle a décidé de ne pas s'acquitter d'une amende de 1,4 Md€ négociée dans le cadre d'une procédure de plaider-coupable. Le parquet national financier a donc requis le 10 mars 2015 son renvoi devant le tribunal correctionnel de Paris pour « blanchiment aggravé de fraude fiscale » et « démarchage illicite ». Le 8 avril 2015, la maison mère HSBC, soupçonnée non seulement de défaut de surveillance de sa filiale, mais aussi d'avoir participé de manière active aux agissements frauduleux, a été à son tour mise en examen pour « complicité de blanchiment de fraude fiscale » et « complicité de démarchage illicite », et astreinte à verser une caution de 1 Md€, dont le montant correspond à la moitié des sommes blanchies, soit 2,2 Md€ selon l'évaluation des juges. Cependant cette somme a été ramenée à 100 M€ par la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris. Le parquet national financier a confirmé dans ses réquisitions du 18 octobre 2016, celles qu'il avait prises en mars 2015, et réitéré la demande de renvoi en correctionnelle de la filiale suisse, pour « démarchage illicite » et « blanchiment de fraude fiscale » ainsi que celui de quelques-uns de ses dirigeants ou anciens dirigeants.

<sup>14</sup> La filiale suisse de la banque HSBC avait présenté un recours devant le Conseil d'État afin de faire annuler pour excès de pouvoir le texte créant Evafisc : sa demande de référé a été rejetée le 19 avril 2010 et elle a été déboutée sur le fond le 24 août 2011.

### 3 - Le durcissement du cadre juridique

La loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance financière 2013 a allongé de trois à six ans le délai de prescription en matière de fraude fiscale : les poursuites pénales peuvent donc être engagées pendant six ans à partir de l'année qui suit l'infraction. Elle a alourdi les sanctions pénales<sup>15</sup>.

Les délais de reprise en matière d'impôts directs ont été portés à dix ans en cas de détention non déclarée d'avoirs à l'étranger par la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 - art. 80 modifiant l'article L. 169 du livre des procédures fiscales ; il en est de même en cas d'omission ou d'insuffisance d'imposition révélée par une procédure devant les tribunaux (LPF, art. L. 188 C). Le même délai s'applique en matière de droits d'enregistrement et assimilés (LPF, art. L. 181-0 A).

### 4 - Les limites de l'action répressive et l'option prise en 2013

Dans ce contexte, il était *a priori* concevable d'intensifier dans l'immédiat l'action de contrôle fiscal et d'attendre l'entrée en vigueur des échanges automatiques d'informations dans l'espoir d'accéder alors aux données concernant les fraudeurs et de pouvoir leur appliquer les sanctions prévues par la loi dans toute leur rigueur. Toutefois, il fallait alors prévoir d'engager des procédures de contrôle fiscal à l'encontre des contribuables dont ces échanges auraient montré qu'ils étaient détenteurs d'avoirs non déclarés.

Cependant, cette approche comportait des limites : les ressources humaines et techniques du contrôle fiscal sont limitées ; les opérations de contrôle fiscal, indispensables pour prouver le cas échéant la mauvaise foi d'un contribuable, sont lourdes et débouchent en règle générale sur des contentieux longs, complexes, et consommateurs de moyens ; les moyens des juridictions sont eux aussi contraints et elles auraient du mal à absorber le traitement de dossiers en cas de généralisation et de multiplication des suites pénales ; les dénonciations susceptibles de servir de base à des actions répressives présentent un caractère aléatoire et fragmentaire. L'obtention de renseignements par des informateurs et des « lanceurs d'alerte » n'est pas dénuée de fragilités juridiques, même si plusieurs pays en ont aménagé le régime. Enfin, l'hypothèse de base de ce scénario alternatif était que les échanges automatiques produiraient dès le début ou en tout cas rapidement des informations fiables, complètes et faciles à exploiter, alors qu'il est plus réaliste de prévoir une période de montée en charge progressive et d'ajustement des méthodes.

Le gouvernement a donc fait le choix en 2013 de privilégier la possibilité de recouvrer à court terme pour l'État des recettes plus assurées dans des conditions compatibles avec les moyens à sa disposition, en faisant le pari que l'évolution du contexte international et interne

---

<sup>15</sup> Indépendamment des sanctions fiscales, l'auteur d'une fraude fiscale encourt 500 000 € d'amende et 5 ans d'emprisonnement. Ces peines sont portées à 2 000 000 € d'amende et 7 ans d'emprisonnement lorsque les faits ont été commis en bande organisée ou grâce à :

- l'ouverture de comptes ou à la souscription de contrats auprès d'organismes établis à l'étranger ;
- l'interposition de personnes ou d'organismes écran établis à l'étranger ;
- l'usage d'une fausse identité ou de faux documents (ou toute autre falsification) ;
- une domiciliation ou un acte fictif ou artificiel à l'étranger.

contribuerait à accentuer la pression sur les détenteurs d'avoirs à l'étranger non déclarés et les rendrait réceptifs à une offre de régularisation suffisamment attractive, à une échelle supérieure à celle de la « cellule Woerth ». Il est apparu possible de mettre en place rapidement un dispositif fondé sur les possibilités d'action déjà ouvertes à l'administration par le droit fiscal en vigueur, sans modification législative.

## **II - Une procédure administrative de régularisation fondée sur le droit fiscal en vigueur**

C'est dans cette optique que le ministère des Finances a publié la circulaire dite « Cazeneuve » du 21 juin 2013 permettant aux détenteurs d'avoirs non déclarés français de régulariser leur situation dans des conditions relativement clémentes. L'aménagement du régime des sanctions a été fondé sur les pouvoirs d'appréciation laissées à l'administration fiscale par les textes en vigueur, notamment le CGI et le LPF.

### **A - Les règles fixées par les circulaires**

#### **1 - Les documents publiés par l'administration**

La circulaire du ministre du budget en date du 21 juin 2013 intitulée « Traitement des déclarations rectificatives des contribuables détenant des avoirs à l'étranger : transparence et droit commun » a défini les bases du processus de régularisation.

Une circulaire du même ministre en date du 12 décembre 2013 est venue confirmer l'application des dispositions de la circulaire du 21 juin 2013 pour les déclarations effectuées à compter de la promulgation de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière ainsi que pour les déclarations effectuées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Une autre circulaire publiée le 10 décembre 2014, visant à accélérer le dépôt des dossiers<sup>16</sup>, a stipulé que « pour bénéficier du régime prévu » par les circulaires de juin et de décembre 2013, les demandes incomplètes devaient comporter l'ensemble des déclarations rectificatives avant le 31 mars 2015 pour les demandes déposées avant le 30 juin 2014. Pour celles déposées entre le 1<sup>er</sup> juillet 2014 et le 10 décembre 2014, le complément devait être fourni au 30 mai 2015. Enfin, les demandes déposées à compter du 10 décembre 2014 devaient être complétées dans un délai de six mois.

Un formulaire n° 3911-SD dénommé dossier de mise en conformité d'avoirs détenus à l'étranger a été mis en ligne. Les particuliers détenant des avoirs à l'étranger et souhaitant se mettre en conformité dans le cadre de la circulaire du ministre délégué au budget du 21 juin 2013 sont tenus de joindre ce formulaire à leur demande de mise en conformité.

---

<sup>16</sup> Cette accélération devait augmenter de 0,4 Md€ les recettes du STDR en 2015 et s'inscrivait dans un ensemble de mesures permettant d'abaisser la prévision du déficit public 2015 de 4,3 % à 4,1 % du PIB.

Si ces différents documents n'ont fait l'objet d'aucun commentaire détaillé au Bulletin Officiel des Finances Publiques, en revanche une présentation rédigée sous la forme de « questions-réponses » ayant vocation à répondre aux diverses interrogations sur ce dispositif a été publiée sur le portail des ministères financiers ([www.economie.gouv.fr](http://www.economie.gouv.fr), questions/réponses). Elle a été mise à jour pour la dernière fois en décembre 2016 et peut être complétée si d'autres questions apparaissent.

Ces documents sont les seuls textes relatifs aux modalités de régularisation.

## 2 - Les principes généraux

Ils posent les principes suivants.

Les avoirs visés sont de toute nature : comptes bancaires, comptes titres, contrats d'assurance vie, avoirs physiques (or, immobilier, etc.), avoirs détenus via des « structures interposées » (trusts, fiducies, etc.)<sup>17</sup>.

Peuvent bénéficier de ce dispositif les contribuables personnes physiques détenant des avoirs à l'étranger qui se font connaître spontanément auprès de l'administration fiscale en demandant la régularisation de leur situation fiscale passée et en acquittant l'ensemble des impositions éludées pour les périodes non prescrites.

Les contribuables qui font l'objet d'une procédure administrative antérieure ne sont pas éligibles. Des dossiers admis peuvent être, après examen, privés du bénéfice de la régularisation s'ils présentent certaines caractéristiques (soupçons de blanchiment) (cf. *infra*).

Les contribuables doivent communiquer immédiatement leurs nom et coordonnées ainsi que les références des avoirs concernées. Cette procédure ne permet aucun anonymat à la différence de la première phase de la précédente procédure de régularisation.

Cette procédure ne constitue pas une amnistie.

---

<sup>17</sup> Ces structures interposées sont visées par l'article 123 bis du CGI, qui prévoit l'imposition en France des avoirs détenus à l'étranger par une personne physique domiciliée fiscalement en France, par le biais d'une structure juridique soumise à un régime fiscal privilégié, dont l'actif et les biens sont principalement financiers. La loi 2011-900 du 29 juillet 2011 (LFR1 pour 2011) a créé l'obligation de déclarer la valeur vénale des actifs détenus via un trust au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année. La même loi instaure, en cas de non-déclaration, une amende de 10 000 € ou, s'il est plus élevé, d'un montant égal à 5 % des biens ou droits placés dans le trust ainsi que des produits qui y sont capitalisés. Dès lors que sa participation dans une telle entité s'élève à au moins 10 %, le contribuable est soumis à l'IR et aux prélèvements sociaux à raison des bénéfices ou revenus positifs simplement réalisés par cette société étrangère, qu'ils aient ou non été effectivement distribués. La base d'imposition est le plus élevé des montants entre le résultat réel de l'entité interposée et une base forfaitaire, déterminée d'après le montant des avoirs, multipliée par un taux forfaitaire compris selon les années entre 3,99 % et 6,21 %, le tout multiplié par 125 %. Il est à noter que ce montant forfaitaire n'est pas applicable, si la structure interposée est établie dans un pays ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative portant sur les données bancaires, si bien que les structures établies à Panama, par exemple, ne voyaient plus leur résultat établi sur la base forfaitaire, à compter de 2012.

S'il n'est pas explicitement garanti<sup>18</sup> aux déclarants qu'ils seront exonérés de poursuites pénales, ce point ressort a contrario de la formulation employée sur le site de la DGFiP : « *Ne pas le faire [déclarer] vous exposerait à des poursuites pénales en cas de découverte ultérieure de ces avoirs.* » Des assurances sur l'absence de poursuites pénales ont été données oralement par les ministres et l'administration.

En revanche, les contribuables faisant une déclaration rectificative doivent régler tous les impôts dus dans les limites du délai de prescription, ainsi que les intérêts de retard légaux. Seules les pénalités peuvent faire l'objet d'aménagements.

La mise en œuvre de ce dispositif a été confiée à un service ad hoc, le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), créé au sein de la direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF).

## B - Des principes de règlement qui se réfèrent au droit commun fiscal

Les deux éléments cardinaux du dispositif sont fondés sur les latitudes données à l'administration par le droit fiscal en vigueur.

### 1 - La dispense *a priori* de poursuites pénales

Les déclarants se sont vus dispensés de poursuites pénales. Cette disposition particulièrement attractive a été rendue possible par le monopole de déclenchement des poursuites pénales du chef de fraude fiscale détenu par l'administration fiscale, dit « verrou fiscal ».

#### Le monopole de l'administration fiscale en matière de poursuites pénales pour fraude fiscale

Si les sanctions pénales de l'article L 1741 du CGI ne peuvent être édictées que par le juge, les poursuites pénales déclenchant l'action judiciaire ne peuvent être engagées qu'à l'initiative de l'administration fiscale, qui dépend du ministre chargé du Budget<sup>19</sup>. L'administration et le ministre n'ont pas à motiver leur décision d'engager ou de ne pas engager des poursuites pénales. Ni un procureur, même en cas de flagrant délit de fraude fiscale, ni une partie civile ne peut déposer plainte et enclencher ainsi la poursuite judiciaire.

Ce dispositif est dérogatoire au droit commun selon lequel c'est au ministère public d'apprécier l'opportunité de poursuites.

<sup>18</sup> L'administration ne peut pas prendre l'engagement de ne pas exercer un droit qui lui est donné par la loi.

<sup>19</sup> Cette disposition, couramment désignée sous le nom de « verrou de Bercy », usitée depuis les années 1920, trouve son fondement dans l'article L228 du livre des procédures fiscales : « Sous peine d'irrecevabilité, les plaintes tendant à l'application de sanctions pénales en matière d'impôts directs, de taxe sur la valeur ajoutée et autres taxes sur le chiffre d'affaires, de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de droits de timbre sont déposées par l'administration sur avis conforme de la commission des infractions fiscales (CIF). »

Le Conseil constitutionnel, saisi d'une QPC<sup>20</sup>, tout en le qualifiant de construction jurisprudentielle<sup>21</sup>, l'a déclaré en 2016 conforme à la Constitution. Il a jugé que la limitation qu'il apporte au libre exercice de l'action publique par le procureur de la République n'était pas disproportionnée.

Le ministre du budget a donc fait en l'occurrence usage d'une faculté qui lui appartient. En termes pratiques, il peut être considéré que s'il n'avait pas pu prendre cet engagement (faute de « verrou ») ou, le pouvant (grâce au « verrou »), ne l'avait pas pris, les contribuables défaillants auraient pu hésiter à se dénoncer s'ils avaient couru le risque de s'exposer à des poursuites pénales.

Il convient cependant de s'interroger sur les conditions dans lesquelles ce monopole des poursuites a été utilisé. L'esprit de la loi est incontestablement que l'administration statue au cas par cas et décide (sous réserve de l'avis de la CIF) si tel ou tel dossier doit ou non faire l'objet d'une procédure judiciaire. En l'occurrence, la décision a été prise une fois pour toutes et *erga omnes*, quelle qu'ait pu être par exemple le volume des avoirs non déclarés et des impôts éludés. Or, dans le § 13 de sa décision sur la QPC susmentionnée, le Conseil constitutionnel a estimé que « *Les infractions pour lesquelles une plainte de l'administration préalable aux poursuites est exigée répriment des actes qui portent atteinte aux intérêts financiers de l'État et causent un préjudice principalement au Trésor public. Ainsi, en l'absence de dépôt d'une plainte de l'administration, à même d'apprécier la gravité des atteintes portées à ces intérêts collectifs protégés par la loi fiscale, qui sont susceptibles de faire l'objet de sanctions administratives, l'absence de mise en mouvement de l'action publique ne constitue pas un trouble substantiel à l'ordre public.* » Il en résulte *a contrario* que l'administration doit apprécier la gravité des atteintes portées aux intérêts du Trésor public quand elle statue sur l'opportunité de la poursuite. En d'autres termes, elle doit, entre autres, tenir compte de l'étendue de la fraude et du montant des impôts éludés. Dans le cas d'espèce, elle ne l'a pas fait puisqu'il a été admis à l'avance qu'aucun fraudeur venant à récidive ne serait poursuivi, eût-il lésé gravement les intérêts financiers de l'État. Une disparité s'est trouvée *de facto* introduite entre les contribuables défaillants du fait de la non déclaration d'avoirs à l'étranger, bénéficiant indistinctement de cette disposition, et le « tout-venant » des fraudeurs, qui restaient passibles de ces poursuites pénales, y compris dans des cas où le montant des impôts éludés par eux était inférieur à celui des impôts éludés par les titulaires d'avoirs à l'étranger.

Il peut en outre être observé qu'à la différence du comité du contentieux fiscal (cf. ci-dessous), la commission des infractions fiscales n'a pas été consultée sur cette orientation. Certes, l'article L. 228 du livre des procédures fiscales dans sa version applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2010 subordonne les poursuites pour fraudes fiscales à une plainte préalable de l'administration fiscale sur avis conforme de la commission des infractions fiscales (CIF), créée en 1977. L'administration n'est par définition tenue de la consulter que pour recueillir son avis dans le cas où elle entend engager des poursuites. Elle n'a donc commis aucune irrégularité en ne sollicitant pas son avis puisqu'elle avait l'intention de ne pas en engager. Néanmoins, en

<sup>20</sup> QPC 2016-555 du 22 juillet 2016

<sup>21</sup> Dans le § 4 de sa décision, le Conseil a fait valoir que la Cour de cassation interprète de manière constante les mots «Sous peine d'irrecevabilité», figurant dans le premier alinéa de l'article L228 du LPF, comme subordonnant la mise en mouvement de l'action publique au dépôt d'une plainte par l'administration.

décidant de s'abstenir de poursuivre dans tous les cas, elle a retiré à la commission toute occasion d'exercer son office.

## 2 - Le recours à la transaction

Si les impôts éludés du fait des défaillances déclaratives antérieures doivent être intégralement acquittés, ainsi que les intérêts de retard qui sont de droit, les déclarants se voient proposer une réduction des majorations d'impôts et des amendes normalement exigibles. La fixation du montant des pénalités prend la forme d'une transaction, au sens fiscal, entre le contribuable et l'administration.

Prévue au 3° de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales (LPF), la transaction est une convention entre l'administration fiscale et le contribuable qui, sans conduire à minorer les droits en principal, peut comporter une atténuation des pénalités, subordonnée au paiement par le contribuable des sommes laissées à sa charge et à son désistement de toute procédure contentieuse ou à sa renonciation à tout recours contentieux. Une transaction est néanmoins susceptible d'être révoquée par l'administration fiscale s'il s'avère ultérieurement que les déclarations des contribuables n'étaient pas sincères. La finalité de la transaction de droit commun est de protéger les intérêts de l'État, en évitant des contentieux longs, coûteux et aléatoires, et de permettre un encaissement assuré et rapide d'une fraction de la dette fiscale exigible.

Dans son rapport de 2013 (non publié) sur l'organisation de la régularisation des avoirs détenus à l'étranger non déclarés, l'inspection générale des finances avait recommandé de recourir en la matière à cette voie transactionnelle.

Le recours à la transaction appelle plusieurs observations.

### a) *Le principe*

La procédure de régularisation par voie de transaction épargne aux déclarants une partie de la rigueur de la loi sur le terrain des pénalités fiscales. Or il n'est pas avéré que le seul engagement de ne pas donner de suite pénale en cas de régularisation, sans amodiatisons de ces pénalités, n'aurait pas suffi à inciter les contribuables à procéder à une déclaration. Il n'existe évidemment pas de donnée contrefactuelle pour le prouver. En tout état de cause, l'objectif poursuivi était bien de rendre le dispositif aussi attractif que possible afin de maximiser les recettes, le raisonnement implicite étant que, dans cette perspective, il était préférable de susciter le plus grand nombre de déclarations.

### b) *La condition d'une demande du contribuable présumée satisfaite*

La transaction telle qu'elle est définie par les dispositions législatives du livre des procédures fiscales est conditionnée par une demande du contribuable et vise au règlement de sa situation individuelle en tenant compte de tous les éléments de son dossier fiscal. Dans le cadre de la procédure gérée par le STDR, si les contribuables ne font pas de demande explicite (une telle demande n'a pas à figurer dans le dossier) il est loisible de considérer que le dépôt d'une déclaration rectificative sous l'empire des circulaires susmentionnées vaut demande de bénéficier du régime favorable qu'elles aménagent.

*c) Un traitement de série*

En revanche, les dossiers ne sont pas traités sur une base véritablement individuelle par le STDR mais sont réglés par application d'un barème standard, ce qui ne permet pas de tenir compte des particularités de chacun. En l'occurrence, le traitement des dossiers selon des modalités véritablement individuelles n'aurait vraisemblablement pas conduit à estimer une transaction optimale dans tous les cas ou aurait pu conduire à adopter des solutions différentes d'un dossier à l'autre. Des considérations d'opportunité et d'efficacité ont conduit à établir ces modalités spécifiques, en utilisant la procédure de la transaction individuelle telle que prévue par la loi pour opérer un traitement de masse uniforme.

*d) Une procédure ad hoc*

En vertu de l'article R\*247-4 du LPF, l'autorité compétente pour statuer sur les demandes gracieuses et accorder des transactions est soit le directeur chargé de la direction départementale des finances publiques, de la direction spécialisée ou nationale concernée, lorsque les sommes faisant l'objet de la demande n'excèdent pas 200 000 € (seuil fixé par le décret n° 2013-443 du 30 mai 2013)<sup>22</sup>, soit le ministre chargé du budget, après avis du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes (CCFDC), institué par l'article 20 de la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977<sup>23</sup>, lorsque les sommes faisant l'objet de la demande excèdent ce seuil de 200 000 €.

La procédure instituée par les circulaires précitées et confiée au STDR n'est pas dérogatoire en termes de compétences en deçà du seuil de 200 000 € puisque le STDR relève de la DNVSF qui dispose d'une compétence nationale, y compris en matière de transaction. En revanche, les transactions aboutissant à une remise de pénalités supérieure à 200 000 € étaient censées, en régime normal, être décidées par le ministre après avis du Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes (CCFDC).

<sup>22</sup> Ce seuil s'apprécie par cote, exercice ou affaire, selon la nature des impôts. Lorsque la demande de remise transactionnelle porte simultanément sur plusieurs exercices ou années d'imposition, le seuil s'apprécie séparément par année ou exercice. En cas de dépassement du seuil pour une année ou un exercice, le ministre est compétent pour se prononcer sur l'ensemble de la demande. En matière de droits de mutation et de publicité foncière, le seuil s'apprécie par affaire. Est considérée comme une affaire chaque infraction ou série d'infractions faisant l'objet d'une constatation unique à l'encontre d'un même redevable ou de plusieurs redevables solidaires. Lorsque la demande porte à la fois sur les droits en principal et les pénalités, le seuil s'apprécie en fonction du montant global des droits et des pénalités. En revanche, si la demande ne porte que sur les pénalités, seules celles-ci sont prises en compte. En matière de taxe sur la valeur ajoutée et en matière de droits d'enregistrement et assimilés, le seuil s'apprécie toujours en fonction des pénalités, dès lors que les droits ne peuvent pas faire l'objet de remise. Lorsque la demande d'atténuation vise aussi bien les intérêts de retard que des majorations ou amendes, le seuil s'apprécie en fonction du montant global des pénalités dont l'atténuation est demandée. De même, les sommes à prendre en considération pour l'appréciation du seuil de compétence du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes comprennent non seulement les pénalités d'assiette mais aussi les pénalités de recouvrement réclamées par le comptable public.

<sup>23</sup> Loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière fiscale et douanière, article 20, modifié par Loi n°92-125 du 6 février 1992 - art. 3 (V) JORF 8 février 1992 : « Il est institué un comité du contentieux fiscal, douanier et des changes chargé d'émettre un avis sur les transactions ou remises excédant les limites de compétence des services déconcentrés de la direction générale des impôts ou de la direction générale des douanes et qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 16 ci-dessus (...). Les dispositions du présent article s'appliquent aux transactions conclues et aux remises accordées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1978 »

*e) Un aval global du Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes (CCFDC)*

L’application de cette règle aurait dû conduire à consulter le CCFDC sur toutes les transactions effectuées par le STDR remplissant cette condition.

Or, le CCFDC n’a pris qu’une position de principe de caractère global, sans examiner les transactions individuelles

Par une décision du 9 avril 2014, le CCFDC a en effet estimé que les propositions de transaction strictement conformes au barème mentionné dans les circulaires précitées étaient conformes à l’équité tant au niveau des conditions strictes auxquelles elles sont soumises que des taux auxquels les pénalités sont ramenées. Il n’a donc pas jugé nécessaire d’être consulté sur les dossiers individuels, y compris ceux des transactions dépassant le seuil à partir duquel le LPF a prévu sa consultation. La décision du comité du 9 avril 2014 n’a pas été publiée. Toutefois, la « foire aux questions » fait mention de cette décision en page 15. Conformément à cet avis, aucune transaction liée à la procédure de régularisation des avoirs non déclarés détenus à l’étranger n’a été soumise à l’avis du CCFDC.

Là encore les considérations de rapidité d’exécution, imposant un traitement non différencié, ont primé.

### **3 - La distinction entre fraudeurs actifs et passifs**

Le barème transactionnel prévu par les circulaires relatives au STDR est le même pour tous les déclarants, les seules modulations autorisées dépendant de la décision de l’administration de considérer le contribuable comme un fraudeur « actif » ou « passif ».

La circulaire du 21 juin 2013 définit les contribuables qui ont reçu les avoirs qu’ils détiennent à l’étranger dans le cadre d’une succession ou d’une donation ou qui les ont constitués lorsqu’ils ne résidaient pas fiscalement en France sont des fraudeurs passifs. Les autres contribuables, en particulier ceux qui ont constitué leurs avoirs à l’étranger alors qu’ils résidaient en France, sont considérés comme des fraudeurs actifs. Les sanctions sont moins lourdes pour les fraudeurs passifs que pour les actifs : le barème de transaction prévoit ainsi pour les fraudeurs passifs un taux de majoration des droits inférieur et un plafonnement des amendes à un niveau plus bas que pour les fraudeurs actifs.

Si l’admission à la transaction est censée permettre de tenir compte de la démarche spontanée du contribuable, la distinction entre fraudeurs « actifs » et « passifs » est présentée comme correspondant à des degrés d’implication inégaux du contribuable dans la fraude, le fraudeur « passif » étant réputé moins coupable que le fraudeur « actif ».

Pour autant, la distinction entre fraudeurs « actifs » et « passifs » n’est fondée sur aucun texte juridique et n’existe pas en droit fiscal, même si elle a été utilisée précédemment dans le cadre de la « cellule Woerth ». Elle ne repose en l’espèce que sur la circulaire de juin 2013, dont la publication sur le site du ministère rend cette distinction opposable à l’administration. D’ailleurs ce texte n’emploie pas ces adjectifs mais se réfère à des situations concrètes (héritage, constitution d’un avoir par un expatrié ou à l’inverse alimentation d’un compte par un résident français).

Cette distinction pose deux séries de problèmes.

*a) Un problème de méthode résolu : les « passifs-actifs »*

Il peut arriver qu'un contribuable ayant par exemple hérité d'un avoir à l'étranger ou l'ayant constitué alors qu'il était expatrié, et devant donc être considéré comme « passif », ait en réalité continué à l'approvisionner et soit devenu « actif ». Dans ce cas, c'est la qualification d'actif qui est retenue pour l'application du barème. Cette décision a été exposée lors de la conférence de l'institut des avocats conseils fiscaux (IACF) du 18 novembre 2013. Les avocats ont été informés qu'il ne saurait y avoir de fraudeurs actifs et passifs à la fois. Le fait d'avoir alimenté même de manière modeste un compte d'origine successorale ou d'avoir ouvert un compte distinct de celui sur lequel figurent les sommes recueillies d'un héritage confère le statut d'actif pour l'ensemble des avoirs régularisés. Il s'agit là encore d'une construction prétorienne de l'administration.

*b) Un problème de fond*

Sur le fond, le manquement commis par les contribuables concernés n'était pas de détenir des avoirs à l'étranger, indépendamment de leur origine, mais de s'être soustraits à l'obligation déclarative qui s'impose en vertu du droit fiscal à tout détenteur d'avoir, quelle qu'en soit la provenance : c'est bien la *dissimulation* d'avoirs à l'étranger et la soustraction aux impositions afférentes à ces avoirs qui constituent une fraude fiscale telle qu'elle est définie par l'article 1741 du CGI<sup>24</sup>. Les fraudeurs dits passifs s'en sont *de facto* rendus tout autant coupables que les fraudeurs dits « actifs ». Le préjudice causé au Trésor public en termes d'impôts éludés a été le même que les fraudeurs aient été « actifs » ou « passifs ». Cette analyse aurait pu conduire à ce que la sanction du manquement à cette obligation soit identique quelle que soit l'origine des avoirs dissimulés, et que l'éventuelle atténuation de cette sanction en cas de déclaration spontanée soit homogène dans les deux cas.

Pour autant il peut être considéré que la distinction entre ces deux catégories de fraudeurs relevait du pouvoir d'appréciation des situations individuelles reconnu à l'administration fiscale : c'est l'argument que celle-ci fait valoir pour justifier cette approche.

\*\*

Les règles de traitement retenues reflètent les attentes et priorités de l'administration. L'homogénéité des règles applicables, quel que soit le volume des avoirs non déclarés, peut être présentée comme visant à l'égalité de traitement entre contribuables. Toutefois, dans la mesure où le Trésor public a été d'autant plus lésé que les avoirs dissimulés étaient importants et donc les impôts éludés élevés, il aurait été concevable d'introduire une sorte d'« échelle des peines » dans la transaction portant sur les pénalités fiscales en fonction de ce paramètre, avec des seuils. L'exemption généralisée de poursuites fiscales pourrait aussi être discutée au regard du même argument : si cette exemption était concevable au titre d'avoirs d'un montant faible, elle pouvait paraître aller moins de soi dans les cas de dissimulation massive. Cette option n'a pas été retenue, afin de ne pas minorer l'incitation à déclarer des contribuables détenteurs des

<sup>24</sup> Visant tout contribuable qui « s'est frauduleusement soustrait ou a tenté de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel des impôts visés dans la présente codification, soit qu'il ait volontairement omis de faire sa déclaration dans les délais prescrits, soit qu'il ait volontairement dissimulé une part des sommes sujettes à l'impôt (...) »

avoirs les plus conséquents, dont le « rendement » fiscal était le plus important. La distinction entre fraudeurs actifs et passifs, reprise du mécanisme précédent, a été inspirée par le même souci : il pouvait être supposé *a priori*, à partir de l'expérience de la cellule de régularisation de 2009, que les fraudeurs « passifs » seraient les plus enclins à venir à la régularisation que les fraudeurs « volontaires » et qu'il pouvait être utile, pour pousser les fraudeurs passifs à régulariser, de leur offrir une incitation supplémentaire<sup>25</sup>. Le succès rencontré par la procédure et les résultats budgétaires du STDR ont prouvé que, mesurées à l'aune des recettes fiscales, indépendamment d'autres considérations, ces choix ont eu l'effet recherché.

## C - L'application pratique

Le régime des sanctions et leurs modalités d'aménagement, moins favorable que celui retenu pour la « cellule Woerth » (les différences sont détaillées dans l'annexe n° 3) a toutefois varié dans le temps depuis la création du STDR.

### 1 - La reconstitution et le paiement des impôts dus

Les impositions sont établies dans les conditions de droit commun et doivent être calculées en faisant application de l'ensemble des dispositions fiscales en vigueur au titre de chacune des années concernées.

Elles sont dues dans la limite de la prescription fiscale à la date de dépôt de la déclaration rectificative en application des dispositions de droit commun du Livre des procédures fiscales (LPF), avec application de la prescription allongée à l'impôt sur le revenu et à l'impôt de solidarité sur la fortune en raison du délai spécial de reprise (cf. encadré) applicable aux avoirs détenus à l'étranger non déclarés, porté à dix années en application de l'article L 169 du LPF (en matière d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux) et de l'article L 181-0 A du LPF (en matière d'ISF et de droits d'enregistrement).<sup>26</sup>

#### Le délai spécial de reprise

##### - Impôt sur le revenu

En matière d'impôt sur le revenu, la loi n°2008-1443 de finances rectificative du 30 décembre 2008 a porté de trois à dix ans le délai de reprise de l'administration lorsque les revenus proviennent de comptes bancaires ou de contrats d'assurance vie non déclarés et situés dans des États non coopératifs. Ce délai de dix ans ne s'applique qu'aux revenus pour lesquels la prescription n'était pas acquise au 31 décembre 2008, donc la reprise remonte au plus tôt aux revenus de l'année 2006 (les revenus de l'année 2005 ont bénéficié de la prescription au 31 décembre 2008 en vertu de la règle de prescription triennale en matière d'impôt sur le revenu).

<sup>25</sup> En sens inverse, dans la mesure où les déclarants « passifs » ont été plus nombreux que les déclarants « actifs », le traitement plus favorable des premiers a conduit à minorer les recettes fiscales.

<sup>26</sup> La durée de ces prescriptions est donc supérieure à celle des prescriptions d'assiette de droit commun qui varient selon l'impôt : six ans pour les droits d'enregistrement et l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), trois ans pour l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la TVA et la contribution économique territoriale (CET).

La loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 (LFR4 2011) a étendu le principe de la reprise sur dix ans aux revenus provenant de trusts détenus à l'étranger (dont l'obligation de déclaration a été instaurée par la LFR1 2011), n'ayant pas été déclarés. Ce droit de reprise s'exerce à compter de l'imposition due au titre de l'année 2011.

Cette même loi a également étendu l'application du délai de reprise de dix ans aux revenus issus d'avoirs détenus dans des États coopératifs (États qui ont conclu avec la France au 1<sup>er</sup> janvier 2009 une convention fiscale permettant l'accès aux renseignements bancaires). Cette extension du délai de reprise ne permet pas de remonter au-delà des revenus de l'année 2009 (les revenus de l'année 2008 bénéficiant de la prescription triennale au 31 décembre 2011).

Toutefois, pour les seuls comptes bancaires, l'extension du délai de reprise ne s'applique pas lorsque le contribuable apporte la preuve que le total des soldes créditeurs de ses comptes à l'étranger est inférieur à 50 000 € au 31 décembre de l'année au titre de laquelle la déclaration devait être faite. Dans ce cas, la prescription triennale de droit commun en matière d'impôt sur le revenu s'applique.

Le tableau de la page suivante présente, en cas de non-déclaration de comptes bancaires (obligation de l'article 1649A du CGI) ou de contrats d'assurance-vie (obligation de l'article 1649AA du CGI), la première année de reprise des droits en matière d'impôt sur le revenu en fonction de l'année de réalisation de la régularisation.

#### - ISF et droits de mutation

En matière d'impôt de solidarité sur la fortune et de droits de mutation à titre gratuit, la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 a prévu un droit de reprise de dix ans lorsque les comptes bancaires, contrats d'assurance vie ou trusts détenus à l'étranger n'ont pas été déclarés.

L'entrée en vigueur de cette loi n'a pas remis en cause les prescriptions acquises au 31 décembre 2012. Or, la règle antérieure étant celle de la prescription sexennale (article L. 186 du LPF, délai de reprise par défaut en matière d'impôt), l'ISF était à cette date prescrit jusqu'à l'année 2006 incluse. De même, les droits de mutation étaient prescrits pour les décès intervenus jusqu'au 31 décembre 2006. Il n'est donc pas possible de remonter au-delà de l'année 2007.

**Tableau n° 1 : première année sur laquelle peut s'exercer le droit de reprise en matière d'impôt sur le revenu en fonction de l'année de réalisation de la régularisation**

	Année de réalisation de la régularisation											
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
L'obligation déclarative non respectée concerne un État <b>n'ayant pas conclu</b> avec la France une convention d'assistance administrative permettant l'accès aux renseignements bancaires	2006 (3 ans)	2006 (4 ans)	2006 (5 ans)	2006 (6 ans)	2006 (7 ans)	2006 (8 ans)	2006 (9 ans)	2006 (10ans)	2007 (10ans)	2008 (10ans)	2009 (10ans)	2010 (10ans)
L'obligation déclarative non respectée concerne un État <b>ayant conclu</b> avec la France une convention d'assistance administrative permettant l'accès aux renseignements bancaires	2006 (3 ans)	2007 (3 ans)	2008 (3 ans)	2009 (3 ans)	2009 (4 ans)	2009 (5 ans)	2009 (6 ans)	2009 (7 ans)	2009 (8 ans)	2009 (9 ans)	2009 (10 ans)	2010 (10 ans)
L'obligation déclarative non respectée concerne un État <b>n'ayant pas conclu</b> avec la France une convention d'assistance administrative permettant l'accès aux renseignements bancaires	2006 (3 ans)	2006 (4 ans)	2006 (5 ans)	2006 (6 ans)	2006 (7 ans)	2006 (8 ans)	2012 (3 ans)	2013 (3 ans)	2014 (3 ans)	2015 (3 ans)	2016 (3 ans)	2017 (3 ans)
L'obligation déclarative non respectée concerne un État <b>ayant conclu</b> avec la France une convention d'assistance administrative permettant l'accès aux renseignements bancaires	2006 (3 ans)	2007 (3 ans)	2008 (3 ans)	2009 (3 ans)	2010 (3 ans)	2011 (3 ans)	2012 (3 ans)	2013 (3 ans)	2014 (3 ans)	2015 (3 ans)	2016 (3 ans)	2017 (3 ans)

Source : BOFIP - BOI-ANNX-000468-20150915

ANNEXE - CF - Modalités d'exercice du droit de reprise applicables en cas de manquement aux obligations déclaratives prévues à l'article 123 bis du CGI, l'article 209 B du CGI, l'article 1649 A du CGI et l'article 1649 AA du CGI

Dans le calcul des impôts dus, les conséquences financières de la détention d'avoirs à l'étranger sont prises en compte en plus et en moins. Ainsi au titre de l'IR, il est fait masse des plus et moins-values françaises et étrangères et les moins-values sont imputables pendant dix ans ; des contribuables peuvent parfois avoir un intérêt financier à faire une déclaration rectificative par exemple s'ils ont subi des moins-values importantes à la suite de la crise financière de 2008. Le coût de la régularisation vient en déduction de l'actif taxable à l'ISF.

#### Le cas des successions et donations

Lorsque les avoirs détenus à l'étranger proviennent d'une succession ou d'une donation antérieure à 2007, aucune imposition n'est due au titre des droits de mutation à titre gratuit, en raison de la prescription.

En cas de transferts d'actifs du compte non déclaré d'une personne décédée après 2007 au profit des héritiers, les droits de succession sont dus. Il y a lieu de procéder également à la régularisation au titre de l'IR et de l'ISF de la situation du défunt pour la période antérieure au décès et celles des héritiers pour la période postérieure.

Si l'examen des mouvements sur le compte régularisé fait apparaître après 2007 des retraits importants et que les bénéficiaires sont identifiés, ils doivent alors déclarer un don manuel et payer les droits correspondants, mais sans pénalité ni intérêts de retard. À défaut de bénéficiaires identifiés, les retraits doivent être intégrés aux déclarations rectificatives d'ISF du titulaire du compte.

\*\*

Pour les différents impôts susmentionnés, sont également exigibles les intérêts de retard, dus jusqu'à la date du dépôt de la déclaration rectificative, intégralement décomptés au taux légal prévu à l'article 1727 du CGI, sans plafonnement. Ils ne peuvent faire l'objet d'aucune amodiation.

## **2 - Les aménagements des pénalités dans le cadre transactionnel**

Outre le paiement des impôts dus et des intérêts de retard, un contribuable qui régularise des avoirs détenus à l'étranger<sup>27</sup> se voit infliger deux types de sanctions :

- des majorations qui s'appliquent aux rappels d'impôts ;
- des amendes qui sanctionnent l'absence de déclaration des avoirs à l'administration fiscale.

Les majorations d'impôts et les amendes fiscales sont aménagées dans le cadre « transactionnel » qui permet aux contribuables d'acquitter des pénalités inférieures à celles de droit commun.

<sup>27</sup> Dans le cas où la démarche de régularisation est effectuée par les héritiers au nom du défunt, les droits supplémentaires mis à la charge des héritiers, à l'exception des droits de succession, sont assortis des seuls intérêts de retard. En revanche, les pénalités s'appliquent aux impositions supplémentaires dus par les héritiers au titre de leur propre situation fiscale (période postérieure au décès).

### *a) Le droit commun*

La circulaire du 21 juin 2013 a rappelé les dispositions de droit commun qui s'appliquent en matière de majorations et d'amendes.

#### Les majorations des droits

La non-déclaration d'avoirs détenus à l'étranger et des revenus issus de ces avoirs étant considérée comme un manquement délibéré, c'est la majoration de 40 % prévue par l'article 1729 du CGI<sup>28</sup> qui s'applique en principe aux impôts régularisés via le STDR<sup>29</sup>. Toutefois, pour un primo-déclarant (essentiellement à l'ISF), il n'y a pas manquement délibéré mais défaut de production d'une déclaration : le taux de la majoration est dans ce cas de 10 % (article 1728 du CGI). La loi du 6 décembre 2013 a porté ce taux à 40 % pour les primo-déclarants, à partir de l'ISF dû au titre de 2014, « *lorsque le dépôt fait suite à la révélation d'avoirs à l'étranger qui n'ont pas fait l'objet des obligations déclaratives prévues aux articles 1649 A [comptes bancaires], 1649 AA [assurance-vie] et 1649 AB [trusts]* ».

#### Les amendes pour non-déclaration des avoirs

Le code général des impôts prévoit trois amendes différentes en cas de non-déclaration d'un avoir à l'étranger, qui concernent respectivement les comptes bancaires (article 1736 IV), les contrats d'assurance-vie (article 1766) et les trusts (article 1736 IV bis).

Ces amendes s'appliquent à chaque manquement déclaratif (c'est-à-dire pour chaque compte non déclaré et pour chaque année), en cas de détention directe et en cas de détention indirecte du compte (c'est-à-dire notamment pour les personnes dotées de procuration), dans la limite de la prescription de l'article L. 188 alinéa 2 du LPF<sup>30</sup> : la prescription est atteinte à la fin de la quatrième année suivant celle au cours de laquelle les infractions ont été commises. Les traitements par le STDR commençant au plus tôt en 2013, les amendes ne peuvent s'appliquer qu'aux exercices 2009 et suivants, selon les dispositions en vigueur chaque année.

Si les trois amendes sont comparables dans leur principe, elles ont évolué dans le temps selon des calendriers différents.

<sup>28</sup> Article L.1729, tel que modifié par la loi n°2008-1443 du 30 décembre 2008 - art. 35 (V) : « Les inexactitudes ou les omissions relevées dans une déclaration ou un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt ainsi que la restitution d'une créance de nature fiscale dont le versement a été indûment obtenu de l'Etat entraînent l'application d'une majoration de :

- a. 40 % en cas de manquement délibéré ;
- b. 80 % en cas d'abus de droit au sens de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales ; elle est ramenée à 40 % lorsqu'il n'est pas établi que le contribuable a eu l'initiative principale du ou des actes constitutifs de l'abus de droit ou en a été le principal bénéficiaire ;
- c. 80 % en cas de manœuvres frauduleuses ou de dissimulation d'une partie du prix stipulé dans un contrat ou en cas d'application de l'article 792 bis. »

<sup>29</sup> 80 % en cas de découverte d'activité occulte

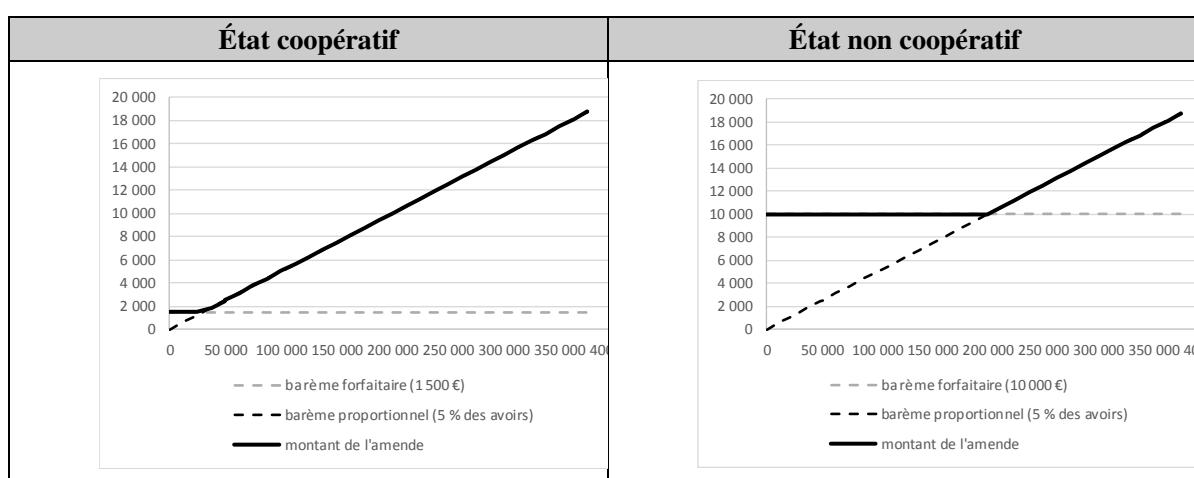
<sup>30</sup> Article L188 : « Le délai de prescription applicable aux amendes fiscales concernant l'assiette et le paiement des droits, taxes, redevances et autres impositions est le même que celui qui s'applique aux droits simples et majorations correspondants.

Pour les autres amendes fiscales, la prescription est atteinte à la fin de la quatrième année suivant celle au cours de laquelle les infractions ont été commises ».

L'amende pour non-déclaration d'un compte bancaire, prévue à l'article 1736 IV du CGI, était en 2009 une amende forfaitaire de 1 500 € si le compte est détenu dans un État ou territoire coopératif, ou de 10 000 € s'il s'agit d'un État ou territoire non coopératif. La loi 2012-354 de finances rectificative du 14 mars 2012 a modifié la barème de l'amende en la rendant proportionnelle lorsque le solde du compte dépasse un seuil : « *Si le total des soldes créditeurs du ou des comptes à l'étranger non déclarés est égal ou supérieur à 50 000 € au 31 décembre de l'année au titre de laquelle la déclaration devait être faite, l'amende par compte non déclaré est égale à 5 % du solde créditeur de ce même compte, sans pouvoir être inférieure aux montants [des deux amendes fixes de 1 500 € et 10 000 €]* ».

En pratique, l'amende devient proportionnelle lorsque le solde du compte dépasse 50 000 € dans le cas d'un compte détenu dans un État coopératif, et 200 000 € si le compte est détenu dans un État non coopératif<sup>31</sup>. Ce nouveau barème de l'amende, forfaitaire ou proportionnelle, est entré en vigueur à compter du 16 mars 2012.

**Graphique n° 1 : montant de l'amende de droit commun en fonction du solde du compte bancaire et du lieu de détention (État coopératif ou non coopératif)**



Source : Cour des comptes

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'une QPC relative à l'application de l'amende proportionnelle en cas de non-déclaration d'un compte bancaire à l'étranger. Dans sa décision n°2016-554 QPC du 22 juillet 2016, il a déclaré cette amende non conforme à la Constitution. Il a considéré que l'application d'une amende proportionnelle, en sanctionnant le manquement à une obligation déclarative quand bien même les sommes figurant sur ces comptes n'auraient pas été soustraites frauduleusement à l'impôt, constituait une sanction manifestement disproportionnée à la gravité des faits que le législateur avait entendu réprimer. À compter du 24 juillet 2016 (date de publication de la décision), seule l'amende forfaitaire, de 1500 € ou 10 000 € suivant l'État dans lequel le compte est détenu, peut être appliquée (y compris en cas de régularisation sur des années antérieures à la décision du Conseil).

<sup>31</sup> Le montant forfaitaire de 10 000 € reste supérieur à 5 % du solde du compte tant que ce dernier est inférieur à 200 000 €.

S’agissant des contrats d’assurance-vie, l’amende pour non-déclaration prévue à l’article 1766 du CGI était en 2009 exclusivement forfaitaire, de 1 500 € quel que soit l’État de détention du contrat. La loi 2012-354 de finances rectificative du 14 mars 2012 (LFR1 2012) a d’une part augmenté le montant de l’amende à 10 000 € lorsque le contrat est détenu dans État non coopératif et d’autre part, dans les mêmes conditions que pour les comptes bancaires, rendu l’amende proportionnelle lorsque le solde du contrat dépasse un certain seuil. Ces nouvelles dispositions ont été applicables à compter des déclarations au titre de l’année 2013. Comme pour les comptes bancaires en 2016, le Conseil constitutionnel a été saisi en 2017 d’une QPC sur la composante proportionnelle de l’amende sur les contrats d’assurance-vie. Il n’a toutefois pas encore rendu sa décision.

Enfin, en ce qui concerne les trusts, la loi 2011-900 du 29 juillet 2011 (LFR1 pour 2011) a institué une obligation de déclarer la valeur vénale des actifs détenus via de telles structures au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année. La même loi a instauré, en cas de non-déclaration, une amende de 10 000 € ou, s’il est plus élevé, d’un montant égal à 5 % des biens ou droits placés dans le trust ainsi que des produits qui y sont capitalisés. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 31 juillet 2011, l’amende étant susceptible d’être prononcée pour la première fois en cas de non déclaration des actifs au 1<sup>er</sup> janvier 2012. La loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 a porté, à compter du 8 décembre 2013 le montant de l’amende fixe à 20 000 € et le taux de l’amende proportionnelle à 12,5 %.

Comme pour les comptes bancaires, le Conseil constitutionnel, saisi d’une QPC, a censuré la composante proportionnelle de l’amende pour les trusts, dans une décision du 16 mars 2017. À compter du 17 mars 2017, seule l’amende forfaitaire peut donc être appliquée (y compris en cas de régularisation sur des années antérieures à la décision du Conseil) <sup>32</sup>.

Consécutivement à la première décision du Conseil constitutionnel, le barème des sanctions applicables a été modifié en profondeur par la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, qui a supprimé la composante proportionnelle des amendes mais augmenté le taux de la majoration qui s’applique aux rappels d’impôt (cf. encadré). Ces nouvelles dispositions ne s’appliquent toutefois qu’à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, donc uniquement aux déclarations sur l’IR 2016 déposées mi-2017, aux déclarations d’ISF 2017 déposées en juin 2017 et aux déclarations postérieures. En cas de non-déclarations lors d’exercices antérieurs à 2017, c’est toujours le barème de sanctions en vigueur avant la LFR 2016 (hors amende proportionnelle) qui s’applique.

---

<sup>32</sup> Depuis une autre décision du Conseil constitutionnel du 1<sup>er</sup> mars 2017 (QPC 2016-614), tout contribuable est désormais admis à démontrer que la constitution d’une telle structure n’était pas constitutive d’un montage artificiel visant à contourner la législation fiscale française pour échapper à l’imposition des revenus présumés distribués, faculté qui était jusqu’alors réservée aux personnes détentrices de participations dans des entités situées dans un État de l’UE. De cette même décision, il ressort que le contribuable pourra échapper à l’application du revenu forfaitaire s’il apporte la preuve que le revenu réellement perçu par l’intermédiaire de la structure interposée y est inférieur. La décision du Conseil constitutionnel sera sur le premier point sans conséquence pour les régularisations car ces sociétés ont, dans la majorité des cas, été constituées pour échapper à l’impôt, sauf peut-être dans des cas limités où elles ont également pour objet de répartir un actif successoral. En revanche, sur le deuxième point, les contribuables qui régularisent des revenus provenant d’une structure interposée pourraient être imposés sur leurs revenus réels, ce qui pourra réduire sensiblement le coût de la procédure.

### La révision des sanctions prévue par la LFR 2016

Le Conseil constitutionnel a répondu initialement, en juillet 2016, à une QPC portant sur les seules amendes proportionnelles relatives aux comptes bancaires. Cependant il est apparu vraisemblable que s'il avait à se prononcer sur la question de l'amende proportionnelle portant sur les trusts comme sur les contrats d'assurance-vie, il se prononcerait dans le même sens. Le gouvernement a donc décidé de régler ce problème par la voie législative.

La loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 (art. 110) a supprimé les amendes proportionnelles prévues par les articles 1766 (contrats d'assurance-vie) et 1736 VI bis (trusts). S'agissant des comptes bancaires, que la LFR 2016 n'évoque pas, le décret n° 2017-698 du 2 mai 2017 « portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code » a supprimé l'alinéa de l'article 1736 relatif à l'amende proportionnelle sur les comptes en banque. Pour tous les types d'avoirs, les amendes ont donc désormais une valeur forfaitaire<sup>33</sup> quel que soit le montant de l'avoir détenu à l'étranger.

En contrepartie de la suppression des amendes proportionnelles, la loi du 29 décembre 2016 a introduit dans le CGI un nouvel article 1729-0 A<sup>34</sup> qui instaure, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, un régime unique de majoration de 80 % de tous les rappels d'impôts (impôt sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune ou droits de mutations à titre gratuit)<sup>35</sup> lorsque ces droits résultent de la régularisation d'avoirs détenus à l'étranger (comptes bancaires, contrats d'assurance-vie, trusts). Cette majoration est alors exclusive de toute autre majoration (majoration de 40 % pour manquement délibéré, article 1729 du CGI, et majoration de 10 % ou 40 % pour défaut de déclaration, article 1728 du CGI). L'application de la majoration de 80 % des droits exclut également l'application de l'amende forfaitaire pour non-déclaration des avoirs, mais elle ne peut pas lui être inférieure.

<sup>33</sup> Pour les comptes bancaires et les contrats d'assurance-vie, 1 500 € dans un État coopératif et 10 000 € dans un État non coopératif ; pour un trust, 20 000 € dans tous les cas.

<sup>34</sup> Article 1729-0 A.

I. - Une majoration de 80 % s'applique aux droits dus en cas de rectification du fait :

a) Des sommes figurant ou ayant figuré sur un ou plusieurs comptes qui auraient dû être déclarés en application du deuxième alinéa de l'article 1649 A.

Le montant de cette majoration ne peut être inférieur au montant de l'amende prévue au 2 du IV de l'article 1736 ; b) Des sommes figurant ou ayant figuré sur un ou plusieurs contrats de capitalisation ou placement de même nature qui auraient dû être déclarés en application de l'article 1649 AA.

Le montant de cette majoration ne peut être inférieur au montant de l'amende prévue à l'article 1766 ;

c) Des biens, droits ou produits mentionnés aux 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> du III de l'article 990 J qui auraient dû être déclarés en application de l'article 1649 AB.

Le montant de cette majoration ne peut être inférieur au montant de l'amende prévue au IV bis de l'article 1736.

II. - L'application de la majoration prévue au I exclut celle des majorations prévues aux articles 1728, 1729 et 1758 à raison des mêmes droits, ainsi que l'application des amendes prévues au 2 du IV ou au IV bis de l'article 1736 ou à l'article 1766.

III. - La majoration prévue au I ne s'applique pas aux droits dus en application de l'article 755.

<sup>35</sup> La majoration ainsi prévue s'applique à tous les rappels d'impôts, à l'exclusion de ceux résultant de la mise en œuvre de l'article 755 du CGI qui prévoit de retenir le taux le plus élevé du barème des droits de mutation à titre gratuit (60 %) en cas d'absence de réponse aux demandes d'informations ou de justifications de l'administration.

L'amende forfaitaire pour non-déclaration d'un avoir s'applique désormais uniquement lorsque les revenus et les valeurs des avoirs ont été pris en compte dans les déclarations relatives aux différents impôts (IR, ISF, etc.). Dans ce cas, puisque les impôts ont été acquittés, la régularisation des avoirs n'entraîne pas de rappels d'impôts et la majoration des droits (prévue par le nouvel article 1729-0 A du CGI) ne trouve pas à s'appliquer. En revanche, dès lors que l'obligation de déclaration des avoirs n'a pas été respectée, les amendes prévues en cas de non-déclaration s'appliquent (IV et IV bis de l'article 1736, article 1766).<sup>36</sup>

*b) La modulation des pénalités dans le cadre de la transaction :  
un régime qui a évolué au cours du temps*

Le barème transactionnel prévu par les circulaires relatives au STDR est le même pour tous les déclarants, les seules modulations autorisées dépendant de la décision de l'administration de considérer le contribuable comme un fraudeur « actif » ou « passif » (cf. *supra*). Les sommes restant dues (en sus de celles payées au moment du dépôt de la déclaration rectificative) doivent être réglées au moment de la signature de la transaction.

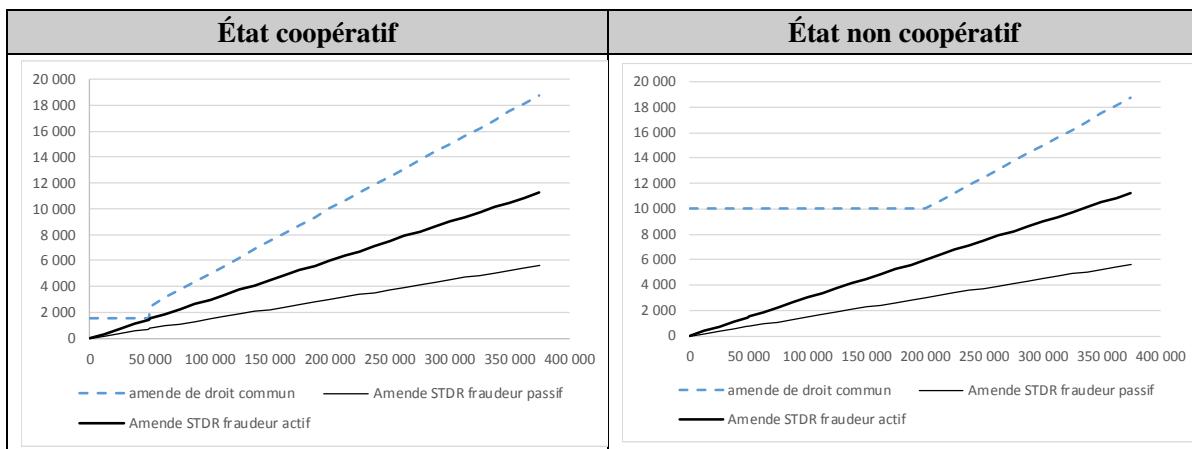
Le régime initial des amendes dans la procédure de transaction

En vertu de la première circulaire du 21 juin 2013, dans le cadre de la procédure de transaction, le taux de la majoration des droits (pour manquement délibéré) est ramené de 40 % à 15 % pour les fraudeurs passifs et à 30 % pour les fraudeurs actifs. La majoration de 10 % pour les primo-déclarants à l'ISF (qui s'applique jusqu'à l'année 2013) ne fait l'objet d'aucune remise.

Les amendes sont, quant à elles, soumises à un plafonnement. Pour un fraudeur passif, l'amende ne peut pas dépasser 1,5 % du solde créditeur des avoirs au 31 décembre de l'année concernée. Pour des fraudeurs actifs, cette proportion est de 3 %. Ces plafonds étant toujours, quel que soit le montant des avoirs, inférieurs à l'amende de droit commun, ils déterminent le montant de l'amende après transaction, qui est donc proportionnelle aux avoirs (au taux de 1,5 % ou de 3 % suivant la qualification du contribuable) et identique que les avoirs soient détenus dans un État coopératif ou non.

<sup>36</sup> C'est certes une application stricte du droit qui prévoit une sanction séparée pour la simple non déclaration de l'existence d'un compte y compris en cas de déclaration aux impôts dus au titre de cet avoir. Il est toutefois loisible de se demander dans quelle mesure les contribuables se trouvant dans cette situation peuvent véritablement être qualifiés de fraudeurs puisqu'ils n'ont pas cherché à éluder l'impôt mais ont simplement méconnu une obligation dont ils n'avaient pas conscience, sans but délictueux.

**Graphique n° 2 : montant de l'amende après transaction en fonction du solde du compte bancaire et du lieu de détention (État coopératif ou non coopératif)**



Source : *Cour des comptes*

Le barème initial de transaction a été légèrement modifié dans une nouvelle circulaire publiée le 12 décembre 2013, afin de tenir compte de deux modifications apportées par la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 :

- d'une part, le taux de la majoration appliquée aux primo-déclarants à l'ISF a été portée de 10 % à 40 % à compter de l'impôt dû au titre de l'année 2014 : la transaction prévue dans la nouvelle circulaire ramène le taux de cette majoration à 15 % pour un fraudeur passif et 30 % pour un fraudeur actif (comme dans le cas de la majoration de 40 % pour manquement délibéré) ;
- d'autre part, la loi de décembre 2013 a porté le taux de l'amende proportionnelle sur les trusts de 5 % à 12,5 % : selon le barème de transaction de la nouvelle circulaire, l'amende sur les trusts est plafonnée à 3,75 % des avoirs pour un fraudeur passif et 7,5 % pour un fraudeur actif. Comme précédemment, le plafond est systématiquement inférieur au montant de l'amende de droit commun et conduit l'amende après transaction à être proportionnelle aux avoirs, et identique que les avoirs soient détenus dans un État coopératif ou non. Le barème de transaction était donc le suivant fin 2013 :

**Tableau n° 2 : régime de pénalités au moment de la création du STDR**

Origine des avoirs	Barème appliqué	
	Taux de la majoration pour manquement délibéré ou défaut déclaratif à l'ISF <sup>(1)</sup>	Amende plafonnée par manquement déclaratif
Avoirs reçus dans le cadre d'une succession ou d'une donation	15 %	à 1,5 % de la valeur des avoirs au 31 décembre de l'année concernée
Avoirs constitués par le contribuable lorsqu'il ne résidait pas fiscalement en France		et à 3,75 % lorsque le taux de 12,5 % est applicable
Autres origines (ex : avoirs constitués par le contribuable lorsqu'il résidait fiscalement en France)	30 %	à 3 % de la valeur des avoirs au 31 décembre de l'année concernée et à 7,5 % lorsque le taux de 12,5 % est applicable

(1) pour les défauts déclaratifs à l'ISF dû à compter de l'année 2014.

Source : circulaire du 12 décembre 2013

#### Le régime de transaction consécutif à la déclaration d'inconstitutionnalité de l'amende proportionnelle : la circulaire du 14 septembre 2016

La décision du Conseil constitutionnel n°2016-554 QPC du 22 juillet 2016, qui a censuré l'amende proportionnelle relative aux comptes bancaires, a pris effet à compter du 24 juillet 2016, date de la publication de la décision. Le Conseil a décidé que sa décision était applicable aux amendes prononcées antérieurement qui n'avaient pas donné lieu à un jugement devenu définitif ou pour lesquelles une réclamation pouvait encore être formée. Elle s'appliquait donc aux dossiers de régularisation en cours de traitement par le STDR pour lesquels le contribuable n'avait pas encore signé la transaction à cette date, et *a fortiori* aux dossiers qui seraient déposés ultérieurement. Les transactions déjà signées par les contribuables n'étaient en revanche pas susceptibles d'être remises en cause.

Dans un premier temps, l'administration centrale de la DGFiP a envoyé un courriel demandant aux services de surseoir à statuer sur les dossiers en cours d'examen et d'attendre la circulaire devant fixer un nouveau barème de transaction. Cette circulaire, publiée le 14 septembre 2016, a tenu compte de la suppression de l'amende proportionnelle portant sur les comptes bancaires non déclarés, seule censurée par le Conseil constitutionnel. Celui-ci ne s'étant pas explicitement prononcé sur les amendes proportionnelles applicables respectivement aux contrats d'assurance vie et aux trusts non déclarés, dont il n'avait pas été saisi à l'époque, ces dernières ont en revanche été maintenues. En contrepartie de la suppression de l'amende proportionnelle sur les comptes bancaires, le barème des majorations appliquées aux rappels d'impôts a été révisé à la hausse : la majoration de 40 % (pour manquement délibéré ou défaut de déclaration d'ISF) est ramenée à 25 % (au lieu de 15 %) pour les contribuables « passifs » et à 35 % (au lieu de 30 %) pour les contribuables « actifs ».

**Tableau n° 3 : régime de pénalités institué par la circulaire du 14 septembre 2016**

Origine des avoirs	Barème appliqué	
	Taux de la majoration pour manquement délibéré ou défaut déclaratif ISF (1)	Amende plafonnée chaque année et pour chaque manquement déclaratif
Avoirs reçus dans le cadre d'une succession ou d'une donation	25%	<u>comptes bancaires</u> : amende fixe plafonnée à <b>1,5 %</b> de la valeur des avoirs au 31 décembre de l'année concernée <u>contrat d'assurance-vie</u> : amende fixe ou proportionnelle plafonnée à <b>1,5 %</b> de la valeur des avoirs au 31 décembre de l'année concernée <u>trust</u> : amende fixe ou proportionnelle plafonnée à <b>3,75 %</b> de la valeur des biens ou droits placés dans un trust ainsi que des produits qui y sont capitalisés
Avoirs constitués par le contribuable lorsqu'il ne résidait pas fiscalement en France		<u>comptes bancaires</u> : amende fixe plafonnée à <b>3 %</b> de la valeur des avoirs au 31 décembre de l'année concernée <u>contrat d'assurance-vie</u> : amende fixe ou proportionnelle plafonnée à <b>3 %</b> de la valeur des avoirs au 31 décembre de l'année concernée <u>trust</u> : amende fixe ou proportionnelle plafonnée à <b>7,5 %</b> de la valeur des biens ou droits placés dans un trust ainsi que des produits qui y sont capitalisés
Autres origines (ex : avoirs constitués par le contribuable lorsqu'il résidait fiscalement en France)	35%	

(1) pour les défauts déclaratifs à l'ISF dû à compter de l'année 2014.

Source : circulaire du 14 décembre 2016

La suppression de l'amende proportionnelle a réduit l'avantage présenté pour les contribuables par la solution transactionnelle et a donc réduit dans une certaine mesure l'attractivité de la procédure de régularisation.

En l'absence de décision du Conseil constitutionnel jusqu'à présent, il est en principe encore possible d'appliquer l'amende proportionnelle pour sanctionner la non-déclaration d'un contrat d'assurance-vie jusqu'à l'année 2016. Toutefois, par application du principe constitutionnel de rétroactivité de la loi pénale plus douce, la nouvelle majoration de 80 % (Art. 1 729 0 A du CGI) s'applique de plein droit aux manquements constatés sur des périodes antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2017, en lieu et place de l'amende de 5 %, si cette solution est plus favorable au contribuable.

Le tableau ci-après décrit le régime des amendes de droit commun et après transaction pour les années 2009 à 2016.

**Tableau n° 4 : régime des amendes en cas de non-déclaration au titre des années jusqu'en 2016**

		année de non-déclaration de l'avoir							
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
compte bancaire	amende de "droit commun"	1500 € ou 10 000 €			1500 € ou 10 000 €, 5 % des avoirs si > 50 000 € à compter de la publication de la décision du CC (JO du 24/07/16), l'amende proportionnelle ne peut plus être appliquée si la transaction n'a pas été signée				
	amende STDR	plafond à 1,5 % (passif) ou 3 % (actif)							
contrat d'assurance vie	amende de "droit commun"	1 500 €			1500 € ou 10 000 €, 5 % des avoirs si > 50 000 €				
	amende STDR	plafond à 1,5 % (passif) ou 3 % (actif)							
trust	amende de "droit commun"				10 000 € ou 5 % des avoirs si c'est supérieur	20 000 € ou 12,5 % des avoirs si c'est supérieur			
						à compter de la publication de la décision du CC (JO du 17/03/17), l'amende proportionnelle ne peut plus être appliquée si la transaction n'a pas été signée			
	amende STDR				plafond à 1,5 % (passif) ou 3 % (actif)	plafond à 3,75 % (passif) ou 7,5 % (actif)			

Source : Cour des comptes

Les pénalités effectivement appliquées ont donc sensiblement varié dans le temps. Elles ont été en fait plus élevées pour les contribuables dont les dossiers ont été réglés avant la censure de l'amende proportionnelle. L'administration estime que la suppression de cette amende a minoré les recettes du STDR de 200 M€.

Les défauts de déclarations à partir de l'année 2017 seront sanctionnés selon les modalités prévues par la LFR 2016. Pour ce nouveau régime de sanction, aucun barème transactionnel n'est actuellement prévu.

## D - Une articulation organisée entre régularisation et contrôle fiscal

Le dépôt d'une déclaration rectificative n'est pas le résultat d'une activité de contrôle fiscal mais l'expression d'une demande de mise en conformité à l'initiative du contribuable. Le contribuable ne peut bénéficier de cette procédure que s'il y recourt de manière volontaire et remplit toutes les conditions mises à ce recours.

## 1 - L'inéligibilité à la procédure de régularisation en cas de procédure administrative en cours

Lorsqu'un contribuable fait l'objet d'une procédure administrative, contrôle fiscal, examen de situation fiscale personnelle (ESFP)<sup>37</sup>, contrôle relatif aux droits d'enregistrement, procédure pour manquement à l'obligation déclarative du code des douanes, demande d'informations d'un service fiscal portant sur les actifs et comptes non déclarés à l'étranger, il n'est pas admis à déposer de dossier de régularisation. S'il le fait, les pièces transmises sont renvoyées selon le cas aux brigades de la DNVSF<sup>38</sup> ou aux services des DIRCOFI et DDFIP et le traitement du cas de ce contribuable continue à relever de la compétence du service à l'origine du contrôle ou de la demande d'informations. Dans cette situation, les pénalités et amendes pour non déclaration de ces avoirs ne font *a priori* l'objet d'aucune remise transactionnelle. En outre, pour les affaires les plus significatives, des poursuites correctionnelles peuvent être engagées.

## 2 - L'exclusion d'un contrôle fiscal sur la seule base du dépôt d'une déclaration rectificative

Même si un contribuable ne fait pas l'objet d'un contrôle ou d'une demande d'information et est donc éligible à la procédure de régularisation, il pourrait être dissuadé d'entreprendre cette démarche par la crainte d'« attirer l'attention du fisc » en déposant une déclaration rectificative et donc de provoquer des contrôles fiscaux. Il était donc nécessaire d'expliquer l'articulation entre le traitement d'une déclaration par le STDR et les contrôles fiscaux sur pièces et externes susceptibles de viser le déclarant.

L'existence de la procédure suivie par le STDR ne fait évidemment pas obstacle à la poursuite de l'activité normale des services chargés du contrôle fiscal. La démarche de régularisation de la part d'un contribuable ne doit pas avoir pour effet d'exclure tout contrôle à l'encontre de celui-ci, dès lors que le motif de l'engagement du contrôle ne trouve pas son origine dans la révélation par le contribuable d'avoirs à l'étranger. En revanche la démarche de régularisation ne constitue pas en soi un motif d'engagement d'un contrôle.

Dans cet esprit, l'instruction du service du contrôle fiscal du 31 juillet 2013<sup>39</sup> a disposé que le contrôle des dossiers des contribuables ayant procédé à une régularisation de leur situation devait veiller à respecter un équilibre entre :

<sup>37</sup> Sont concernés non seulement les contribuables faisant l'objet d'un ESFP en cours, mais aussi ceux ayant fait l'objet d'un ESFP achevé portant sur des années non antérieures à 2007. En effet, l'administration considère que ces contribuables ne peuvent bénéficier de la circulaire, faute d'avoir déclaré leurs comptes à l'étranger alors qu'il leur était demandé de déclarer l'ensemble de leurs comptes et que par définition les comptes étrangers sont présumés n'avoir pas été déclarés à cette occasion.

<sup>38</sup> En cas de découverte, en cours de contrôle, de dissimulations de revenus et/ou de patrimoine, par l'intermédiaire de comptes à l'étranger, et donnant lieu à l'application de pénalités fiscales, le contribuable est alors susceptible d'être poursuivi pour délit de fraude fiscale sur le fondement de l'article 1741 du CGI. Une plainte au pénal peut être déposée, après avis favorable de la Commission des infractions fiscales, conformément à l'article L 228 du Livre des procédures fiscales (LPF). Les poursuites pénales peuvent également porter le cas échéant sur les faits de blanchiment, d'abus de biens sociaux, etc., connexes de la fraude fiscale.

<sup>39</sup> Dispositions rappelées dans la note du service fiscal du 9 juin 2015 concernant la mise en place des pôles déconcentrés.

- d'une part, l'absence d'utilisation des demandes de régularisation comme un axe de contrôle, dont l'effet serait de décourager les contribuables de se mettre en conformité ;
- d'autre part, l'exercice normal, par l'administration fiscale, de son pouvoir de contrôle et de sa capacité à rectifier les anomalies significatives dont elle pourrait avoir connaissance.

De même il est proscrit de constituer des listes de ces dossiers (avec recherche multicritères) à des fins de programmation.

Cependant, ces textes sont des documents interne à la DGFiP et n'ont pas fait l'objet de publication. Ils constituent donc des dispositions d'organisation non opposables à l'administration, le contribuable éventuellement contrôlé postérieurement au dépôt d'une demande de régularisation disposant par ailleurs de toutes les voies de recours de droit commun.

Néanmoins, la « foire aux questions » relative à la procédure de régularisation, publiée sur le site internet du ministère (<https://www.economie.gouv.fr/dgfp/actualites-et-reponses-aux-questions>) précise l'articulation entre le dépôt des déclarations rectificatives et le contrôle fiscal.

Il y est ainsi mentionné en page 16 que « *La régularisation de vos comptes à l'étranger dans le cadre de la circulaire ministérielle du 21 juin 2013 et du 14 septembre 2016 ne conduira pas à un contrôle systématique de votre situation fiscale, par un autre service de l'administration fiscale, sur des points autres que ceux portant sur les avoirs à l'étranger. Toutefois, si l'administration fiscale l'estime nécessaire, elle pourra, dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, procéder à un examen de votre dossier fiscal.* » Cette doctrine, publiée, peut donc être considérée comme opposable.

Au cours de la conférence organisée avec l'IACF le 10 février 2015, l'administration a précisé aux avocats que lorsqu'un contrôle ISF était engagé postérieurement à la demande de régularisation, et que le questionnement du service de contrôle portait sur les avoirs régularisés, il convenait d'informer le service local et lui demander de se rapprocher du STDR pour une meilleure coordination des opérations.

### 3 - Les relations entre les services de contrôle fiscal et le STDR

La circulaire exclut du dispositif de régularisation les dossiers comportant des avoirs provenant d'une activité illicite ou occulte<sup>40</sup> (le terme de soupçon de blanchiment n'est toutefois pas cité). Si l'origine des fonds ne peut pas être établie de façon suffisamment probante (fût-ce à l'aide d'un faisceau de présomptions) le dossier n'est pas admis à la procédure de régularisation volontaire mais transmis à la DNVSF. Lorsque le motif de transfert est renseigné dans l'outil de suivi du STDR, 17 cas de renvoi d'attribution sont recensés pour activité occulte et 43 dossiers visés par une procédure judiciaire préalable à la démarche de régularisation n'ont pas été traités par le STDR et ont été renvoyés à un service de contrôle.

---

<sup>40</sup> Le fait de percevoir des commissions à l'étranger, deux au minimum, est constitutif d'une activité occulte. La régularisation est possible uniquement si la dernière commission perçue est antérieure à 2007. En revanche, le fait pour un chef d'entreprise d'avoir minoré ses recettes et d'en avoir encaissé la fraction non déclarée à l'étranger n'est pas considéré comme une activité occulte. Dans ce cas, les recettes dissimulées depuis 2007 seront naturellement imposables.

En cours d'examen de déclarations rectificatives, si les contribuables ne répondent pas ou incomplètement aux demandes d'information qui leur sont adressées, le dossier ne peut pas être régularisé et est renvoyé aux services de contrôle fiscal.

Il en va de même en fin d'instruction si le contribuable rejette les conditions de la régularisation ou refuse de signer la transaction : une vingtaine de cas de ce type ont été rencontrés à ce jour.

Enfin, si l'examen d'un dossier de régularisation révèle qu'un avoir a plusieurs titulaires mais que certains d'entre eux n'ont pas fait de déclaration et, une fois informés, persistent à s'abstenir d'en faire, alors le STDR fait un signalement à la DNVSF.

Les contribuables régularisant spontanément leur situation fiscale à raison d'avoirs à l'étranger sont identifiables dans l'application Alpage<sup>41</sup> CSP (contrôle sur pièces). En effet, un dossier « CSP particulier » est ouvert au nom de ces contribuables et la mention « STDR » dans le cadre « complément motif » permet de les identifier comme effectuant ou ayant effectué une démarche spontanée de régularisation auprès du STDR ou d'un pôle de régularisation. Les services de contrôle fiscal en sont donc informés.

Si un service envisage d'engager un contrôle à l'égard d'un contribuable qui régularise sa situation auprès du STDR ou d'un pôle, il est tenu de prendre l'attache de ces derniers afin de déterminer, de concert, l'articulation entre la procédure de régularisation et la procédure de contrôle.

En tout état de cause, l'existence de la procédure gérée par le STDR n'a pas eu pour effet de réduire les résultats du contrôle fiscal sur les particuliers comme l'indique le tableau en annexe n° 5. De 2012 à 2016, les résultats financiers de la DNVSF (redressements) sont en nette augmentation passant ainsi de 580 M€ à 1 Md€ (droits nets et pénalités) sur la période considérée. Certes, le nombre de dossiers examinés en contrôle fiscal externe (CFE) diminue sur la période, mais en contrepartie la DNVSF a intensifié le contrôle sur pièces. Enfin, la médiane des droits en contrôle fiscal externe est en augmentation constante sur la période. De même, le taux d'opérations conformes et à faible rendement est en nette diminution.

## **E - Une information *ex post* du Parlement**

L'instauration de la procédure de régularisation, fondée sur l'application du droit fiscal en vigueur et l'utilisation des prérogatives qu'il confère à l'administration fiscale n'a pas nécessité de mesure législative pour en définir les principes : seules les modifications des sanctions de droit commun consécutives aux décisions du Conseil constitutionnel ont dû être intégrées dans la loi.

Le Parlement est tenu régulièrement informé de l'application et des résultats de ce dispositif à l'occasion de l'examen des lois de finances et est destinataire chaque année d'un rapport spécifique sur ce sujet. Le rapport pour 2016 a été publié en avril 2017. Ces rapports décrivent dans une première partie l'organisation administrative en place, les modalités de traitement des déclarations rectificatives et la procédure de mise en conformité. Leur seconde

<sup>41</sup> ALPAGE Aide logicielle à la programmation, à l'analyse, et à la gestion du CFE.

partie présente une analyse des demandes de mise en conformité reçues dans l'année (nombre de dossiers, montant, localisation et origine des avoirs déclaré) ainsi que les résultats de l'activité du STDR durant l'exercice (volume des dossiers traités, droits et pénalités encaissés).

### **III - Un régime uniforme dans ses principes, des variations dans l'application**

L'exécutif et l'administration ont souligné que le dispositif mis en place en juin 2013 n'était en rien dérogatoire aux règles du droit fiscal. De fait, les contribuables doivent s'acquitter du paiement intégral des impositions éludées et non prescrites dans les conditions de droit commun calculées par application objective du droit fiscal en vigueur au moment de l'exigibilité, ainsi que des pénalités et amendes correspondantes, modulables dans les limites permises dans le cadre d'une transaction dont les principes sont homogènes et transparents. Les modalités de traitement sont rendues publiques par la mise en ligne des différentes circulaires. Un rapport annuel est remis au Parlement<sup>42</sup>. Ce dispositif présente donc une amélioration par rapport au système antérieur (Woerth). Le fait qu'il soit normé facilite le travail des agents du fisc qui s'inscrit dans le cadre de règles claires ainsi que les relations avec les contribuables.

#### **A - Des disparités objectives entre contribuables**

##### **1 - Détenteurs d'avoirs à l'étranger et détenteurs d'autres avoirs**

La possibilité de régulariser leur situation dans des conditions relativement favorables constitue une mesure de clémence spécifique à l'endroit des détenteurs d'avoirs non déclarés à l'étranger dont ne bénéficient pas d'autres contribuables ayant commis des fraudes d'effet équivalent qui peuvent certes bénéficier d'une transaction mais sans que les termes en soient connus à l'avance et restent exposés à des poursuites pénales.

##### **2 - Des effets inégaux entre contribuables venant à la régularisation**

Les contribuables souscrivant des déclarations rectificatives n'ont pas eu, de fait, le même traitement dans le temps en raison de l'évolution du droit. En effet les pénalités applicables ont varié selon les dates de dépôt des dossiers et de signature des transactions : cet état de fait résultant de changements législatifs et de décisions du Conseil constitutionnel ne saurait être imputé à l'administration, d'autant que le régime avait été établi sur la base de dispositions législatives récentes (2011 pour les trusts et 2012 pour les amendes) et que la jurisprudence du Conseil constitutionnel dans la période précédant immédiatement la création du STDR avait admis le principe de sanctions proportionnelles. Il n'en reste pas moins qu'il a objectivement abouti à une absence d'égalité de traitement sur un court laps de temps.

---

<sup>42</sup> Le dernier en date, sur l'année 2016, en avril 2017

D'autre part, les remises de pénalités, de par leur caractère proportionnel, représentaient un avantage d'autant plus grand en valeur absolue que les impôts éludés avaient été importants, et donc le montant des avoirs dissimulés élevé. On peut donc soutenir que les fraudeurs disposant des avoirs les plus considérables ont tiré un bénéfice supérieur de l'application de ce dispositif.

## B - Un mécanisme de régularisation qui se différencie des pratiques étrangères

De manière globale, il n'est pas aisé de comparer la procédure introduite en France en 2013 avec celles qui ont eu cours ou ont encore cours dans d'autres pays, ne serait-ce qu'à cause des différences dans les systèmes fiscaux. *A priori* les amnisties assorties du paiement d'une taxe proportionnelle aux capitaux rapatriés sont plus favorables aux contribuables dès lors que le taux de cette taxe n'est pas trop élevé ; l'inconvénient pour le contribuable est qu'il ne bénéficie pas alors de la prescription du recouvrement des impôts dus. Sans recourir à l'amnistie, plusieurs pays ont mis en place des mécanismes de divulgation volontaire assortis d'une modération des sanctions légales (cf. annexe n° 13). Il peut être relevé que la plupart de ces mécanismes sont moins avantageux pour les fraudeurs repentis : en Allemagne il n'est ouvert qu'en deçà d'un seuil de montant de droits éludés, ramené de 50 000 € à 25 000 € en 2014 : la plupart des dossiers déposés au STDR se situent au-delà de ce seuil. L'Espagne n'a jamais accordé de réduction des pénalités. Les modulations accordées en Italie dans le dispositif entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015 sont d'ampleur modeste.

## CONCLUSION

*L'existence d'un régime de sanction des manquements à l'obligation de déclarer les avoirs détenus à l'étranger n'a, pendant longtemps, pas été suffisamment dissuasive pour amener les détenteurs d'avoirs dissimulés à les révéler au fisc. Face à ces contournements et aux difficultés rencontrées pour appréhender les avoirs dissimulés, des États ont mis en place des mécanismes de régularisation ; une expérience d'incitation à la déclaration volontaire a été menée en France pendant quelques mois en 2009 (« cellule Woerth ») mais avec des résultats limités. Dans les années qui ont suivi, les progrès en matière de levée du secret bancaire et de généralisation des échanges d'information entre pays ont modifié le contexte : cette évolution tend à rendre la dissimulation d'avoirs de plus en plus compliquée, sauf à les placer dans des pays politiquement peu sûrs ou à recourir à une ingénierie financière complexe, qui fait présumer une volonté de fraude délibérée. Les conditions se sont donc trouvées réunies pour rendre attractive une nouvelle offre de régularisation dont l'instauration a été guidée par une approche pragmatique.*

*Le dispositif proposé aux contribuables détenteurs d'avoirs non déclarés repose, d'une part, sur la dispense *a priori* de poursuites pénales pour fraude fiscale et des assurances en matière de contrôle fiscal, d'autre part sur l'atténuation des pénalités (amendes et majorations), les impôts éludés devant en revanche être réglés avec les intérêts de retard. Ce*

*régime est adossé au mécanisme de la transaction fiscale, consacré en droit, mais s'en distingue sous deux aspects : la transaction a usuellement vocation à traiter un cas individuel en fonction de ses caractéristiques propres alors que la dispositif mis en œuvre a consisté à appliquer les mêmes modalités de règlement à tous les dossiers ; un mécanisme de gestion ad hoc est institué qui se substitue aux procédures de droit commun prévues par le LPF. Enfin, l'égalité de traitement entre contribuables, affirmée en principe, n'a pas été toujours vérifiée, principalement du fait de l'évolution du régime de pénalités. Cette expérience doit inciter, dans l'hypothèse de création de nouveaux dispositifs de ce type, à procéder dans toute la mesure du possible à la stabilisation ex ante du cadre juridique applicable.*

*La procédure de régularisation qui repose sur l'utilisation étendue des pouvoirs de transaction et d'appréciation dévolus à l'administration fiscale a pu être mise en place par l'exécutif seul, dans le cadre des lois en vigueur, sans entorse à la régularité. Le Parlement est tenu régulièrement informé de son application et de ses résultats.*

---

# Chapitre II

## Un fonctionnement ordonné, des recettes budgétaires significatives

La DGFIP a mis en place par étapes les structures et la chaîne de traitement permettant de faire face à l'afflux des demandes de régularisation.

### I - Un dispositif administratif réactif

#### A - Les structures et moyens

##### 1 - Des structures qui se sont adaptées à l'afflux des demandes

L'objectif retenu depuis le début a été de centraliser le traitement de bout en bout, y compris le recouvrement, auprès d'un service spécialisé, en évitant la dispersion au sein des services locaux qui auraient pu ne pas être en mesure de traiter les dossiers de manière homogène.

###### a) *Les débuts du STDR*

La circulaire du ministre du budget du 21 juin 2013 qui met en place la procédure de régularisation des avoirs non déclarés détenus à l'étranger indique que les dossiers sont traités par la Direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) qui assure un contrôle centralisé des demandes. Ce choix s'est imposé de lui-même car cette direction chargée du contrôle des particuliers à forts enjeux dispose d'une solide expertise en la matière. La DNVSF a assuré la réception des déclarations du 21 juin au 1<sup>er</sup> septembre 2013 puis un service spécialisé, le STDR, créé en son sein le 1<sup>er</sup> juillet 2013, a pris le relais.

La création d'un service spécialisé au sein d'une direction de contrôle a répondu à des objectifs d'efficacité mais aussi de transparence. La spécialisation du STDR permet aussi de suivre précisément son activité et ses résultats.

Pour autant, le STDR n'est pas un service de contrôle. Sa mission consiste à traiter en masse les dossiers déposés par les contribuables qui souhaitent mettre leur situation en conformité avec la loi.

Le STDR a été constitué initialement d'une seule structure à Paris, (17, place de l'Argonne) avec à l'origine avec 1 AFIPA (administrateur des finances publiques), 1 IDIV (inspecteur divisionnaire), et une dizaine d'inspecteurs arrivés jusqu'en septembre 2013, les agents étant mis à disposition par la DNVSF et les locaux par la DRFIP d'Île-de-France.

Le traitement des déclarations rectificatives a fait l'objet d'un rapport d'audit (n° 2014-18 de juillet 2014) de la mission risques et audits, mandatée par le DGFiP (lettre de mission du 28 mai 2014), dont la finalité était d'identifier les moyens d'accélérer le traitement des dossiers sans fragiliser la différence de traitement entre fraudeurs actifs et passifs. Au 26 juin 2014, 16 000 lettres d'intention et 7 000 déclarations rectificatives avaient été reçues, l'effectif atteignant 40 personnes. Différents problèmes ont été identifiés par cet audit :

- le secrétariat n'arrivait pas à gérer les flux entrants : 2702 lettres d'intention et 505 déclarations n'étaient pas encore enregistrées au 26 juin 2014 ;
- le délai d'instruction était élevé : le ratio des dossiers traités aux dossiers enregistrés n'était que de 20 %, avec une augmentation continue des dossiers à traiter ;
- les outils de pilotage et de suivi étaient inadaptés et insuffisants (au départ, un simple fichier Excel) et ne garantissaient pas l'intégrité et la sécurité des données.

Les pistes identifiées étaient l'amélioration de l'enregistrement des dossiers, une plus grande formalisation de l'instruction, avec déconcentration d'une partie des dossiers (en dessous d'un seuil à fixer) auprès du réseau, une sécurisation de la gestion et du suivi des flux

Le STDR est progressivement monté en puissance. En septembre 2014, il comptait 2 AFIPA, 5 IDIV, 63 inspecteurs, 8 personnels de secrétariat, le secrétariat avait été réorganisé en deux pôles (flux entrants : enregistrement) et flux sortants (transmission au PRS, archivage, scannage). Ces effectifs ont été ensuite stabilisés puis réduits au fur et à mesure de la mise en place des pôles déconcentrés. Au 31 décembre 2016, le STDR était composé de 6 cadres supérieurs, 33 inspecteurs et 5 agents administratifs, soit 44 agents au total.

#### *b) La création des pôles déconcentrés*

Officieusement, l'administration fiscale avait tablé sur le dépôt d'une dizaine de milliers de dossiers. Cette prévision a été vite dépassée. Au cours de l'année 2014 et au début de l'année 2015, les délais de traitement des demandes par le STDR ont tendu à s'allonger compte tenu du nombre important de dossiers déposés.

Face à l'afflux des demandes de régularisation et compte tenu des enjeux budgétaires, une nouvelle organisation a été décidée pour accélérer les délais de traitement des demandes de régularisation : sept pôles de régularisation déconcentrés (PRD) interdépartementaux ont été mis en place le 1<sup>er</sup> juin 2015, pour renforcer les équipes du STDR et accélérer le traitement des demandes :

- trois pôles localisés en Île-de-France : Paris (compétent sur Paris intra-muros exclusivement) Saint-Germain-en-Laye (77, 78, 91, 95) et Vanves (92, 93, 94) ;
- quatre en province : Lyon (Centre et Auvergne-Rhône-Alpes), Marseille (Sud et Sud-Est), Bordeaux (grand Ouest) et Strasbourg (Nord et Est).

La création de ces nouveaux pôles a nécessité, au préalable, l'adoption de plusieurs textes : deux arrêtés basés sur le modèle de l'arrêté du contrôle sur pièces à distance, afin que les agents des pôles soient compétents pour traiter les dossiers des autres directions ; un décret et deux arrêtés pour élargir la compétence du PRS<sup>43</sup>.

Ces pôles traitent les dossiers qui relèvent de leur ressort géographique et dont le montant est inférieur à 600 000 € d'avoirs détenus directement par une seule personne physique. L'examen des dossiers « complexes » (y compris ceux impliquant des fratries) a continué à relever du STDR. Compte tenu du montant des avoirs, les pôles traitent davantage de questions relatives aux droits d'enregistrement qu'à l'ISF.

La création de ces pôles a permis d'apurer le retard au STDR : en août 2015 tous les dossiers en provenance du STDR y avaient été enregistrés et classés. Elle a été accompagnée d'une décrue des effectifs (moins 9 vérificateurs en septembre 2015).

En juin 2016, compte tenu à la fois de la poursuite des dépôts de dossiers et des objectifs de recettes budgétaires fixés au STDR, le dispositif a de nouveau été étoffé.

Trois nouveaux pôles ont été mis en place le 1<sup>er</sup> juin 2016, à Lille, Nantes et Ermont. Ces trois pôles disposent d'une compétence nationale et traitent des dossiers dont les enjeux ne sont pas les plus élevés, principalement les petits dossiers liés aux fratries.

Les charges de travail des pôles interrégionaux sont inégales (Lyon est particulièrement chargé, puis Marseille et Paris, alors que celui de Bordeaux a une activité moindre) : certains se délestent sur les pôles à compétence nationale (cette solution est jugée préférable au renforcement des effectifs dans les pôles interrégionaux). Les pôles régionaux vont bientôt se voir attribuer une compétence nationale (arrêté en attente).

Le format de ces pôles est homogène. Ils sont chacun composés d'une dizaine d'agents possédant des compétences en matière de fiscalité patrimoniale dirigés par un chef de service A+. Par exemple le pôle de Paris créé au 1<sup>er</sup> juin 2015 a compté constamment 13 agents depuis septembre 2015 : outre son responsable, 10 cadres A, inspecteurs, chargés du traitement des dossiers, un agent B s'occupant de petits dossiers (sans ISF) et un agent C de secrétariat.

Au 31 décembre 2016, les pôles déconcentrés à compétence régionale comptaient 92 agents : 8 cadres supérieurs, 75 inspecteurs traitant les dossiers et 9 agents administratifs. A la même date, les pôles à compétence nationale comptaient 36 agents : 3 cadres supérieurs, 29 inspecteurs et 4 agents administratifs.

### *c) Le pilotage*

Le pilotage resserré de l'ensemble du dispositif est assuré en administration centrale par le service du contrôle fiscal. Il prend notamment la forme de réunions régulières d'un comité de pilotage (COPIL) rassemblant tous les acteurs.

<sup>43</sup> Cf. notamment l'arrêté du 29 mai 2015 fixant la liste des DDFIP pouvant exercer dans le ressort territorial d'une autre direction, le décret du 3 juin 2015 relatif à l'établissement des avis de mise en recouvrement des impositions résultant d'actes ou de déclarations liées à la détention d'avoirs à l'étranger non déclarés, l'arrêté du 3 juin 2015 relatif au recouvrement des impositions dues à raison du traitement d'actes ou de déclarations liés à la détention d'avoirs à l'étranger.

Les responsables du STDR ont une grande proximité avec leur hiérarchie de la DNVSF. Une réunion a lieu tous les quinze jours où peuvent être examinés les dossiers posant problème. Un site de mutualisation du STDR a été créée sur le site intranet ULYSSE de la DNVSF.

Le STDR anime et supervise les PRD.

Il veille à travers la formation des responsables et agents de PRD à l'uniformité des méthodes de traitement. Les responsables des PRD ont été formés pendant une semaine au STDR. Un inspecteur du STDR s'est déplacé dans chaque PRD pendant trois jours pour former les vérificateurs des PRD. Chaque pôle comporte un inspecteur expert qui assure localement la formation des inspecteurs du pôle.

Le STDR maintient des liens fonctionnels étroits avec chacun des pôles et reste gardien de l'orthodoxie des processus mis en œuvre et de la doctrine appliquée. Le STDR compte 7 inspecteurs référents des pôles. Il existe une liaison informelle entre un agent A+ du STDR et le responsable A+ du pôle sur les décisions qui posent des problèmes de principe. Une réunion annuelle des PRD a lieu au STDR (la dernière fin 2016) et les responsables du STDR assurent une permanence téléphonique auprès des responsables des PRD.

Les outils et les procédures utilisés (informatique, méthode de rédaction des transactions, procédures de mise en recouvrement, etc.) sont identiques au STDR et dans les pôles déconcentrés. Les pôles instruisent donc les dossiers exactement de la même façon que le STDR. Les modalités de paiement des droits et pénalités dus ne sont pas modifiées par cette nouvelle organisation.

En revanche, le STDR ne pilote pas les pôles en termes d'objectifs (ni en termes de nombre de dossiers traités ni de recettes). Les résultats sont suivis par le service du contrôle fiscal.

L'examen de dossiers par les rapporteurs de la Cour au STDR et dans les pôles a montré que les principes de règlement édictés dans les circulaires étaient bien appliqués de manière uniforme.

## 2 - Des moyens bien calibrés

### a) *La gestion des ressources humaines*

Le STDR constitue une sorte d'administration de mission, travaillant en « mode projet » au sein des structures permanentes de la DGFiP. Les règles d'affectation du personnel y sont plus souples que dans les services déconcentrés classiques de la DGFiP. Des postes ont été créés en surnombre. Les agents peuvent y être affectés par détachement ou selon les mouvements. Les personnes travaillant au sein du STDR et des PRD ont été recrutées sur la base du volontariat suite à appel à candidatures. Les compétences requises étaient de posséder de bonnes connaissances techniques en fiscalité, particulièrement en fiscalité des revenus et du patrimoine. La plupart des agents recrutés avaient une expérience du contrôle fiscal (par exemple au pôle de Paris, la plupart des agents sont originaires de la division fiscale de la DRFIP de Paris). Il est estimé qu'il faut six mois de pratique à un agent affecté au STDR pour y être pleinement opérationnel. Les agents perçoivent une prime modeste (inférieure à une centaine d'euros) ; leur motivation pour venir au STDR n'est donc pas financière mais tient au caractère même de cette activité et à l'intérêt qu'ils y portent dans leur parcours professionnel.

Au total, fin 2016, le STDR et les pôles employaient 172 personnes, très majoritairement des cadres A, auxquelles il convient d'ajouter les 18 personnes du PRS spécialisés dans le recouvrement (cf. *infra*). Cette activité mobilisait donc au total 190 agents de la DGFIP.

Ce dispositif était alors considéré comme stabilisé. Cependant, les agents en poste depuis deux ou trois ans commençaient à se préoccuper de leur affectation suivante. L'annonce de la clôture de la procédure et de la fermeture consécutive du STDR doit amener à programmer la réduction de ses effectifs.

**Tableau n° 5 : effectifs du STDR et des pôles de régularisation déconcentrés<sup>44</sup>**

	2013	2014	2015	2016
STDR	25	62	70	44
Pôles			71	128
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>62</b>	<b>141</b>	<b>172</b>

Source : DGFIP, rapports annuels au Parlement sur l'application de la circulaire du 21 juin 2013

### b) Les outils

Le premier outil de suivi est un outil de publipostage qui génère les pièces de procédure jusqu'à la proposition de transaction et permet aux vérificateurs de remplir automatiquement les documents de procédure sans risques et inclut un contrôle de cohérence entre les éléments du dossier et les éléments envoyés au PRS (fiche 39-50 de mise en recouvrement). Cet outil n'a pas été développé par les services informatiques de la DGFIP mais par un agent du STDR, à partir d'un tableur Excel et de documents Word.

Le STDR dispose également d'une base dite RADAR, développée par la Direction des vérifications nationales et internationales (DVNI). Chaque dossier est enregistré dans cette base de données, qui fournit son état d'avancement. Cette base recense des informations détaillées sur chaque dossier, par exemple la catégorie des avoirs ou la banque dans laquelle les comptes sont détenus. Les informations figurant dans la base RADAR ne permettent toutefois pas de retrouver les dossiers relevant d'une même fratrie.

Enfin, à l'issue du traitement des dossiers, les pièces principales sont scannées et intégrées dans une base dénommée GED, créée pour le STDR par le service de documentation nationale du cadastre (SNDC) : les pièces de procédure, les déclarations rectificatives, les demandes de renseignements (imprimés n° 751), la proposition de transaction et la transaction, le cas échéant les déclarations de succession ou de donation. Les services ont ultérieurement accès aux données scannées. Les éléments contenus dans la base GED sont accessibles aux n° 1 et n° 2 des DDFIP par numéro de dossier, par nom de contribuable, par numéro dans la base alpage du contrôle fiscal.

<sup>44</sup> NB : effectifs constatés (sans retraitement) au 31 décembre de l'année

Les dossiers papier complets sont archivés au moins quinze ans (sur le site de Saint-Florentin dans l'Yonne) aux fins de contrôle et de réponse aux réquisitions judiciaires.

Les agents du STDR ont également accès aux outils classiques de la DGFiP : le compte des particuliers, l'application de contrôle du patrimoine, l'application Consfi (conséquences financières du contrôle).

Un numéro alpage est ouvert dès qu'un dossier est traité par le STDR.

Les données statistiques sont produites par le bureau CF1A à partir de la base RADAR et des données du PSR.

### *c) Le coût du dispositif*

Le coût du dispositif consiste presque exclusivement en coûts de personnel (le STDR et ses pôles sont installés dans des locaux existants de la DGFiP où il existait de la place, les dotations en matériel sont standards). Il a atteint, en année pleine, 15,3 M€ en 2016, dont 4,6 M€ pour le STDR central, 9,4 M€ pour les pôles déconcentrés et 1,3 M€ pour le PRS. Le détail pour les années 2013 à 2016 est présenté dans l'annexe n° 14.

## **B - Un processus industrialisé de traitement des dossiers**

### **1 - Le dépôt à l'initiative du contribuable et les paiements spontanés**

#### *a) Le lieu du dépôt*

Les dossiers peuvent être déposés auprès de services fiscaux dont dépend le contribuable (SIP ou SIE de rattachement). Quand un dossier est déposé auprès d'un SIP ou SIE, le SIP ou SIE réceptionnaire doit transmettre le dossier à la division du contrôle fiscal de sa direction. Cette dernière se charge d'adresser le dossier de régularisation au pôle de régularisation compétent ou au STDR si elle identifie que ce dossier relève de sa compétence. Cette centralisation est destinée à éviter tout risque de traitement parallèle et hétérogène.

#### *b) Les lettres d'intention*

Les délais nécessaires à la constitution d'un dossier complet de mise en conformité peuvent être longs suivant l'ancienneté des avoirs déclarés ou leur origine, ou lorsque les avoirs à l'étranger sont détenus indirectement (interposition d'une ou plusieurs structures étrangères).

C'est pourquoi, à la suite de la publication de la circulaire du 21 juin 2013, la plupart des contribuables ont révélé au STDR la détention d'avoirs à l'étranger, préalablement au dépôt d'un dossier complet comportant leurs déclarations rectificatives et les pièces justificatives. Ces demandes incomplètes appelées « lettres d'intention » donnent lieu à un décompte spécifique de la part du STDR ou des pôles de régularisation déconcentrés.

Toutefois, pour inciter les contribuables à finaliser leur dossier dans un délai raisonnable, la circulaire du 10 décembre 2014 a prévu que ces demandes devaient être complétées par le dépôt des déclarations rectificatives dans un délai maximum de six mois.

Des courriers de relance ont été adressés en novembre 2015 et en octobre 2016 aux contribuables n'ayant pas déposé leur dossier complet de régularisation dans ces délais.

Le suivi des déclarations d'intention relève des secrétariats du STDR et des pôles, en amont du traitement proprement dit des dossiers.<sup>45</sup>

*c) Les déclarations rectificatives*

Les contribuables souhaitant se mettre en conformité doivent déposer des déclarations rectificatives au titre de l'impôt sur le revenu, des déclarations rectificatives ou initiales d'ISF sur toute la période non prescrite et, suivant l'origine des avoirs et sous réserve des règles de prescription, une déclaration de succession rectificative ou initiale (si le décès est intervenu récemment) ou une déclaration de donation.

Ces déclarations rectificatives sont accompagnées de pièces justificatives permettant au STDR et aux pôles de régularisation déconcentrés de :

- vérifier le montant des avoirs détenus, directement ou indirectement, à l'étranger et les revenus déclarés et, par suite la sincérité des déclarations rectificatives déposées ;
- s'assurer de l'origine des avoirs à l'étranger notamment à partir d'attestations bancaires.

Le dossier doit comprendre :

1) un écrit exposant de manière précise et circonstanciée l'origine des avoirs détenus à l'étranger, accompagné de documents justifiant de cette origine ou constituant un faisceau d'éléments de nature à l'établir ;

2) les justificatifs relatifs aux montants des avoirs détenus directement ou indirectement à l'étranger et des revenus de ces avoirs sur la période régularisée ; les documents bancaires doivent être joints (avoirs, revenus, y compris plus- et moins- values, relevés bancaires) ;

3) lorsque les avoirs ont pour origine une succession ou une donation, une attestation de l'établissement financier étranger précisant l'absence d'alimentation du compte par le contribuable ou tout autre justificatif permettant de constater que le compte n'a pas été alimenté par le contribuable postérieurement à la succession ou à la donation ;

4) une attestation du contribuable selon laquelle son dossier est sincère et porte sur l'intégralité des comptes et avoirs non déclarés détenus à l'étranger qu'il possède ou dont il est l'ayant droit ou le bénéficiaire économique.

La constitution de ce dossier complet de mise en conformité nécessite pour les contribuables de se rapprocher des banques et des institutions financières au sein desquelles sont gérés les avoirs. En effet, les contribuables ne détiennent généralement aucun document ou relevé bancaire sur leurs avoirs détenus à l'étranger afin d'assurer la discréetion résultant du secret bancaire. Les justificatifs sont en principe fournis par les établissements teneurs de comptes. Les contribuables doivent fournir les éléments attestant la titularité du compte pour les comptes anonymes à numéro et les informations permettant de retracer l'origine des fonds

<sup>45</sup> En guise d'illustration, fin mars 2017, le pôle de Paris avait 2900 demandes de régularisation en stock, dont 400 lettres d'intention et 2500 déclarations rectificatives. Il avait traité 1223 dossiers depuis sa création.

et d'assurer la traçabilité des flux. Dans les cas où les documents sont partiels, il peut être recouru à un faisceau d'indices pour établir l'origine des avoirs.

#### *d) Le paiement des impôts dus concomitant du dépôt des déclarations rectificatives*

Les contribuables doivent, au moment du dépôt des déclarations rectificatives, payer spontanément le montant des impositions éludées et non prescrites au titre des impôts auto-liquidés, soit l'ISF et les droits d'enregistrement (en cas de succession ou de donation). Ils peuvent également, de manière facultative, effectuer un paiement au titre de l'IR éludé, mais ce paiement ne fait l'objet que d'une imputation comptable provisoire.

Toutes les sommes acquittées au titre de la régularisation des avoirs non déclarés à l'étranger sont affectées budgétairement par le seul PRS de Paris Sud-Ouest. Dès lors toute somme versée auprès d'un autre poste comptable doit être transférée au PRS de Paris Sud-Ouest

## **2 - Une fixation normée des conditions de la transaction**

#### *a) Le processus*

Les déclarations rectificatives déposées sont enregistrées puis affectées pour traitement à un vérificateur. La cheffe du STDR répartit les dossiers aux enjeux les plus forts entre vérificateurs intuitu personae. Les autres dossiers sont répartis par les chefs de section. Il en va de même au sein des pôles déconcentrés. Les critères d'attribution sont multiples : équilibre dans la répartition de la charge, compétence d'un vérificateur dans un domaine de la fiscalité utile pour le traitement d'un dossier (DMTG par exemple), disponibilité, diligence... ; les agents récemment affectés au STDR ou dans un pôle reçoivent des premiers dossiers relativement simples pour leur permettre de se familiariser avec la procédure.

Quand un vérificateur reçoit un dossier, il procède à un premier examen sommaire qui consiste seulement à vérifier la présence des pièces obligatoires. Cet examen est en général positif. Sinon, les lacunes sont signalées au contribuable via son conseil. Les vérificateurs s'assurent aussi qu'un contrôle fiscal, par les services locaux (brigade de patrimoine et de revenus) ou des services spécialisés, n'est pas en cours ou récemment achevé. Le contrôle fiscal a le pas sur la procédure de régularisation. Le dossier admis à l'examen par le STDR fait l'objet d'une saisine dans la base Alpage, pour informer les autres services de l'existence d'une procédure de régularisation. Le dialogue en la matière entre services de la DGFiP est fluide.

Les dossiers ainsi validés sont mis en attente par le vérificateur pour être ouverts ultérieurement. Un agent a en moyenne un portefeuille de 120 à 140 dossiers affectés, ce qui couvre à la fois les dossiers « ouverts » en cours de traitement (une trentaine à une quarantaine) et les dossiers qui lui ont été affectés et qu'il n'a pas encore ouverts dits « en attente ».

Les vérificateurs disposent d'une certaine latitude dans leurs méthodes : certains préfèrent se concentrer sur un nombre restreint de dossiers en cours de traitement, d'autres ouvrir un plus grand nombre de dossiers pour tenir compte des délais de réponse des contribuables et de leurs conseils aux questions posées par le service. Il n'est pas fixé *a priori* de délai de traitement pour un dossier car ce délai dépend de ses particularités et des vicissitudes du dialogue avec les déposants. Il est attendu d'un agent qu'il finalise une centaine de transactions par an.

*b) L'examen au fond*

Les modalités générales

Le STDR et les pôles de régularisation déconcentrés procèdent à un examen des déclarations et des pièces justificatives, conduisant le cas échéant à de nouveaux échanges avec le contribuable ou son conseil notamment lorsque les pièces fournies ne permettent pas d'avoir une assurance raisonnable sur l'origine des avoirs et la sincérité des déclarations. Les inspecteurs estiment que les déclarations sont plus ou moins insuffisantes dans 90 à 95 % des cas, même si les contribuables les ont établies de bonne foi et ont été bien conseillés.

La difficulté principale est d'établir les données, de rassembler des éléments de preuve, notamment sur l'origine des avoirs, pour corroborer les dires des déclarants qui ne disposent pas toujours de documents. L'administration est, dans les faits, pragmatique compte tenu de la difficulté à établir l'origine des fonds pour les comptes anciens, mais sans pour autant se contenter d'une seule attestation sur l'honneur. Le fait que la banque indique que compte tenu de l'ancienneté, elle ne peut communiquer des pièces justificatives, est pris en compte.

Le STDR s'attache à reconstituer les mouvements de fonds sur période non prescrite. Il interroge les contribuables sur les retraits des comptes pour s'assurer qu'il s'agit bien de dépenses de train de vie car des retraits d'un montant élevé peuvent dissimuler des donations. Si les investigations font apparaître des donations non déclarées, une déclaration rectificative est alors demandée à chaque donataire. Dans le cas des contribuables actifs, des éléments justificatifs sont indispensables pour les alimentations récentes du compte bancaire, car l'administration entend éviter tout blanchiment de fonds à l'origine indéterminée. En cas de retraits fréquents, le STDR procède à des vérifications auprès de la Douane.

La facilité et la rapidité du dialogue dépendent des avocats, plus ou moins diligents. Certains avocats estiment que leur prestation est achevée avec le dépôt de la déclaration, les avocats spécialisés sont plus réactifs. Certains éléments doivent être fournis par les contribuables eux-mêmes mais il n'est pas rare qu'ils soient âgés et aient du mal à répondre. Il arrive également que des déclarants âgés décèdent en cours de procédure. Dans ce cas elle est poursuivie avec les héritiers<sup>46</sup>. La facilité du traitement dépend aussi des établissements teneurs de compte : il est plus malaisé d'obtenir des informations d'établissements israéliens que d'établissements suisses.

Un délai de 60 jours est accordé pour la réponse à une demande d'information. Si ce délai n'est pas respecté, il est demandé aux agents de faire ensuite des rappels tous les quinze jours.

Les montants dus au titre des impôts auto-liquidés sont vérifiés par le STDR et souvent rectifiés à un niveau supérieur à celui du paiement effectué au moment du dépôt des déclarations rectificatives. C'est ensuite le STDR qui procède au calcul de l'impact de la déclaration sur les autres impôts dus par le contribuable (par exemple, l'IR est affecté par la prise en compte des revenus d'actifs non déclarés ainsi que par des plus et moins-values mobilières). Comme l'IR vient au passif de l'ISF, si l'IR augmente, l'ISF diminue.

<sup>46</sup> Si la personne décédée était juridiquement seule titulaire du compte, il n'est pas appliqué de pénalité ni d'amende ; si en revanche le compte faisait partie des biens détenus en communauté, le membre survivant de cette communauté doit régler les pénalités et amendes.

### Les cas de pluralité de détenteurs d'avoirs

Il arrive qu'un même dossier concerne plusieurs contribuables, le plus souvent une « fratrie », le cas type étant celui d'avoirs reçus par succession. En général les avocats préparant les dossiers incitent tous les membres d'une même famille à déclarer ensemble. Deux situations peuvent se présenter : si la succession n'est pas prescrite, tous les héritiers se trouvent tenus par la solidarité civile ; si elle est prescrite et que seule une partie des héritiers a procédé à une déclaration d'avoirs à l'étranger, alors le fisc sait que les autres sont aussi titulaires d'avoirs mais se sont abstenu de les déclarer. Dans ce cas, le STDR informe le ou les avocats du ou des déclarants, mais ne s'adresse pas directement aux co-titulaires non déclarants. Si ces derniers ne font pas de déclaration, l'inspecteur du STDR établit une fiche d'instruction et fait un signalement à la DNVSF.

#### *c) La priorité donnée aux dossiers à fort enjeu budgétaire*

L'ordre de traitement est déterminé par la priorité budgétaire. Les dossiers à fort enjeu sont traités les premiers, le plus rapidement possible après leur dépôt. Les dossiers à faible enjeu sont traités dans les interstices laissés par les dossiers à fort enjeu (dans l'intervalle entre une demande de renseignement complémentaire et la réponse). Cette situation vaut surtout pour le STDR central. La création des pôles a tendu à améliorer le délai de traitement des petits dossiers, l'ordre retenu consistant à traiter en premier les dossiers les plus anciennement déposés<sup>47</sup>. Cependant des dossiers déposés à date ancienne et déjà ouverts au STDR n'étaient pas transférables aux pôles ; ils ont pu rester longtemps en souffrance. Les contribuables dont les dossiers sont à faible enjeu sont satisfaits de s'être mis en règle par leurs déclarations et ne sont pas pressés de parvenir à une transaction définitive. Le délai peut leur procurer un avantage de trésorerie, dans la mesure où il leur reste à payer les impôts calculés par l'administration – IR – et fréquemment un complément sur les impôts auto-liquidés dont ils se sont acquittés lors du dépôt de leur dossier : au fur et à mesure de la gestion de la procédure, on constate une tendance à la hausse du montant des droits rappelés par rapport aux droits autoliquidés.

Les disparités de durée de traitement des dossiers et de délais de conclusion de la transaction sont la seule différence de traitement entre contribuables.

#### *d) La garantie de l'homogénéité*

La circulaire du 21 juin 2013 et les documents subséquents ont tendu à fixer des principes d'application clairs permettant d'harmoniser le traitement des dossiers et de garantir l'égalité de traitement. Par ailleurs, le traitement centralisé des dossiers en un point unique d'expertise disposant d'une compétence nationale et centralisant les paiements auprès d'un comptable unique participe à l'égalité de traitement entre les contribuables.

L'organisation interne au sein du STDR et des pôles vise également à assurer la cohérence de la doctrine et l'homogénéité des pratiques. Les dossiers sont traités par les inspecteurs puis

<sup>47</sup> À titre d'exemple, au pôle de Paris, fin mars 2017, 3 dossiers déposés en 2013 n'étaient pas soldés ; tous les dossiers déposés en 3204 avaient été ouverts, mais pas tous finalisés.

visés par les chefs de section (inspecteurs divisionnaires – IDIV), sans double visa ; il arrive que les AFIPA se substituent aux IDIV pour viser les dossiers quand ceux-ci sont trop chargés.

Le visa des dossiers à fort enjeu ou présentant des problématiques complexes relève, d'une manière générale, de la compétence des deux AFIPA responsables du STDR. Lorsque les chefs de section reçoivent un dossier de ce type, un échange s'instaure avec l'AFIPA de rattachement et les difficultés susceptibles d'être rencontrées sont évoquées. Des échanges ont lieu régulièrement entre les deux AFIPA sur les cas rencontrés afin d'assurer une unicité dans le traitement des dossiers.

Les décisions retenues sont systématiquement mutualisées au sein du STDR. Des fiches de mutualisation sont mises en ligne sur le réseau du STDR et des courriels de mutualisation régulièrement envoyés aux inspecteurs. Les questions posées lors de la permanence téléphonique du STDR sont mutualisées lorsqu'elles posent des difficultés. Les réunions de section et de division sont également un lieu de mutualisation des prises de position pour assurer l'unicité de traitement des dossiers.

Certaines situations font l'objet d'un échange avec la direction de la DNVSF lorsqu'elles appellent des prises de position de principe ou lorsque les faits exposés ne relèvent pas explicitement de la circulaire (activité occulte, contrôle douanier...).

Des demandes de solution portant sur les modalités de traitement des dossiers sont également adressées le cas échéant au Service du contrôle fiscal (Bureau CF-1A et avant le 1<sup>er</sup> septembre 2016 à la mission pilotage) en cas de difficultés rencontrées dans le traitement des dossiers (demande de solution sur des points de droit, sur le caractère spontané de la démarche ou pour désigner le service compétent en cas de conflit avec un service de contrôle).

#### *e) Les relations avec les avocats et contribuables*

Le ministère d'avocats n'est ni obligatoire ni exclusif. Un contribuable peut passer par un autre professionnel du chiffre ou du droit (notaire, expert-comptable). En pratique seulement 10 % des contribuables gèrent seuls la procédure. La majeure partie d'entre eux ont recours à un avocat. Une vingtaine de cabinets se sont plus ou moins spécialisés à Paris

La DGFIP a pris le parti de s'appuyer sur les avocats pour faciliter le déroulement de la procédure en obtenant des dossiers mieux construits. Plusieurs réunions et conférences ont été organisées entre le Service du contrôle fiscal, le STDR et l'institut des avocats conseils fiscaux (IACF) principale organisation représentative des avocats spécialisés en droit fiscal. Ces réunions ont eu pour but de faire le point sur le déroulement de la procédure et d'apporter certaines précisions techniques. Le dialogue avec les avocats est devenu plus facile avec le temps. Les problèmes se rencontrent davantage avec les avocats non spécialisés voire les avocats étrangers qu'avec les grands cabinets de la place.

### **3 - Une transaction facteur de sécurité juridique pour l'État**

À l'issue de l'examen du dossier, le STDR et les pôles de régularisation déconcentrés informent le contribuable des conséquences du dépôt des déclarations rectificatives, par l'envoi d'un courrier précisant notamment le montant des pénalités et amendes, et lui adressent une

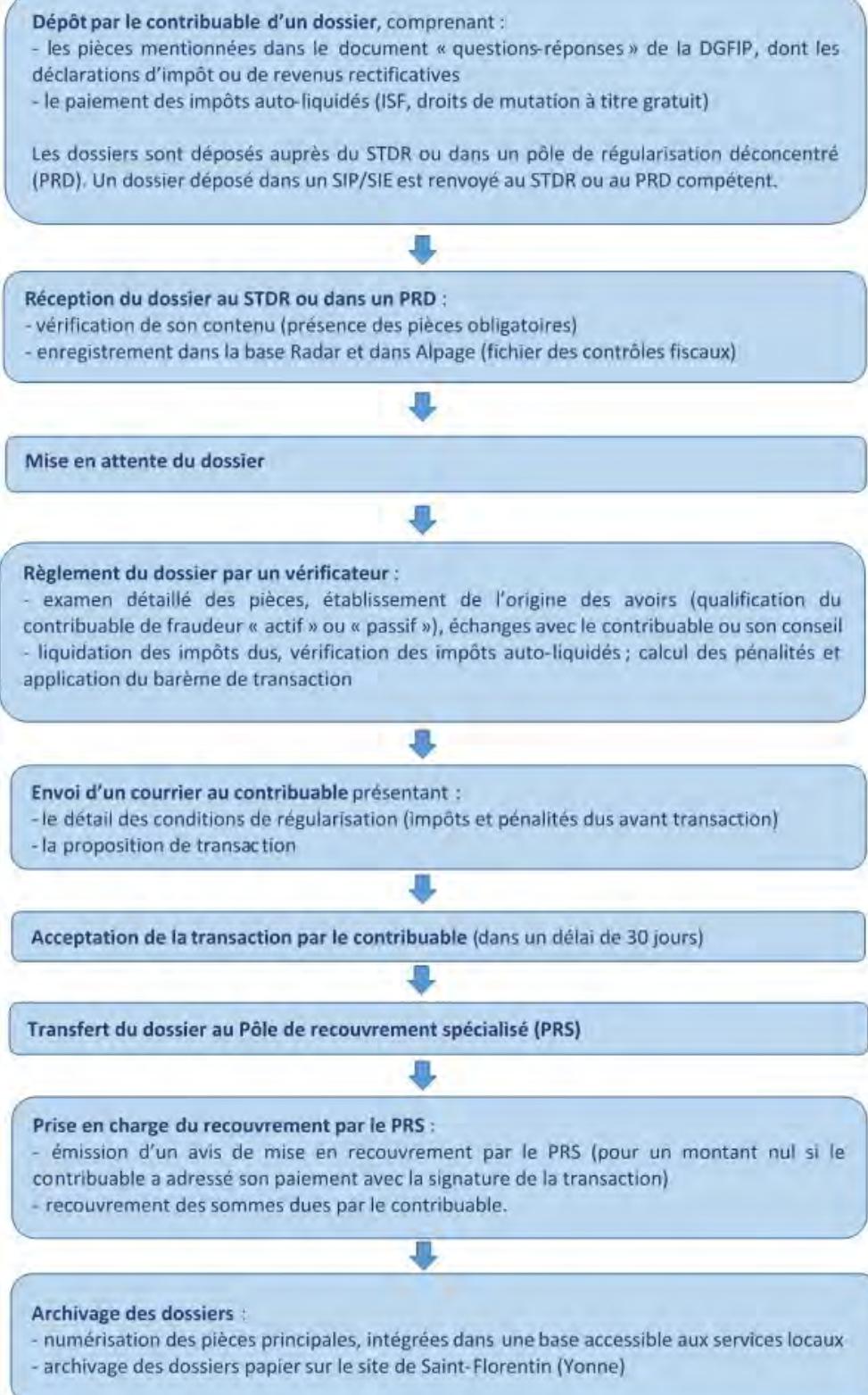
proposition de transaction (lettre 751) dans les termes fixés par les circulaires des 21 juin 2013, 12 décembre 2013 et 14 septembre 2016, précitées.

Le contribuable dispose d'un délai maximum de 30 jours après réception pour accepter et signer la proposition de transaction. En cas de refus des conditions de la régularisation, le dossier est transféré en interne à une brigade de contrôle de la DNVSF. Un tel refus est cependant exceptionnel.

La transaction ne porte en tout état de cause que sur les exercices au titre desquels des déclarations rectificatives ont été présentées au STDR. Les déclarations pour les exercices ultérieurs doivent être faites auprès des services fiscaux de droit commun.

Une fois la transaction acceptée par le contribuable, tout risque de contentieux est écarté.

## Schéma n° 1 : étapes suivies par un dossier de régularisation



## 4 - Les dossiers sensibles

### *a) Les remontées au niveau de l'administration centrale*

L'administration centrale (service du contrôle fiscal) peut être amenée à se prononcer sur des questions de doctrine, à l'initiative soit des services soit d'acteurs extérieurs (avocats par exemple) : il est arrivé dans certains cas, que les contribuables saisissent directement le ministre sur les conditions d'application de la circulaire (par exemple, sur le taux du barème applicable aux travailleurs frontaliers).

Certains dossiers font l'objet de demande d'informations à l'administration centrale voire sont évoqués à son niveau. C'est le bureau CF-2A qui traite les dossiers de personnalités relevant de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique par exemple.

Ces remontées ne sont pas encadrées par une instruction particulière. Les demandes sont instruites en lien avec le service et dans le strict respect des conditions de droit commun.

### *b) Les interventions au niveau de la DNVSF*

Si un dossier sensible est déposé au STDR, le directeur de la DNVSF est avisé par le service. Dans quelques cas exceptionnels, les avocats saisissent directement le directeur de la DNVSF afin de pouvoir lui exposer en direct le dossier de leur client. Dans cette situation, un représentant du STDR assiste à l'entretien.

Les dossiers comprenant des avoirs supérieurs à 5 millions d'euros font l'objet d'un suivi particulier. Ils sont attribués, par les deux administrateurs des finances publiques adjoints (AFIPA) pilotant le STDR, aux vérificateurs les plus expérimentés disposant de connaissances élargies en matière de fiscalité internationale et patrimoniale. Les deux AFIPA valident la solution proposée et la soumettent à la DNVSF.

## C - Un recouvrement centralisé et rapide des créances fiscales

### 1 - Un processus concentré

Un des motifs du choix de placer le STDR dans l'orbite de la DNVSF a été que cette direction disposait d'un outil de recouvrement. Le comptable chargé du pôle de recouvrement spécialisé (PRS) de Paris Sud-Ouest avait en effet reçu compétence en 2011 pour recouvrer les créances fiscales établies par la DNVSF<sup>48</sup>. Le décret n° 2013-1193 du 19 décembre 2013 a étendu cette compétence à l'émission des AMR des impositions résultant du traitement par la

---

<sup>48</sup> Le décret 2011-303 du 21 mars 2011 a donné compétence au préfet du département de Paris compétence pour homologuer les rôles d'imposition résultant de l'engagement par la DNVSF d'une procédure de rectification ou d'une procédure d'imposition d'office et au comptable chargé du pôle de recouvrement spécialisé de Paris Sud-Ouest compétence pour établir les avis de mise en recouvrement résultant de l'engagement par la DNVSF de ces mêmes procédures. Un arrêté du 4 avril 2011 a rendu le même comptable compétent pour engager ou poursuivre toute procédure visant au recouvrement de l'ensemble des impositions résultant de l'engagement par la DNVSF d'une procédure de rectification ou d'une procédure d'imposition d'office.

DNVSF des vérifications de situations fiscales d'actes ou de déclarations liés à la détention d'avoirs à l'étranger. L'arrêté du 19 décembre 2013 lui a donné compétence pour l'encaissement des sommes dues à ce titre et l'engagement ou la poursuite des procédures visant au recouvrement. Enfin, par décret n° 2015-607 du 3 juin 2015, il a reçu compétence pour recouvrer toutes les impositions établies à partir des déclarations rectificatives, y compris donc celles émanant des pôles déconcentrés.

Par conséquent le recouvrement de toutes les créances résultant du traitement des dossiers et de la conclusion des transactions par le STDR a pu être centralisé auprès de cet unique poste comptable. 18 agents y sont affectés à cette tâche.

La mission départementale risques et audit de la DRFiP de Paris a été saisie en avril 2015 par l'administration centrale afin de sécuriser le dispositif de recouvrement dans la perspective de la mise en place des nouveaux pôles.

Un dispositif spécifique de traitement du recouvrement des dossiers de régularisation a été mis en place.

Le recouvrement de ces créances s'opère selon les modalités suivantes :

- les paiements effectués à l'appui du dépôt des déclarations rectificatives sont pris en charge par le PRS de la DNVSF soit directement soit par transfert (par virement) à partir des postes comptables (SIP/SIE) ou des pôles comptables de référence des pôles déconcentrés, lesquels ont reçu des instructions précises sur le processus à suivre. Ils sont ensuite saisis directement dans MEDOC, affectés en comptabilité s'agissant des impôts auto-liquidés (déclarations d'ISF et de droits d'enregistrement) ou en compte d'imputation provisoire pour les autres impôts (impôt sur le revenu, etc.) ;
- une fois le dossier instruit par le STDR, et la proposition de transaction envoyée au contribuable, avec dans la généralité des cas un solde à payer (impositions supplémentaires, au titre de l'impôt sur le revenu, des pénalités et des amendes) deux cas peuvent se présenter.
  - Le contribuable procède directement au paiement en renvoyant la transaction signée par lui ; dans ce cas le PRS ou les autres pôles comptables procèdent à l'encaissement.
  - Si la transaction est renvoyée sans paiement, des consignes ont été données aux vérificateurs afin de relancer les contribuables et le STDR établit un dossier de taxation (fiche 3950) qu'il adresse au PRS, lequel émet un avis de mise en recouvrement (AMR).

Les paiements versés au moment de la signature du contrat de transaction ou sur AMR sont affectés lors de l'opération de prise en charge dans MEDOC. Toutefois, si le contribuable a déjà versé des fonds (au moment du dépôt des déclarations rectificatives), ils sont extraits lors de la prise en charge, font l'objet d'un appariement pour être affectés sur le dossier concerné.

Une fois la transaction signée, quasiment tous les contribuables concernés s'acquittent des paiements mis à leur charge. Seuls quelques dossiers anciens restent non soldés à la fin de 2016 (38 au titre de l'année 2014 qui seront prescriptibles en 2018 et 175 au titre de l'année 2015). Pour ces dossiers, une procédure de recouvrement forcé va être engagée par le PRS.

## 2 - Le suivi des recettes

Les recettes provenant de la régularisation pour un exercice sont la somme des acomptes payés au moment du dépôt des déclarations rectificatives et des paiements faits à l'issue des transactions soit spontanément soit après mise en recouvrement.

Les statistiques de recettes ne sont pas élaborées à partir des outils de gestion du STDR : la base RADAR ne recense pas les remises transactionnelles. Leur élaboration est le fruit d'une collaboration entre le service du contrôle fiscal dont dépend le STDR, le PRS et le service de la gestion fiscale (GF 2) qui établit les statistiques en particulier de recettes budgétaires.

La centralisation des encaissements au titre du STDR est réalisée par les services centraux (GF2B) de la façon suivante : toutes les deux semaines (par « batch » depuis MEDOC), le bureau GF-2B extrait les données comptables de MEDOC et MIRIAM pour élaborer un état recensant les données suivantes : montant des prises en charge cumulé depuis le 1<sup>er</sup> janvier, montant des encaissements sur prise en charge, montant des restes à recouvrer et montant du compte d'imputation provisoire. Ces données sont complétées par un envoi du PRS qui recense chaque semaine le montant des encaissements effectués à titre spontané sur les déclarations d'ISF et de droits d'enregistrement.

# II - Des régularisations nombreuses, un rendement budgétaire significatif

## A - Un nombre élevé de demandes de régularisation

Autant qu'on puisse l'appréhender, la principale motivation des déclarants pour recourir à cette procédure a été d'échapper à d'éventuelles poursuites pénales et de bénéficier de conditions de règlement modérées. Beaucoup des détenteurs passifs, les plus nombreux à déposer des dossiers de régularisation, ont vu dans l'ouverture du STDR l'opportunité de régler un problème dont ils ne savaient pas comment sortir.

### 1 - La volumétrie

Le STDR a dû faire face à un afflux massif et ininterrompu de demandes de régularisation depuis sa création. Au 31 décembre 2016, le nombre de demandes de régularisation reçues par le STDR depuis sa création s'élevait à 49 000. Il dépasse 51 000 à ce jour.

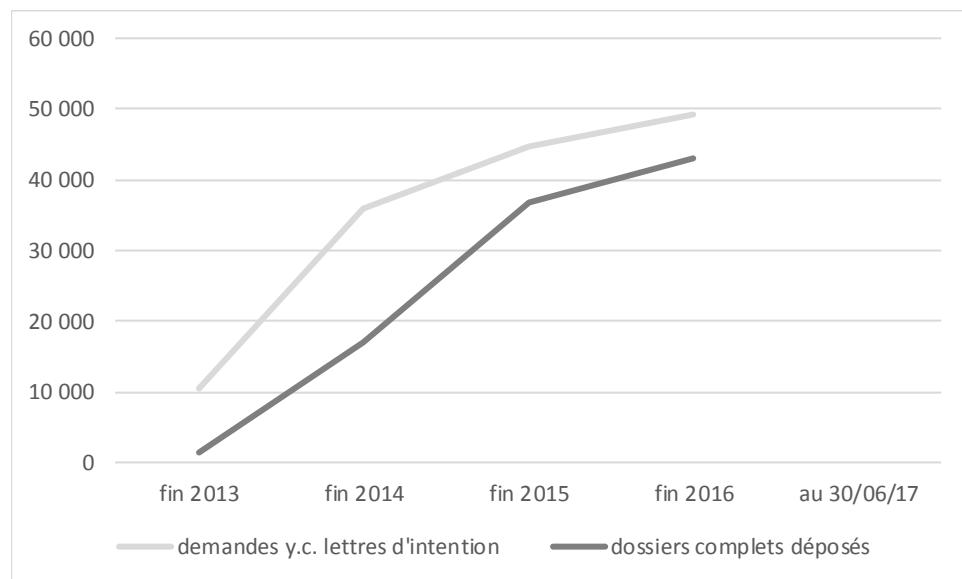
Le flux de demandes de régularisation (y compris les lettres d'intention) a culminé en 2014. La montée en charge du volume des dossiers complets a donc été légèrement décalée dans le temps par rapport à celle des demandes de régularisation, et a culminé en 2015. Au 31 décembre 2016, 43 182 dossiers complets avaient été reçus par le STDR.

**Tableau n° 6 : évolution des dépôts**

Dépôts dans l'année	2013	2014	2015	2016
Demandes de régularisation (dont lettres d'intention) pendant l'année	10 600	25 410	<u>8 884</u>	4 294
Nombre cumulé de demandes en fin d'année	10 600	36 010	44 894	49 188
Dossiers complets déposés en fin d'année	1 432	16 915	36 886	43 182

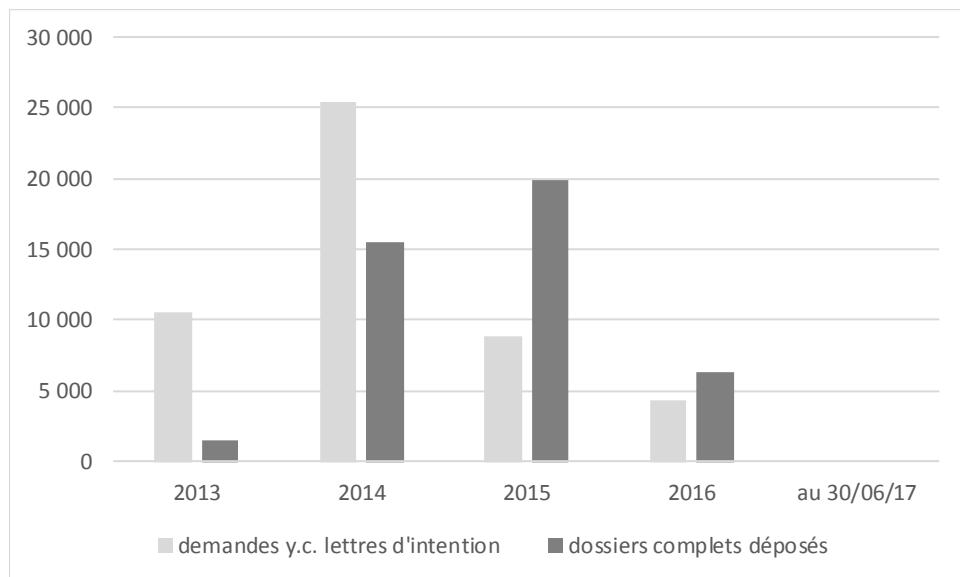
Source : DGFIP

Le flux de dossiers n'est pas tarri. L'échéance de l'échange automatique d'informations (EAI), qui doit entrer en vigueur dès 2017, comme l'instauration d'une rémunération des aviseurs maintiennent la pression sur les détenteurs d'avoirs encore non déclarés. Toutefois, après un afflux de lettres d'intention en décembre 2016 faisant suite à la rumeur d'une prochaine fermeture du STDR, le nombre de nouveaux dossiers reçus a sensiblement diminué puisque le service n'en a recensé que 1000 du 1<sup>er</sup> janvier au 31 mai 2017 (lettres d'intention et déclarations rectificatives confondues).

**Graphique n° 3 : demandes de régularisation et dossiers complets, cumul depuis l'origine du STDR**

Source : DGFIP

**Graphique n° 4 : demandes de régularisation et dossiers complets, flux annuels**



Source : DGFIP

## 2 - Un profil type bien caractérisé

### a) La prépondérance des comptes bancaires

Sur l'ensemble des 27 634 dossiers traités au 26 avril 2017, le montant des avoirs déclarés au STDR s'élève à 25,6 Md€, soit un montant moyen par dossier de 928 073 €. Dans la mesure où ce sont les dossiers à fort enjeu qui sont traités les premiers, le montant moyen pour l'ensemble des dossiers est inférieur, de l'ordre de 500 000 €.

Les avoirs régularisés sont de différentes natures, essentiellement des comptes bancaires, des contrats d'assurance-vie, des biens immobiliers ou de l'or.

Dans 92,5 % des cas, les dossiers ne contiennent qu'un seul type d'avoir. Ce sont essentiellement des dossiers ne comportant que des comptes bancaires, qui représentent 91,0 % de l'ensemble des dossiers traités, pour un montant moyen par dossier de 836 912 €. Les dossiers mono-avoir comportant un bien immobilier ou de l'or sont d'un montant moyen plus élevé, respectivement 1,16 M€ et 1,21 M€, mais ils sont peu nombreux.

Les dossiers multi-avoirs ont un montant moyen de 2,06 M€, soit presque 2,5 fois celui des dossiers mono-avoir. Ainsi, alors qu'ils ne représentent que 7,46 % des dossiers, ils rassemblent 16,55 % des avoirs régularisés.

**Tableau n° 7 : répartition des dossiers traités au 26/04/17 par nature des avoirs**

	Nombre de dossiers traités	Part dans le stock de dossiers traités	Montant moyen des dossiers	Part dans le stock des avoirs régularisés
<b>Dossiers mono-avoir</b>	25 572	92,54 %	836 912	83,45 %
dont :				
Comptes bancaires	25 158	91,04 %	841 542	82,55 %
Assurances vie	213	0,77 %	385 605	0,32 %
Biens immobiliers	45	0,16 %	1 159 222	0,20 %
Or	4	0,01 %	1 212 501	0,02 %
Autre nature	152	0,55 %	597 766	0,35 %
<b>Dossiers multi-avoirs</b>	2 062	7,46 %	2 058 603	16,55 %
<b>Total</b>	<b>27 634</b>	<b>100,00 %</b>	<b>928 073</b>	<b>100,00 %</b>

Source : DGFiP

La répartition par montant des dossiers traités depuis 2013 (jusqu'en avril 2017), tous types de composition des avoirs confondus, figure dans le tableau ci-dessous

**Tableau n° 8 : répartition des dossiers traités par montant**

	Nombre de dossiers traités	% du nombre de dossiers traités	Montant des avoirs (€)	% des avoirs
Avoirs à zéro € (défunts)	1522	5,62 %	0	0 %
Avoirs compris entre 0 et 0,6 M€	16708	60,46 %	3 929 709 827	15,32 %
Avoirs compris entre 0,6 et 1 M€	3333	12,06 %	2 584 190 185	10,08 %
Avoirs compris entre 1 et 5 M€	5330	19,29 %	10 582 326 185	41,26 %
Avoirs de plus de 5 M€	711	2,57 %	8 550 131 682	33,34 %
<b>Total</b>	<b>27 634</b>	<b>100 %</b>	<b>25 646 357 579</b>	<b>100 %</b>

Source : DGFiP

Le tableau n° 16 de l'annexe n° 4 précise la corrélation entre la composition et le montant des avoirs.

*b) Une majorité de fraudeurs passifs détenant des avoirs en Suisse*

Le STDR ne dispose pas d'outil de requêtage permettant de déterminer la typologie des montants déclarés selon la nature et la provenance des avoirs. Un examen de la base permet néanmoins de répartir les dossiers traités par origine des avoirs (cf. annexe n° 4, tableau n° 13) et de rattacher les enjeux financiers s'y rapportant par type d'impôt.

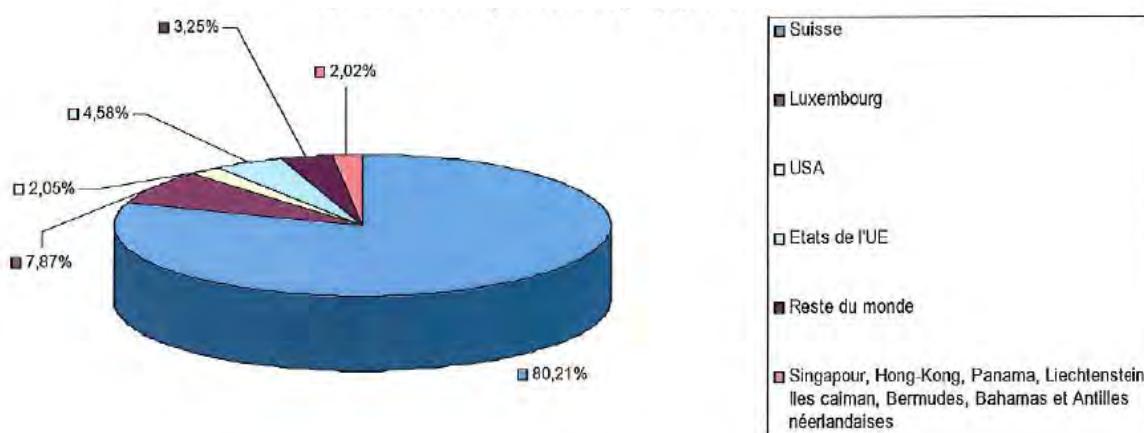
Ainsi, 80 % de dossiers traités ne comportant strictement qu'une seule origine d'avoirs, font apparaître les résultats suivants :

- 65 % des avoirs ont pour origine une succession ou une donation, les droits de mutation à titre gratuit (donations et successions) représentent 14,24 % des droits et majorations, l'impôt de solidarité sur la fortune 31,47 % et l'impôt sur le revenu 43,62 % ;
- 13 % des dossiers ont strictement pour origine une épargne exportée ou des revenus non déclarés, les DMTG représentent 11,5 % des droits et majorations, l'ISF 31,93 % et l'IR 38,58 % ;
- 5 % des dossiers ont strictement pour origine des opérations réalisées par des impatriés/expatriés, les droits se répartissent à hauteur de 4 % pour les DMTG, 34,68 % pour l'ISF et 44,36 % pour l'IR.

Dans la première phase d'existence du STDR, la plupart des dossiers étaient déposés par des contribuables « passifs ». Au fil du temps, la proportion de dossiers provenant de contribuables actifs ou présentant des montages structurés est devenue plus importante, avec des changements de pays de détention des avoirs.

Les dossiers concernent très majoritairement des comptes bancaires en Suisse (80 %) et à un moindre degré au Luxembourg (8 %). Selon le STDR, la palette des pays concernés s'est progressivement élargie mais dans des proportions limitées.

**Graphique n° 5 : répartition des comptes déclarés par pays de localisation**



Source : DGFiP, rapport au Parlement au titre de l'année 2016 sur l'application de la circulaire du 21 juin 2013

Accessoirement, les caractéristiques des déclarants ont mis en évidence que l'offre de secret bancaire avait bien été développée par la Suisse au fil des décennies à l'échelle quasi-

industrielle (compte tenu du fait que les comptes de résidents français ne représentaient qu'une partie des comptes abrités en Suisse).

Le profil des déclarants montre aussi que la procédure a surtout permis de « solder le passé » en réglant le problème des « héritiers », même s'il est probable que tous n'ont pas procédé à la régularisation.

La procédure n'a pas permis en revanche de véritablement s'attaquer à la fraude internationale organisée reposant sur les montages les plus sophistiqués.

### *c) Un devenir des avoirs régularisés mal connu*

Le montant total des avoirs déclarés au 31 décembre 2016, y compris au stade de la lettre d'intention, s'élevait à environ 30 Md€<sup>49</sup>. Il a atteint 31 Md€ au 31 mai 2017 et 32 Md€ fin août.

Malgré l'absence de données précises sur le comportement des contribuables procédant à la régularisation, qui n'ont aucune obligation en la matière, l'administration estime que la plupart des avoirs régularisés sont rapatriés dans des établissements financiers français. La Fédération bancaire française (FBF) ne dispose pas d'informations en la matière, aucune recension particulière n'étant effectuée par les établissements bancaires.

## **B - Des délais de règlement inégaux et parfois longs**

Le succès même rencontré par la procédure a conduit à l'allongement des délais, en raison du rapport entre les effectifs du STDR et le nombre et dans certains cas la complexité des dossiers. La priorité accordée au traitement des dossiers présentant les plus forts enjeux budgétaires fait que l'amplitude des délais est large.

### **1 - Des délais de règlement élevés**

Le point de départ de la computation des délais est dans tous les cas le dépôt par le contribuable ou en son nom par un tiers d'un dossier complet, incluant les déclarations rectificatives accompagnées du paiement des impôts auto-liquidés. À partir de ce moment, il convient de distinguer :

- la durée totale de règlement qui correspond à la période écoulée entre le dépôt du dossier complet et sa clôture (par signature de la transaction et envoi au PRS du document de taxation) ;
- le délai de traitement par le STDR, qui est l'intervalle de temps entre le moment de l'ouverture du dossier par le vérificateur et sa clôture.

Seuls sont analysés les délais de règlement, à partir des données fournies par l'application Alpage et la base RADAR (base interne de gestion du STDR). Ce service ne dispose pas en

---

<sup>49</sup> À titre de comparaison, les avoirs régularisés dans le cadre de la cellule Woerth se sont élevés à 7 Md€.

revanche d'outils permettant de calculer le délai moyen de traitement des dossiers à partir du début des travaux.

Les dossiers ne sont pas mis en traitement dans leur ordre d'arrivée car les objectifs de rendement budgétaire fixés au STDR par les lois de finances conduisent à traiter en premier les dossiers les plus importants en termes d'avoirs régularisés. Ceux-ci sont prioritaires pour « tenir le budget », donc ouverts peu de temps après avoir été déposés et confiés aux meilleurs agents ; en revanche leur traitement après ouverture peut être plus long dans la mesure où ils sont *a priori* plus complexes. Inversement les dossiers à enjeux moindres sont ouverts plus tard mais leur traitement peut être plus rapide s'ils sont simples ; toutefois certains dossiers à faible enjeu budgétaire peuvent être également complexes (cas de fratries, de successions, etc.). En tout état de cause, *in fine*, le délai moyen de règlement des dossiers portant sur des avoirs supérieurs à 1 M€ est inférieur à celui des dossiers de montants moindres.

Pour l'ensemble des dossiers traités au 31 décembre 2016, le délai moyen de règlement a été de 247 jours pour les dossiers portant sur des avoirs supérieurs à 1 M€, de 360 jours pour les avoirs compris entre 0,6 et 1 M€ et de 416 jours pour ceux inférieurs à 0,6 M€.

Les durées constatées sont plus significatives sur les dossiers déposés en 2013 et 2014 dans la mesure où ils ont aujourd'hui été traités dans leur grande majorité (92 % pour 2013, 80 % pour 2014) :

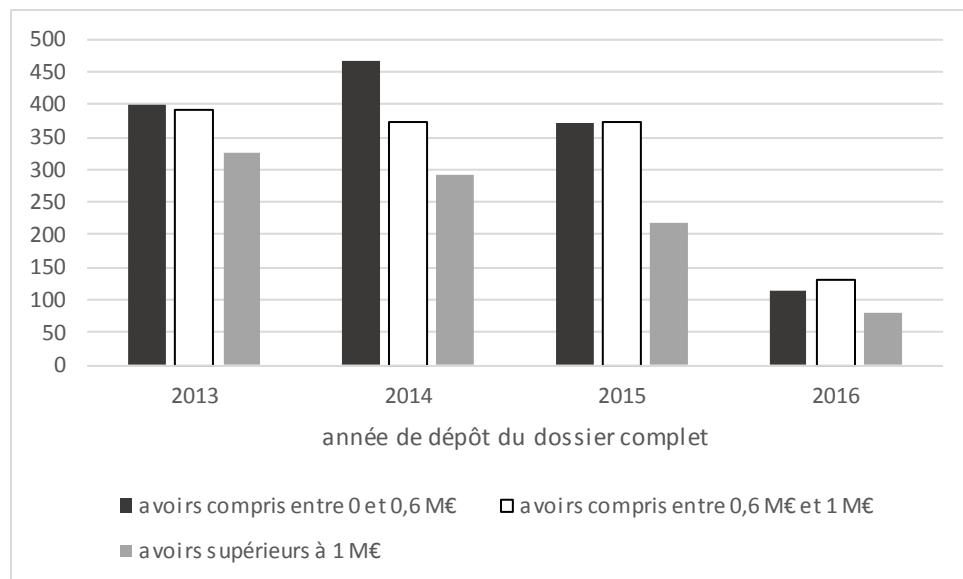
- pour les seuls dossiers déposés en 2013 et traités avant le 31 décembre 2016, le délai de règlement moyen a été de 379 jours, mais seulement de 325 jours pour les dossiers portant sur plus de 1 M€ d'avoirs, contre 391 jours pour des avoirs compris entre 0,6 M€ et 1 M€, et 400 jours en-deçà de 0,6 M€ ;
- pour les dossiers déposés en 2014, le délai moyen a été de 410 jours et, pour les différentes tranches d'avoirs par ordre décroissant, de 292, 372 et 467 jours.

Pour les dossiers déposés en 2015 et 2016, dont moins de la moitié ont été traités au 31 décembre 2016, les durées de règlements mesurées à cette date ne sont pas significatives.

**Tableau n° 9 : part des dossiers réglés au 31/12/16 par année de dépôt**

	2013	2014	2015	2016
dossiers complets déposés durant l'année (1)	1 432	15 483	19 971	6 296
nombre de ces dossiers réglés fin 2016 (2)	1 314	12 287	8 667	1 253
soit en % des dossiers déposés (2)/(1)	91,8 %	79,4 %	43,4 %	19,9 %

**Graphique n° 6 : délai moyen (en jours) de règlement des dossiers par année de dépôt et par tranche d'avoirs pour l'ensemble des dossiers traités au 31/12/16**



Source : DGFIP

La priorité donnée aux dossiers à fort enjeu s'est traduite par des délais de traitement particulièrement longs pour certains « petits » dossiers, notamment ceux confiés aux pôles de régularisation déconcentrés à partir du mois de juin 2015. À la fin de l'année 2016, les PRD avaient ainsi réglé 154 dossiers déposés en 2013, le délai de règlement de ces dossiers non prioritaires ressortant en moyenne à 797 jours (soit plus de deux ans). De même, parmi les dossiers déposés en 2014, 4 268 avaient été réglés par les PRD à la fin de l'année 2016, avec un délai moyen de 612 jours. Il peut arriver que le délai de règlement d'un dossier simple atteigne trois ans.

Seule la déconcentration a permis le traitement des dossiers de plus faible montant. Les pôles de régularisation ont été orientés vers le traitement des dossiers les plus anciens.

## 2 - Les facteurs susceptibles d'affecter la durée de traitement

Les délais d'examen ne sauraient être imputables aux seuls agents en poste au STDR. Plusieurs facteurs contribuent en effet à allonger les délais.

La durée de traitement dépend de la qualité des dossiers déposés. Celle-ci est en règle générale moins bonne lorsque les dossiers sont déposés en l'absence d'avocats ou par des professionnels du droit non habitués à traiter ce type de dossiers (notaires ou experts comptables par exemple). Toutefois certains cabinets déposent, quasi systématiquement, des dossiers incomplets, souvent auprès des services locaux, alors même que la DGFIP rappelle régulièrement qu'il est préférable de déposer les dossiers directement auprès du STDR. Pour autant, la qualité moyenne des dossiers a eu tendance à s'améliorer dans le temps avec un effet d'apprentissage et la spécialisation de certains cabinets d'avocats.

Bien que l'administration vérifie dès leur réception que les dossiers sont complets, l'examen détaillé du dossier amène fréquemment le STDR à demander des explications, précisions, pièces complémentaires. La circulaire prévoit un délai de 60 jours pour répondre à une demande de pièces complémentaires. Le respect de ce délai dépend de l'attitude et de la réactivité des parties, au premier chef de leurs avocats. Cependant, même si leur bonne volonté est acquise, ils sont eux-mêmes tributaires des pratiques des organismes financiers, parfois peu enclins à saisir des demandes de documents ou peu diligents ; ils produisent parfois des documents difficiles à exploiter, nécessitant au minimum une traduction. Les relances que peuvent faire les agents du STDR n'aboutissent souvent qu'avec retard.

Certains dossiers sont intrinsèquement plus complexes : dossiers avec plusieurs déclarants, impliquant plusieurs contribuables dont certains peuvent être déclarants et d'autres non, par exemple dans une fratrie ou du fait d'une succession ; en cas de désaccord entre héritiers, certaines successions sont bloquées et le dossier ne peut pas être finalisé.

Des désaccords peuvent surgir entre le contribuable et la position de l'administration sur des points de droit et indirectement sur le coût de la régularisation (demande de dépôt de déclaration de droit de mutation à titre gratuit par exemple).

Enfin, certains événements exogènes peuvent peser sur le délai de traitement des dossiers. Ainsi, après la décision du Conseil constitutionnel du 22 juillet 2016, près de 1 500 dossiers ont dû être modifiés au cours des mois de juillet, août et septembre 2016, ce qui a prolongé leur délai de traitement.

Ces facteurs ne disparaîtraient pas si les agents du STDR étaient plus nombreux. Des effectifs renforcés auraient permis d'aller plus vite, surtout dans le traitement de masse. Toutefois, l'arbitrage fait par l'administration, avec l'aval de l'autorité politique, a été de ne pas dégarnir le reste des services de contrôle fiscal et de procéder à un arbitrage entre les coûts en termes de personnel et l'efficacité en termes de recettes budgétaires : la concentration sur les dossiers à fort enjeu a permis de les maximiser à effectifs donnés.

### **3 - Les risques liés à la longueur des délais de règlement**

La longueur des délais fait courir le risque de voir une partie des amendes susceptibles d'être infligées se prescrire par application de l'article L 188-2 du LPF (cf. *supra*).

Par exemple, si un dossier a été déposé en 2015, l'amende peut être infligée pour les exercices courant de 2011 à 2014. Si le dossier n'a pas fait l'objet d'une mise en recouvrement en 2016, et si la prescription n'a pas été interrompue à l'initiative soit du contribuable (par un acte reconnaître) soit par le fisc, l'exercice 2011 ne peut plus faire l'objet d'amendes.

Pour éviter cette prescription, le STDR effectue chaque année une extraction à partir de la base Radar pour dresser la liste des dossiers exposés à cette prescription et effectue un acte interruptif de prescription en fin d'exercice, par envoi d'une lettre aux contribuables concernés.

### **4 - Un stock encore important de dossiers en attente de traitement**

Le volume de dossiers complets déposés s'est révélé très supérieur à ce qui avait été anticipé. Jusqu'en 2015, le nombre des dossiers traités par le STDR a ainsi été sensiblement

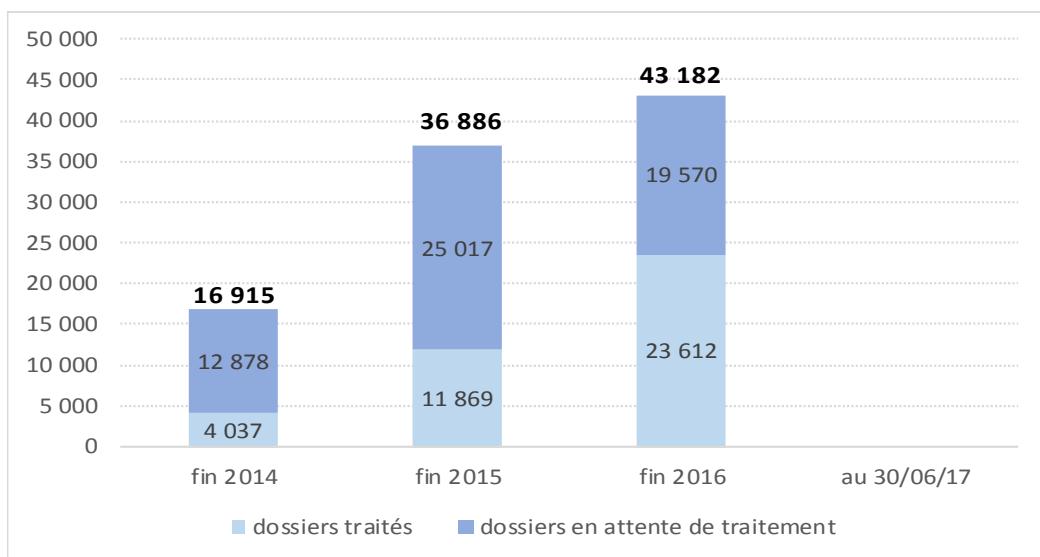
inférieur au nombre des dossiers déposés. Il s'en est suivi la constitution d'un stock important de dossiers en attente de traitement, dont le nombre est passé de 12 878 fin 2014 à 25 017 fin 2015. L'ouverture des pôles de régularisation déconcentrés, sept en juin 2015 puis trois supplémentaires en juin 2016, a permis d'accélérer le traitement des dossiers. Ainsi en 2016, le nombre de dossiers traités (12 000) a pour la première fois été supérieur au nombre de nouveaux dossiers déposés, ce dernier étant par ailleurs sensiblement en baisse par rapport à 2015. Le stock de dossiers complets en attente de traitement a ainsi été ramené à 19 570 à la fin de l'année 2016 et à 15 029 au 31 août 2017.

**Tableau n° 10 : nombre de dossiers complets déposés et nombre de dossiers réglés par année**

	2013	2014	2015	2016
dossiers complets déposés au cours de l'année	1 432	15 483	19 971	6 296
dossiers réglés au cours de l'année	97	3 940	7 832	11 743
stock de dossiers restant à traiter en fin d'année	1 335	12 878	25 017	19 570

Source : DGFiP

**Graphique n° 7 : ventilation des dossiers déposés depuis l'origine entre dossiers traités et dossiers en attente de traitement**



Source : DGFiP

Pour l'avenir, même en tenant compte de la décroissance « naturelle » du flux de nouveaux dossiers et de son tarissement définitif à compter de la clôture de la procédure au 31 décembre 2017, il faudra au moins un an pour traiter à la fois les dossiers non traités à l'annonce de la clôture et ceux qui seront déposés entre cette annonce et la clôture effective.

## C - Plus de 7 Md€ encaissés à la fin de l'année 2016

### 1 - Les recettes encaissées

#### a) Le montant global

Les recettes encaissées par le STDR au cours des années 2014 à 2016 se sont élevées au total à 7,04 Md€<sup>50</sup>. Ce total correspond à la somme de 2,36 Md€ d'encaissements spontanés et de 4,7 Md€ d'encaissements sur prise en charge par le PRS de la DNVSF.

Le rendement du STDR a rapidement augmenté et a été supérieur aux prévisions initiales en 2014 et en 2015, et encore légèrement en 2016.

L'objectif de recettes fixé pour 2017 en LFI a été de 2,4 Md€ alors même que de l'avis des praticiens cet objectif était optimiste, les dossiers en cours de traitement ne devant pas permettre d'atteindre ce montant. D'après une information reçue par la Cour dans le cadre de la préparation de l'audit des finances publiques, la prévision de rendement pour 2017 a d'ailleurs été revue à la baisse au printemps 2017 et ramenée à 1 Md€<sup>51</sup>. Les recettes pourraient atteindre 1,2 Md€, selon l'évaluation donnée à la Cour en septembre. Les recettes pour 2018 n'ont pas fait encore l'objet d'une prévision formelle mais devraient se situer en dessous de celles de 2017, autour d'1 Md€ au mieux.

**Tableau n° 11 : prévision et exécution du rendement du STDR de 2014 à 2017 (Md€)**

	2014	2015	2016	2017
Prévision LFI	1,1	2,2	2,4	2,4
Résultat	1,9	2,7	2,5	1 à 1,2 (prévision)

Source : Cour des comptes

#### b) La ventilation des recettes

Sur l'ensemble de la période, les encaissements au titre de l'ISF ont été les plus importants, avec 2,28 Md€ (32,4 % du total). Viennent ensuite l'impôt sur le revenu avec 1,80 Md€ (25,5 %) et les droits de mutation (donations et successions) pour 1,40 Md€ (19,9 %). Les montants encaissés au titre de ces trois impôts incluent des pénalités (intérêts de retard et majorations des droits) pour un montant total de 1,14 Md€, soit 16,2 % de l'ensemble des encaissements.

Les prélèvement sociaux, reversés aux organismes de sécurité sociale, ont représenté 816 M€ (11,6 %). Enfin, les amendes pour non-déclaration des avoirs détenus à l'étranger se sont élevées sur les trois années à 747 M€ (10,6 %).

<sup>50</sup> Le STDR a également encaissé 116 M€ en 2013.

<sup>51</sup> Cf. Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2017, 253 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

**Tableau n° 12 : recettes encaissées par le STDR de 2014 à 2016 (en M€)**

Nature de l'impôt	Recettes 2014	Recettes 2015	Recettes 2016	Total	en %
Droits de mutation à titre gratuit (donation et succession)	473	536	391	1 400	19,9 %
Impôt de solidarité sur la fortune	900	848	535	2 283	32,4 %
Impôt sur le revenu	296	671	831	1 797	25,5 %
Prélèvements sociaux	127	301	388	816	11,6 %
Amendes	118	298	331	747	10,6 %
Divers (taxe sur les métaux précieux, TVA ...)	-	0,2	0,2	0,4	0,0 %
<b>Total</b>	<b>1 914</b>	<b>2 654</b>	<b>2 476</b>	<b>7 044</b>	<b>100,0 %</b>

*Note : les montants relatifs à chaque impôt incluent les droits, les intérêts de retard et les majorations*

*Source : DGFiP*

La ventilation par impôts des recettes s'est modifiée au cours de la période : alors qu'en 2014, l'ISF représentait 47 % des encaissements, il n'en représente plus que 22 % en 2016. Inversement, la part de l'impôt sur le revenu dans le total des recettes est passée de 15 % en 2014 à 34 % en 2016.

*c) La part croissante des sommes payées à l'issue de la transaction*

Cette évolution est notamment liée à la procédure de régularisation qui comporte deux paiements distincts : lors du dépôt du dossier, le contribuable doit payer les impôts auto-liquidés (ISF, droits de mutations) ; après le traitement du dossier, le contribuable acquitte les impôts liquidés par l'administration (principalement l'impôt sur le revenu, mais aussi les prélèvements sociaux et les pénalités). En 2014, de nombreux dossiers ont été déposés mais peu de dossiers avaient déjà été traités, d'où la part importante des encaissements liés aux dépôts de dossiers (donc aux impôts auto-liquidés, ISF et droits de mutations). Les années suivantes, les encaissements spontanés ont diminué fortement.

Corrélativement, avec l'augmentation du nombre de dossiers traités, la part dans le total des encaissements des sommes réclamées par l'administration à l'issue du traitement des dossiers – en particulier les recettes d'impôt sur le revenu et de pénalités – a progressé<sup>52</sup>. Cette évolution a été accentuée en 2016 par la réduction du nombre de nouveaux dossiers déposés. Globalement, la part des encaissements liés au dépôt des dossiers est passée de 53,5 % en 2014 à 36,4 % en 2015 puis à 14,0 % en 2016.

<sup>52</sup> Les sommes réclamées par l'administration peuvent également inclure des droits au titre d'impôts auto-liquidés, s'il convient de corriger et compléter les calculs des contribuables.

**Tableau n° 13 : encaissements au dépôt des déclarations et après traitement des dossiers (M€)**

	2014		2015		2016	
au dépôt des dossiers	1 023	53,5 %	965	36,4 %	348	14,0 %
après traitement des dossiers	891	46,5 %	1 688	63,6 %	2 128	86,0 %
<b>Total</b>	<b>1 914</b>	<b>100,0 %</b>	<b>2 654</b>	<b>100,0 %</b>	<b>2 476</b>	<b>100,0 %</b>

Source : DGFiP

*d) L'augmentation de la part des pénalités*

Pour la même raison, la part des encaissements relatifs à des pénalités (intérêts de retard, majorations des impôts) et à des amendes, qui sont liquidées par l'administration, a augmenté au cours du temps. Ainsi, en 2016, les pénalités représentaient 35,3 % des encaissements contre seulement 14,5 % en 2014.

**Tableau n° 14 : part des pénalités et amendes dans le total des encaissements**

	2014	2015	2016
Total	14,5 %	27,9 %	35,3 %
Intérêts de retard et majorations des droits	8,3 %	16,7 %	21,9 %
Amendes	6,2 %	11,2 %	13,4 %

Source : DGFiP

## 2 - Les remises transactionnelles

Les majorations de droits et les amendes infligées aux contribuables dans le cadre des régularisations font l'objet d'une remise transactionnelle, selon les règles prévues par les circulaires. Sur la période 2014-2016, les remises accordées ont représenté presque la moitié (49,4 %) du montant initial des majorations et amendes. Sur les seules amendes, les remises s'élèvent à 63,2 % du montant initial. Sur les majorations de droits, les remises représentent entre 30 et 40 % des montants initiaux suivant les impôts (IR, ISF, droits de mutation).

Le taux moyen de 49,4 % est proche du taux des remises accordées dans le cadre de contrôles fiscaux, qui est en moyenne légèrement supérieur à 50 % dans les transactions avant mise en recouvrement, à l'issue des contrôles fiscaux externes et des contrôles sur pièces, et plus faible que celui accordé pour les transactions après mise en recouvrement (autour de 70 %).

**Tableau n° 15 : montant total des pénalités sur les années 2014-2016 avant et après transaction (M€)<sup>53</sup>**

NATURE DE L'IMPOSITION	Majorations et amendes avant transaction (1)	Remise accordée dans le cadre de la transaction (2)	Majorations et amendes restant dues (1)-(2)	Taux de remise (%) (2)/(1)
Mutations à titre gratuit	278,3	110,7	167,7	39,8 %
ISF	726,6	221,7	504,9	30,5 %
Impôt sur le revenu	726,5	238,2	488,2	32,8 %
Amendes comptes bancaires et trusts	2 047,1	1 294,7	752,4	63,2 %
Autres	0,2	0,1	0,1	40,8 %
Total	3 778,6	1 865,3	1 913,3	49,4 %

Source : DGFiP

En moyenne, après transaction, le montant des prélèvements fiscaux a représenté entre 25 et 28 % du montant des avoirs déclarés.

### **3 - Un potentiel fiscal reconstitué non mesurable**

Dans la mesure où les avoirs déclarés sont désormais connus, et où l'on peut supposer qu'ils seront ultérieurement inclus, ainsi que les revenus qui en sont issus, dans les déclarations des contribuables concernés, il est raisonnable de faire l'hypothèse que la régularisation des avoirs, au-delà des recettes perçues immédiatement, engendre des recettes supplémentaires futures à caractère pérenne. Il est toutefois impossible d'en approcher le montant, dans la mesure où ces avoirs peuvent recevoir après régularisation des emplois variés : consommation, investissement, placement selon divers canaux, donations, etc. Dès lors, aucune estimation documentée ne peut être réalisée.

<sup>53</sup> Les pénalités sur les prélèvements sociaux ne sont pas identifiées dans la comptabilité ; les remises sur les pénalités ne concernent que les majorations des droits ; les montants présentés dans ce tableau portent sur les sommes « prises en charge » par le comptable public, qui diffèrent légèrement des sommes encaissées.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*La gestion de la procédure par le STDR est organisée de manière précise et fiabilisée, sur les plans administratif et comptable. Les méthodes appliquées semblent de nature à garantir l'homogénéité de traitement entre dossiers. Elles ont accordé une priorité au traitement des dossiers à forts enjeux afin d'accélérer les rentrées fiscales dans un contexte de fortes contraintes budgétaires.*

*Les données chiffrées disponibles attestent du succès de la procédure auprès des contribuables, mesuré à l'aune du nombre de demandes déposées et du montant des avoirs révélés.*

*La principale difficulté est le délai de traitement, surtout pour les dossiers à faible enjeu, mais c'est la rançon de la priorité accordée au rendement budgétaire de la procédure. Elle ne pourrait être palliée que par une hausse des effectifs du STDR difficile à réaliser dans un contexte budgétaire contraint et qui risquerait de se faire au détriment des tâches de contrôle fiscal. En tout état de cause ce retard dans le traitement des dossiers à faible enjeu ne suscite aucune revendication de la part des contribuables concernés et n'a pas une incidence significative sur le montant des recettes encaissées.*

*Les transactions conclues ont permis à l'État d'encaisser près de 8 Md€ à ce jour. Les recettes budgétaires ont certes été minorées du montant des mesures transactionnelles. Cependant ces atténuations ont été accordées à un taux qui n'est pas significativement différent de celui constaté dans le cadre des transactions suite à contrôle fiscal. Leur montant peut être analysé comme le prix du succès du dispositif et il peut être considéré qu'en l'absence de procédure de régularisation l'engagement de procédures contentieuses, par définition plus aléatoires et plus longues, n'aurait pas forcément permis de recueillir des recettes effectives supérieures. Il est par définition impossible de disposer d'éléments contrefactuels pour déterminer si un simple engagement d'exemption des éventuelles conséquences pénales liées à la fraude fiscale, sans aménagement des pénalités, aurait eu un effet incitatif suffisant pour amener les fraudeurs à révéler les avoirs non déclarés.*

*Les informations communiquées spontanément par les contribuables désireux de bénéficier de cette possibilité de régularisation ne permettent cependant pas d'appréhender l'ampleur ni les caractéristiques des avoirs qui restent dissimulés dont on peut soupçonner qu'ils sont liés aux schémas de fraude les plus complexes.*

---

# **Chapitre III**

## **Le STDR, une structure temporaire**

### **dont la mission s'achève**

La procédure de régularisation des avoirs non déclarés détenus à l'étranger n'a jamais eu vocation à être pérenne, même si aucun terme n'avait été fixé initialement à la période pendant laquelle les contribuables pourraient demander la régularisation de leur situation. Le gouvernement en fonction jusqu'au 15 mai 2017 a préféré laisser au gouvernement suivant le choix de décider de la clôture de la procédure. Le ministre chargé du budget a annoncé le 15 septembre que sa date était fixée au 31 décembre 2017. Ce calendrier va déterminer le devenir du STDR, en fonction de considérations de gestion. Ces orientations s'inscrivent dans le contexte de l'entrée en vigueur prochaine du mécanisme multilatéral d'échanges automatique de données.

#### **I - Les orientations au terme de quatre années de fonctionnement**

##### **A - Un dispositif qui tend à s'éteindre de lui-même**

La procédure de régularisation est un dispositif d'exception, par nature temporaire. Les contribuables ont eu plus de quatre ans pour régulariser leur situation ce qui paraît amplement suffisant. Le dispositif s'essouffle : le nombre de nouveaux dossiers déposés est en nette diminution, accentuée depuis le début de cette année. Les recettes budgétaires attendues sont également fortement décroissantes comme le montrent les prévisions de l'administration fiscale. Le fait que la part des recettes encaissées au dépôt des dossiers soit de plus en plus réduite par rapport à celle encaissée lors du règlement est également symptomatique de la baisse de régime du dispositif.

Qualitativement, même s'il est intrinsèquement impossible de le démontrer, il semble que cette procédure ait été maintenant utilisée par les contribuables qui constituaient sa cible implicite, majoritairement des fraudeurs passifs, soucieux de sortir d'une situation qui les embarrassait ou les empêchait d'utiliser les fonds dont ils disposaient, et les fraudeurs actifs de faible envergure, qui ont jugé les inconvénients de la fraude globalement supérieurs à ses avantages. Il n'était pas attendu des fraudeurs invétérés, à grande échelle, recourant à des montages sophistiqués, qu'ils aient recours à cette procédure ; ils ne paraissent pas l'avoir fait.

## **B - L'impératif de ne pas nuire à la crédibilité du nouveau mécanisme multilatéral**

La généralisation prochaine des échanges automatiques s'accompagne d'une suppression des possibilités de régularisation dans plusieurs pays. Les possibilités de régularisation sont limitées en Allemagne depuis 2014. En Italie, le décret-loi n° 193/2016 n'autorise la réception des demandes de régularisation que jusqu'au 31 juillet 2017. Au Royaume-Uni le dispositif « Worldwide Disclosure Facility » doit expirer au 30 septembre 2018.

Le STDR n'a pas été formellement présenté comme un « dispositif de la dernière chance » mais il doit bien être considéré et géré comme tel. À compter de la mise en œuvre de l'échange automatique d'information, rien ne justifierait que l'administration fiscale accepte de nouvelles demandes de régularisation. Ce serait décrédibiliser le nouveau dispositif.

Le secrétaire d'État au Budget d'alors, M. Christian Eckert, a d'ailleurs déclaré le 21 juillet 2016 que le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) n'avait pas vocation à durer éternellement en précisant : « Une fois que nous aurons engagé l'échange automatique avec 101 pays, c'est-à-dire au plus tard en 2018, je ne vois pas pourquoi nous continuerais à accepter des nouveaux dossiers. Ceux qui ne seront pas venus avant et qui seront rattrapés par la patrouille de l'échange automatique seront sanctionnés plus fortement. »

Le ministre de l'action et des comptes publics, en annonçant la suppression du dispositif le 15 septembre 2017, l'a également justifiée par cet élément, qui « permettra à la France d'avoir des moyens puissants pour détecter les fraudeurs ».

## **C - La clôture de la procédure**

Il était devenu d'autant plus urgent de prendre et de rendre publique une décision dans ce sens qu'elle ne saurait avoir un effet immédiat sur le flux de nouveaux dossiers. Il convenait d'abord de laisser un ultime délai aux contribuables, ainsi mis en mesure de choisir en connaissance de cause de recourir ou non à ce dispositif, sans plus de possibilité de procrastiner. Ensuite la clôture, même devenue définitive, aura par la force des choses un effet différé : les contribuables peuvent formaliser leur volonté de régularisation par une simple lettre d'intention qui doit être suivie dans les six mois du dépôt des déclarations rectificatives, à partir desquelles peut être instruite la demande de régularisation. Il en résulte que des lettres d'intention pourront être déposées jusqu'au 31 décembre et, compte tenu du délai de six mois, les dernières déclarations rectificatives jusqu'au 30 juin 2018. Il est d'autant plus indispensable que cette décision soit définitive et appliquée sans exception pour éviter toute acceptation tardive de dossiers comme cela a été le cas après la fermeture officielle de la « cellule Woerth ».

La clôture de cette procédure ne privera naturellement pas les contribuables de la possibilité de déposer à tout moment une déclaration rectificative. Cependant, ils ne bénéficieront plus alors des conditions offertes dans le cadre de cette procédure et devraient notamment se voir appliquer la pénalité de mauvaise foi de 40 %, sans préjudice d'éventuelles poursuites pénales à l'initiative de l'administration fiscale.

## **D - L'extinction du STDR après traitement du stock de dossiers**

Le STDR est loin d'avoir traité les dossiers déposés. Il avait traité au 31 décembre 2016 23 612 dossiers sur 43 182 dossiers complets et près de 50 000 demandes au total (soit respectivement 55 % et 47 %).

Si le stock de dossiers complets restants à traiter, après un pic fin 2015 (25 017 au 31 décembre 2015 contre 12 878 au 31 décembre 2014) est redescendu à 19 570 au 31 décembre 2016 et à 15 029 au 31 août 2017, il reste important et n'inclut ni les déclarations d'intention restant à convertir en dossiers complets, ni les demandes de régularisation à venir, qu'il est par nature, impossible de prévoir de manière fiable.

Le traitement définitif de l'ensemble des dossiers actuellement en stock ne pourra pas intervenir avant la fin de 2018. Ce stock devrait être accru du fait des dépôts « de la dernière chance » lors du quatrième trimestre 2017. L'expérience acquise par le STDR dans le traitement de ces dossiers fait qu'il sera plus expédient de lui confier jusqu'à son terme le règlement définitif des dossiers en instance et à venir plutôt que de le renvoyer aux services classiques de la DGFiP, quitte à moduler progressivement son format.

Pour que cette opération se déroule en bon ordre et le plus rapidement possible, il faut mettre en place un schéma d'extinction, avec un repli cadencé sur le STDR central et fermeture échelonnée des pôles déconcentrés.

## **II - La préparation à l'échange automatique d'informations**

Tout en procédant à l'extinction de la procédure de régularisation, les services fiscaux doivent d'ores et déjà planifier l'exploitation des données qu'ils vont recevoir via l'échange automatique. Cette tâche s'impose d'autant plus que ce mécanisme ne sera pas d'emblée pleinement opérationnel et que les données « brutes » reçues par ce moyen devront faire l'objet d'actions de contrôle fiscal.

### **A - Les limites du mécanisme et les difficultés à prévoir**

#### **1 - Un dispositif non universel**

Même si une centaine d'États sont désormais partie à l'accord multilatéral, les autres ne participeront pas à l'échange automatique notamment ceux pour lesquels la législation ne permet pas d'obtenir les informations bancaires. Aucun calendrier contraignant n'a été fixé pour les pays en développement. Certains centres financiers ont subordonné leur adhésion à l'adhésion des autres centres financiers. Certains pays préfèrent signer des accords bilatéraux. Le fait de ne pas avoir adhéré au système multilatéral pourra néanmoins être un critère d'inscription sur les listes des juridictions non coopératives publiées par le G 20 et l'OCDE.

## 2 - Des disparités entre systèmes financiers et administrations fiscales d'un État à l'autre

Les pays adhérents se trouvent dans des situations de départ très différentes. Par exemple, les établissements financiers ne sont pas partout déjà collecteurs d'informations pour le fisc, comme le sont, par exemple, les établissements français pour l'IFU<sup>54</sup>. En outre les systèmes financiers sont inégalement concentrés d'un pays à l'autre : il l'est fortement en France où les grands établissements ont déjà pris les dispositions nécessaires pour remplir leurs obligations ; il l'est beaucoup moins dans d'autres pays y compris européens où de petits établissements auront du mal à s'organiser et à réaliser les investissements notamment informatiques nécessaires pour se mettre en conformité (*a fortiori* dans les pays dont le système financier connaît des difficultés).

Les administrations fiscales elles-mêmes doivent s'adapter. La DGFiP a reporté début mai les tests prévus avec les établissements français.

## 3 - Des incertitudes sur le contenu des informations

Même en laissant de côté la question de la bonne foi et de la bonne volonté effective des acteurs du système, son fonctionnement peut se heurter à des obstacles pratiques.

### *a) Un manque d'uniformité dans la présentation des données*

Les informations en provenance de chaque pays seront structurées en fonction de la législation du pays où elles sont récoltées, ce qui pourra les rendre plus difficilement lisibles par les destinataires.

Il peut en résulter des erreurs : transmissions d'informations à plusieurs pays (avec le risque d'impositions multiples), incompréhension des types de revenus mentionnés, apparences de fraudes nées d'erreurs de présentation ou d'interprétation des informations, « multi-reporting » contradictoires (diverses institutions financières d'un même pays rapportant la même situation mais de façons divergentes), etc.

---

<sup>54</sup> L'imprimé fiscal unique (IFU) sert à récapituler l'ensemble des revenus de capitaux mobiliers versés et l'ensemble des opérations sur valeur mobilières effectuées par les établissements payeurs sur l'année civile.

*b) Les problèmes d'identification du bénéficiaire effectif*

L'identification du bénéficiaire effectif des avoirs déclarés à travers ce système est perçue par les praticiens comme le problème le plus ardu auquel il pourra se heurter. Certes les titulaires d'avoirs sont désormais tenus de déclarer outre leur identité et leur date de naissance, le numéro d'identification fiscale attribué par l'État de résidence fiscale. Des dispositifs ont été mis en place à l'échelle européenne pour permettre la vérification de ces identifiants fiscaux<sup>55</sup> mais ils comportent des limites. Cette obligation ne présente donc pas en l'état de garantie absolue. Surtout les difficultés les plus grandes portent sur les personnes morales et leurs ayants-droit.

*c) Des risques de mauvaise volonté*

Alors même que le système multilatéral doit commencer à fonctionner, des résistances et manœuvres d'obstruction se font jour. Ainsi les banques suisses, représentées par l'ABPS (Association des banques privées suisses), tout en affirmant qu'elles sont « pleinement déterminées » à mettre en œuvre ce mécanisme, plaident pour l'introduction d'une clause de déclenchement, qui subordonnerait la transmission des informations à la satisfaction de deux critères, la « réciprocité » et la « confidentialité ». Au cas où les autorités suisses jugeraient que ces critères ne sont pas remplis, elles pourraient utiliser les dispositions de l'accord permettant la suspension de l'échange.

## B - Les mesures à prendre par l'administration fiscale

Il n'est donc pas avéré que ce mécanisme produise immédiatement tous les résultats qui en sont attendus. Même si la procédure de régularisation a contribué à réduire par avance le nombre d'avoirs non déclarés susceptibles d'être révélés par ce nouveau canal, il est impossible

---

<sup>55</sup> La plupart des États membres de l'Union européenne utilisent des numéros d'identification fiscale (NIF ou TIN en anglais) pour leurs affaires fiscales intérieures. Les NIF sont également utiles pour identifier les contribuables qui investissent dans d'autres États membres et sont plus fiables que d'autres éléments d'identification, comme le nom ou l'adresse. Les spécificités des NIF (structure, syntaxe, etc.) sont fixées par les administrations nationales. Certains pays ont même établi une structure de NIF différente selon la catégorie de personnes (ressortissants ou résidents étrangers, par exemple). Afin de faciliter le travail de toutes les parties concernées, la Commission a lancé un projet de coopération, dans le cadre duquel les informations relatives aux NIF que les États membres ont choisi de publier sont regroupées sur une seule page Internet proposant des informations générales relatives aux NIF par pays (pour autant que l'administration fiscale de l'État membre ait choisi de publier ces informations) - descriptions de la structure et des spécificités des NIF nationaux, exemples de documents officiels attestant les NIF, sites web et point de contact nationaux – ainsi qu'un module de contrôle en ligne permettant de vérifier la syntaxe du TIN (c'est-à-dire l'algorithme) et, en son absence, la structure du TIN. Il n'existe pas de NIF à l'échelle européenne et tous les États membres ne disposent pas de NIF. Certains utilisent d'autres éléments d'identification qui, pour des raisons juridiques ou autres, ne peuvent être traités comme des NIF tandis que d'autres ne délivrent pas automatiquement de NIF à tous les contribuables. Les pages par pays contiennent davantage d'informations sur ces limitations. Le module de vérification en ligne ne confirme pas l'identité d'une personne ni l'existence du NIF, mais atteste simplement que la syntaxe (c'est-à-dire l'algorithme) et/ou la structure du NIF saisi est correcte. Lorsqu'un pays n'a pas communiqué ses algorithmes, seule la structure peut être contrôlée. Pour les institutions financières, les informations figurant sur ce portail ne remplacent pas les procédures de « connaissance de la clientèle » mais les complètent.

par nature de prédire combien de dossiers nouveaux seront portés à la connaissance de l'administration fiscale via ce processus et selon quel calendrier.

Une fois que le dispositif multilatéral aura produit ses premiers résultats, les services fiscaux ne pourront pas procéder d'office à un redressement sur la seule base des informations obtenues par ce moyen. Ces informations ne suffiront pas en effet à reconstituer une assiette fiscale. Ils devront procéder au minimum à une demande de renseignements auprès du contribuable concerné, voire à un contrôle fiscal. Il leur incombe donc d'anticiper les conséquences de cette échéance, en mettant au point les modalités pratiques d'exploitation de ces données et de traitement des dossiers et en prévoyant de dégager les moyens notamment humains et informatiques nécessaires à cette tâche.

### ***CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS***

---

*Aucun terme n'a été fixé initialement à la période pendant laquelle les contribuables pouvaient demander la régularisation de leur situation et le gouvernement en fonction jusqu'au 15 mai 2017 a préféré laisser au gouvernement suivant le choix de décider de la clôture du processus et de sa date. Celui-ci l'a fait le 15 septembre en annonçant la clôture pour le 31 décembre 2017.*

*L'annonce de la décision de fermeture aura par la force des choses un effet différé. Les contribuables disposent à compter du 15 septembre d'un délai de trois mois et demi pour formaliser leur volonté de régularisation. Ils peuvent le faire par une simple lettre d'intention qui doit être suivie dans les six mois du dépôt des déclarations rectificatives, à partir desquelles peut être instruite la demande de régularisation. Il en résulte que des déclarations rectificatives pourront être déposées jusqu'au 30 juin 2018.*

*C'est en fonction de ce calendrier que doit être désormais organisée la mise en extinction du STDR, auquel il est opportun de confier jusqu'au bout la gestion de tous les dossiers de régularisation, à la fois le stock existant de dossiers non traités (près de 20 000 dossiers fin 2016) et les nouveaux dossiers à venir. Pour que cette opération se déroule en bon ordre et le plus rapidement possible, il faut mettre en place un schéma d'extinction, avec un repli cadencé sur le STDR central et fermeture échelonnée des pôles déconcentrés.*

*Sur le fond, la décision de clôture est appropriée. Les contribuables concernés ont disposé à ce jour de près de quatre ans pour se mettre en règle et il est loisible de considérer que cette période a été largement suffisante. D'ailleurs, la décrue du nombre de dossiers déposés semble indiquer que la cible est atteinte.*

*Il aurait été paradoxal de continuer à accorder un régime favorable à une démarche volontaire alors que les avoirs ont désormais théoriquement vocation à être connus directement à travers les échanges automatiques de renseignements bancaires. Maintenir une voie alternative équivaudrait à décrédibiliser ce nouveau mécanisme, quand bien même il ne deviendra pleinement opérationnel que progressivement. Il appartient à l'administration fiscale d'intensifier la préparation de l'entrée en vigueur de ce mécanisme en mettant au point les modalités pratiques les plus efficaces d'exploitation de ces données.*

### Recommandations

1. *À compter de la clôture de la procédure du STDR au 31 décembre 2017, ne plus admettre de nouveau dossier et traiter les contribuables qui n'auraient pas entamé de régularisation avant cette date comme étant de mauvaise foi ;*
  2. *prévoir corrélativement un schéma de mise en extinction du STDR en tenant compte de sa charge résiduelle ;*
  3. *mobiliser les moyens et mettre en place les processus visant à l'exploitation la plus efficace des possibilités de contrôle fournies par l'échange automatique de données bancaires.*
-



## Conclusion générale

Le mécanisme de régularisation institué par les circulaires de 2013 est le fruit d'un choix de méthode par les autorités gouvernementales et administratives. A une action répressive faisant une application stricte de la législation en vigueur, elles ont préféré une méthode incitative visant à susciter des déclarations spontanées en offrant en contrepartie des modalités de règlement attractives. Ce choix a été d'inspiration pragmatique, à l'anglo-saxonne, les rentrées fiscales susceptibles d'être obtenues par cette voie étant estimées plus élevées que celles pouvant être apportées par un renforcement du contrôle, sujet à de multiples contraintes de moyens et de procédures.

Il a été nourri par des expériences antérieures, étrangères (Royaume-Uni pour les comptes abrités à Jersey, Guernesey et dans l'île de Man, Irlande), mais aussi françaises (cellule de 2009). Ces expériences avaient prouvé que des dispositifs de régularisation de ce type fonctionnaient. L'évolution postérieure du contexte international et interne ne pouvait qu'en renforcer l'intérêt pour les contribuables concernés, qui pouvaient redouter de plus en plus d'être « rattrapés par le fisc » un jour plus ou moins prochain, en raison notamment des progrès à l'échelon multilatéral en matière d'échanges d'informations.

Dans ce cadre, les leçons de ces expériences, particulièrement de la cellule de 2009, ont été tirés. Il a été considéré à juste titre qu'il était nécessaire d'encadrer un processus de ce type par des règles et processus beaucoup plus normés. Le mécanisme institué a pour principal mérite d'être fondé sur un principe de traitement homogène et transparent des dossiers de régularisation, en application de règles publiées, se fondant sur les pouvoirs d'appréciation que la loi donne à l'administration fiscale.

Il a fait la preuve de son efficacité pratique puisque plus de 51 000 demandes de régularisation ont été déposées à ce jour pour environ 32 Md€ d'avoirs ; près de 28 000 dossiers étaient réglés fin avril 2017, représentant un montant de 25,6 Md€. Les recettes fiscales provenant du traitement de ces dossiers ont été importantes, de l'ordre de 7 Md€ sur la période 2014-2016 et devraient atteindre au moins 1 Md€ en 2017.

La volonté de percevoir ces recettes facilitant la réalisation de l'objectif de solde du budget de l'État a été un facteur prédominant dans l'instauration de cette procédure et dans le choix des modalités de sa gestion : la priorité a été donnée au règlement des dossiers présentant les plus forts enjeux en termes de rentrées fiscales.

Il est vraisemblable qu'une action uniquement répressive menée avec les moyens à la disposition de l'administration fiscale durant la même période (contrôles fiscaux, échange d'informations avec d'autres pays, exploitation de renseignements de sources diverses) n'aurait pas permis d'identifier autant d'avoirs dissimulés ni d'obtenir des rentrées fiscales aussi élevées.

La DGFiP, plus spécialement le service du contrôle fiscal et la DNVSF, a géré correctement ce dispositif, alors même que le nombre et le montant des déclarations ne pouvaient pas être prévus à l'avance. La montée en puissance progressive du STDR et la création successive de pôles déconcentrés ont permis de faire face à la charge, étant entendu que les délais de traitement et de règlement sont restés relativement longs. Cette situation a été admise dans la mesure où il n'était guère possible de renforcer les effectifs du STDR au-delà du niveau de 200 agents sans dégarnir excessivement les autres entités de contrôle fiscal. La règle adoptée a été de traiter en priorité les dossiers à fort enjeu en termes de recettes, de manière à maximiser chaque année la ressource fiscale. Ce mécanisme et son application n'ont pas fait l'objet de contestations ni des contribuables concernés ni de leurs conseils.

Outre les disparités dans les délais de règlement et de traitement entre « gros » et « petits » dossiers, les solutions retenues pour régler les dossiers, tout en ayant été à un moment donné les mêmes pour tous, ont varié dans le temps en raison des fluctuations qui ont affecté le régime des pénalités applicables, à la suite de décisions du Conseil constitutionnel et de modifications législatives. Une telle instabilité sur une période d'à peine quatre ans, pour n'être malheureusement pas une exception dans le système fiscal français, ne saurait être considérée comme optimale. Sans doute faudrait-il à l'avenir davantage veiller à consolider le régime juridique applicable avant de lancer une procédure exceptionnelle comme celle-ci.

L'annonce le 15 septembre par le ministre de l'action et des comptes publics de la clôture de la procédure de régularisation au 31 décembre 2017 tire les leçons de la situation actuelle. Les effets de la procédure tendent à s'épuiser, le nombre de nouveaux dossiers, comme les recettes nouvelles attendues, étant fortement orientés à la baisse. La cohérence politique exige en outre de ne pas laisser subsister cette procédure alors que le mécanisme multilatéral d'échanges automatiques d'informations bancaires doit commencer à entrer en vigueur fin septembre 2017. Par voie de conséquence, un schéma de mise en extinction du STDR doit être arrêté en tenant compte des dossiers déjà déposés ou à venir d'ici la fermeture définitive du guichet.

## Glossaire

AEOI :	<i>Automatic exchange of information</i> (sigle anglais de l'échange automatique de données bancaires informatisées dans le mécanisme d'échange de données bancaires établi sous l'égide de l'OCDE)
AFIPA :	Administrateur des finances publiques adjoint (agent de la DGFIP)
Alpage :	Aide logicielle à la programmation, à l'analyse et à la gestion du contrôle fiscal (traitement automatisé de données à caractère personnel de suivi du contrôle fiscal à la DGFIP)
AMR :	Avis de mise en recouvrement
CFE :	Contrôle fiscal externe
CGI :	Code général des impôts
CSP :	Contrôle sur pièces
DAC :	Directive européenne sur la coopération administrative
DGFIP :	Direction générale des finances publiques (DRFiP direction régionale ; DDFiP direction départementale)
DIRCOFI :	Direction du contrôle fiscal
DMTG :	Droits de mutation à titre gratuit (droits de succession et de donation)
DNEF :	Direction nationale d'enquêtes fiscales, service à compétence nationale rattaché au service du contrôle fiscal (CF) de la DGFIP
DNVSF :	Direction nationale des vérifications de situations fiscales, service à compétence nationale rattaché au service du contrôle fiscal (CF) de la DGFIP
ESFP :	Examen de situation fiscale personnelle
EVAFISC :	Fichier de comptes bancaires détenus hors de France par des personnes physiques ou morales créé par arrêté du 25 novembre 2009 publié au Journal officiel du 5 décembre 2009, après accord de la CNIL
FATCA :	<i>Foreign Accounts Tax Compliance Act</i> (loi adoptée par les États-Unis imposant aux banques étrangères, sous peine de sanctions, la transmission à l'administration fiscale américaine de la liste des détenteurs de comptes dont la résidence fiscale est située aux États-Unis)
IACF :	Institut des avocats conseils fiscaux
IDIV :	Inspecteur divisionnaire (agent de la DGFIP)
IP :	Inspecteur principal (agent de la DGFIP)

IR :	Impôt sur le revenu
ISF :	Impôt de solidarité sur la fortune
LFI :	Loi de finances initiale
LFR :	Loi de finances rectificative
LPF :	Livre des procédures fiscales
PRD :	Pôle de régularisation déconcentré
PRS :	Pôle de recouvrement spécialisé (chargé du recouvrement des créances à la DGFIP)
QPC :	Question prioritaire de constitutionnalité
RADAR :	Base interne au STDR de gestion des dossiers
SIE :	Service des impôts des entreprises
SIP :	Service des impôts des particuliers
STDR :	Service de traitement des déclarations rectificatives

# Annexes

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier président de la Cour des comptes et le président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale.....	101
Annexe n° 2 : personnes rencontrées au cours de l'enquête .....	106
Annexe n° 3 : comparaison entre le traitement appliqué par la « cellule Woerth » et la procédure gérée par le STDR .....	107
Annexe n° 4 : classification des avoirs par pays d'origine et par tranches de montant.....	108
Annexe n° 5 : résultats de la DNVSF de 2012 à 2016 .....	113
Annexe n° 6 : les dispositions législatives instituant l'obligation de déclaration des avoirs à l'étranger .....	114
Annexe n° 7 : les obligations de déclaration d'avoirs détenus à l'étranger dans les principaux pays occidentaux .....	116
Annexe n° 8 : amendes et transactions .....	122
Annexe n° 9 : les amnisties fiscales en France.....	126
Annexe n° 10 : FATCA.....	131
Annexe n° 11 : le développement des échanges d'information dans le cadre multilatéral .....	133
Annexe n° 12 : échange automatique de renseignements au sein de l'Union européenne .....	137
Annexe n° 13 : exemples de dispositifs de régularisation volontaire adoptés dans d'autres pays. ....	141
Annexe n° 14 : coût total du STDR (y compris pôles déconcentrés et PRS) .....	150



## Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier président de la Cour des comptes et le président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale

ASSEMBLÉE NATIONALE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

*Le Président*

n° 803

PARIS, le 20 décembre 2016

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2<sup>e</sup> de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

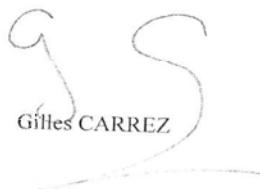
Ces demandes sont les suivantes :

- sur ma proposition, la **Société du grand Paris** d'une part et **l'activité du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)** des contribuables détenant des avoirs à l'étranger d'autre part ;
- **la politique salariale et les rémunérations pratiquées par les autorités administratives indépendantes** (à la demande de Mme Marie-Christine Dalloz) ;

Pour une remise en 2018 :

- **la formation des demandeurs d'emploi**, à la demande de M. Christophe Castaner ;
- **les maisons de services au public**, à la demande de Mme Christine Pires Beaune.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs



Gilles CARREZ

Monsieur Didier MIGAUD  
Premier président  
Cour des comptes  
13, rue Cambon  
75001 Paris

Cour des comptes



Le Premier président

Le

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 20 décembre dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

La communication sur *l'activité du service traitement des déclarations rectificatives (STDR)* sera préparée par la première chambre de la Cour, présidée par M. Raoul Briet. Elle pourra être remise en octobre 2017.

Le rapport sur *la Société du grand Paris* sera réalisé par la septième chambre de la Cour, présidée par Mme Evelyne Ratte. Il pourra être remis au mois de novembre 2017.

L'enquête sur *la politique salariale et les rémunérations pratiquées par les autorités administratives indépendantes* sera menée par une formation inter chambres rassemblant les première, deuxième, troisième, quatrième, sixième et septième chambres de la Cour présidée par M. Jean-Philippe Vachia. Elle pourra être remise en décembre 2017.

Le rapport consacré à *la formation des demandeurs d'emploi* sera réalisé par la cinquième chambre de la Cour, présidée par M. Pascal Duchadeuil. Il pourra vous être transmis au mois d'avril 2018.

La communication sur *les maisons de service au public* sera préparée par la quatrième chambre de la Cour, présidée par M. Jean-Philippe Vachia, et pourra être remise au mois de septembre 2018.

**Monsieur Gilles Carrez**  
**Président de la Commission des**  
**finances, de l'économie générale et**  
**du contrôle budgétaire**  
 Assemblée nationale  
 126 rue de l'Université  
 75355 PARIS SP 07

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes.

M. Henri Paul, Rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Didier Migaud

Cour des comptes



Le - 7 Fév. 2017

Le Premier président

Monsieur le Président,

Par lettre du 20 décembre 2016, vous m'avez informé, en vertu du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, d'une demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, en vue de la réalisation par la Cour des comptes d'une enquête sur l'activité du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) des contribuables détenant des comptes à l'étranger.

En réponse à ce courrier, je vous ai indiqué que la Cour était en mesure d'effectuer ce contrôle, confié à la Première chambre de la Cour.

À la suite de l'entretien que vous avez eu le 1er février, accompagné de M. Buisine, député de la Somme, avec M. R. Briet, président de la Première chambre, et l'équipe chargée de ce contrôle, je suis en mesure de vous préciser les principaux points qui en feront l'objet.

- 1) Le rapport à produire analysera d'abord le fonctionnement du STDR, notamment sous les aspects suivants :
  - conditions de sa création, objectifs visés, spécificités ;
  - cadre juridique de son action, notamment dans ses dimensions dérogatoires par rapport au régime de droit commun ;
  - organisation administrative mise en place et son implantation territoriale ;
  - coûts de gestion afférents, y compris en matière de rémunération des agents, éventuellement coûts d'opportunité (effets du transfert de ressources des services du contrôle fiscal vers le STDR) ;

**Monsieur Gilles CARREZ**

Président de la commission des finances, de  
l'économie générale et du contrôle budgétaire  
Assemblée nationale  
126 rue de l'Université  
75355 Paris Cedex 07 SP

- modalités de traitement des dossiers (processus et procédures jusqu'au règlement, délais de traitement), en particulier dispositions assurant le respect de l'égalité de traitement entre contribuables ;
  - modalités de recouvrement ;
  - liens avec les autres contrôles fiscaux ;
  - relations avec des intervenants tiers (autres administrations françaises ; acteurs privés : avocats fiscalistes et autres conseils).
- 2) Il s'attachera ensuite à examiner la matière fiscale traitée par le STDR et le rendement de ce dispositif
- volumétrie et typologie des dossiers traités ; critères de distinction entre dossiers « simples » et « complexes » ;
  - données sur l'assiette fiscale que le traitement des déclarations rectificatives permet de saisir ;
  - rendement budgétaire immédiat de ce mécanisme (recettes encaissées au moment du règlement des dossiers, sous forme de contributions, d'amendes et de pénalités diverses) et prévisions de recettes à encaisser dans les années à venir ;
  - évaluation du potentiel fiscal supplémentaire durablement reconstitué.
- 3) Enfin il envisagera l'avenir du STDR, en fonction du stock de dossiers restant à traiter au moment du contrôle et de l'estimation du flux de dossiers nouveaux, dans la perspective de l'entrée en vigueur à partir de 2018 du dispositif d'échanges automatisés de données bancaires.

Ces analyses s'appuieront sur des comparaisons avec les solutions adoptées dans le même domaine par des pays étrangers, notamment européens.  
Le rapport vous sera remis en octobre 2017.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées en



Didier Migaud

## Annexe n° 2 : personnes rencontrées au cours de l'enquête

### DGFiP

- Maïté Gabet, cheffe du service du contrôle fiscal
- Bastien Llorca, sous-directeur du contrôle fiscal
- Alexandre Gardette, directeur de la DNVSF
- Nadia Gabsi, adjointe au directeur de la DNVSF
- Christiane Ferrigno-Nunez, responsable du STDR
- Laurent Hennequin, adjoint à la responsable du STDR
- Samuel GAVEN, responsable de section au STDR
- Patricia Fromageot, chef du bureau CF1A « Pilotage du contrôle fiscal », Sébastien Steigert
- Thierry Viu, chef du bureau CF1C « Programmation et échanges internationaux », Guilhem Ressouche et Carine Kokar
- Olivier Winckler, bureau GF-2B « Droit et outils du recouvrement »
- Rémi Van Lede, responsable du Pôle fiscal parisien 1 (PFP1)
- Christine Buffière, responsable du pôle de régularisation déconcentré de Paris
- Fabienne Rombault, responsable du Pôle de recouvrement spécialisé de la DNVSF
- Philippe Riquer, directeur régional des finances publiques pour la région Auvergne-Rhône-Alpes
- Sandrine Hasdenteufel, responsable du pôle de régularisation déconcentré de Lyon
- François Cousin, chef du Pôle fiscal de la DRFIP des Hauts-de-France
- Cédric Eckabert, responsable du pôle de régularisation déconcentré de Lille

### Direction de la législation fiscale

- Edouard Marcus, sous-directeur « Prospective et relations internationales »

### OCDE

- Pascal Saint-Amans, Directeur du Centre de politique et d'administration fiscales, Achim Pross et Oliver Petzold

### Institut des avocats conseils fiscaux (IACF)

- Stéphane Austry et Marc Bornhauser

### Fédération bancaire française

Benoît de la Chapelle Bizot (directeur général délégué), Blandine Leporcq (directrice fiscale)

## Annexe n° 3 : comparaison entre le traitement appliqué par la « cellule Woerth » et la procédure gérée par le STDR

Traitement appliqué	Cellule de régularisation <sup>1</sup>	STDR
Délai de prescription à l'impôt sur le revenu (article L. 169 du LPF)	<b>3 ans</b> <i>La prescription allongée n'était pas applicable à l'époque<sup>2</sup></i>	<b>10 ans</b>
Délai de prescription à l'ISF et droits d'enregistrement (articles L. 186 et L. 181-0A du LPF)	<b>6 ans</b> <i>Le délai de reprise de 10 ans n'était pas applicable à l'époque<sup>3</sup></i>	<b>10 ans</b>
Intérêts de retard	<b>Plafonnés</b> à 10 % (contribuable « passif ») à 20 % (contribuable « actif »)	<b>Non plafonnés</b>
Majoration pour manquement délibéré (article 1 729 du CGI)	<b>Ramenée par transaction</b>  - de 40 % à 5 % (contribuable « passif ») - de 40 % à 20 % (contribuable « actif »)  Non appliquée pour les droits de succession	<b>Ramenée par transaction</b>  <b>Pour les demandes déposées avant le 15/09/2016</b> - de 40 % à 15 % (contribuable « passif ») - de 40 % à 30 % (contribuable « actif ») <b>Pour les demandes déposées à compter du 15/09/2016</b> - de 40 % à 25 % (contribuable « passif ») - de 40 % à 35 % (contribuable « actif »)  Egalement appliquée pour les droits de succession
Taxation à l'IR, en présence de structure interposée bénéficiant d'un régime fiscal privilégié (trusts, fondations, sociétés dans des paradis fiscaux)	Imposition des avoirs comme si la structure n'existe pas ( <b>transparence fiscale</b> ), sous réserve de son démantèlement et de la reprise des avoirs pour leur valeur historique	Non application de la « transparence fiscale »  Application des règles de droit commun (article 123 bis du CGI)  Imposition chaque année au niveau du contribuable des résultats annuels de la structure ou d'un montant forfaitaire en l'absence d'accord d'échange de renseignements
Amendes pour non déclaration des avoirs à l'étranger (comptes bancaires, contrats d'assurance-vie et trusts)	<b>Non appliquées</b>	<b>Appliquées (avec plafonnement)<sup>4</sup></b>

<sup>1</sup> Chaque dossier de la cellule a fait l'objet d'un examen au cas par cas. L'application de la doctrine a pu varier en fonction des circonstances particulières de certains dossiers.

<sup>2</sup> Adoptée en fin d'année 2008, la mesure allongeant le délai de prescription à 10 ans pour les comptes bancaires non déclarés ouverts dans des États pratiquant le secret bancaire (ex : Suisse, Belgique, Luxembourg) ne s'applique qu'à compter de l'imposition des revenus 2006.

<sup>3</sup> Mesure adoptée en fin d'année 2012 (loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012).

<sup>4</sup> Cf. annexe 8 sur l'application des amendes.

## Annexe n° 4 : classification des avoirs par pays d'origine et par tranches de montant

### 4. Répartition des dossiers traités depuis 2013 en fonction du pays d'origine des avoirs

Total des dossiers traités depuis 2013				Total des dossiers traités mono-avoir				Mono-avoir comptes bancaires				Mono-avoir comptes bancaires suisses				Mono-avoir comptes bancaires Luxembourg				Mono-avoir comptes bancaires autres pays			
Année de dépôt	Dossiers traités	%	Montant des avoirs	Dossiers traités	%	Montant des avoirs	Dossiers traités	%	Montant des avoirs	Dossiers traités	%	Montant des avoirs	Dossiers traités	%	Montant des avoirs	Dossiers traités	%	Montant des avoirs	Dossiers traités	%	Montant des avoirs	Dossiers traités	%
2013	1 344	100,00%	1 358 461 658 €	1 239	92,19%	1 207 677 953 €	1 227	91,29%	1 205 514 863 €	1 040	77,38%	1 059 813 459 €	71	5,28%	37 827 735 €	47	3,50%	34 951 713 €	73	5,28%	37 827 735 €	47	3,50%
2014	13 052	100,00%	11 960 342 603 €	12 205	93,51%	10 325 004 959 €	12 101	92,71%	10 277 207 861 €	10 453	80,09%	8 363 318 537 €	527	4,04%	329 069 358 €	236	1,81%	136 400 674 €	8364	75,18%	6 347 524 849 €	434	3,90%
2015	11 126	100,00%	10 188 320 857 €	10 222	91,87%	8 309 870 450 €	10 050	90,33%	8 201 603 144 €	8 364	75,18%	6 347 524 849 €	434	3,90%	271 705 492 €	294	2,64%	179 077 511 €	1 218	61,67%	871 348 983 €	85	4,30%
2016	1 975	100,00%	2 085 599 981 €	1 779	90,08%	1 519 290 662 €	1 662	84,15%	1 447 872 760 €	1 218	61,67%	871 348 983 €	85	4,30%	40 340 287 €	162	8,20%	83 179 564 €	87	63,50%	22 517 389 €	11	8,03%
2017	137	100,00%	53 632 480 €	127	92,70%	39 723 276 €	118	86,13%	39 309 483 €	87	63,50%	22 517 389 €	11	8,03%	5 144 363 €	14	10,22%	3 974 740 €	1 128	4,08%	684 087 235 €	753	2,72%
<b>Total général</b>	<b>27 634</b>	<b>100,00%</b>	<b>25 646 357 579 €</b>	<b>25 572</b>	<b>92,54%</b>	<b>21 401 517 300 €</b>	<b>25 158</b>	<b>91,04%</b>	<b>21 171 508 111 €</b>	<b>21 162</b>	<b>76,58%</b>	<b>16 664 523 217 €</b>	<b>1 128</b>	<b>4,08%</b>	<b>684 087 235 €</b>	<b>753</b>	<b>2,72%</b>	<b>437 584 202 €</b>	<b>753</b>	<b>2,72%</b>	<b>437 584 202 €</b>	<b>753</b>	<b>2,72%</b>

## 5. Répartition des dossiers traités depuis 2013 en fonction du montant des avoirs

Tranches d'avoirs	Depuis 2013				Depôts en 2013				Depôts en 2014				Depôts en 2015				Depôts en 2016				Depôts en 2017					
	Dossiers traités	%	Montant global des avoirs	%	Dossiers traités	%	Montant global des avoirs	%	Dossiers traités	%	Montant global des avoirs	%	Dossiers traités	%	Montant global des avoirs	%	Dossiers traités	%	Montant global des avoirs	%	Dossiers traités	%	Montant global des avoirs	%		
<b>MONO-AVOIR</b>																										
Avoirs à 0 € (défunts)	1 469	5,32%	0 €	0,00%	30	2,23%	0 €	0	450	3,45%	0 €	0,00%	737	6,62%	0 €	0,00%	222	11,24%	0 €	0,00%	30	21,90%	0 €	0,00%		
Avoirs compris entre 0 € et 600 € (limite compétence PRO)	15 915	57,59%	3 703 018 032 €	14,44%	742	55,21%	202 700 322 €	14,92%	7 806	59,81%	1 882 999 566 €	15,74%	6 218	55,89%	1 431 585 816 €	14,05%	1 071	54,23%	176 418 515 €	8,46%	78	56,93%	9 313 813 €	17,37%		
Avoirs compris entre 600 € et 1 M€	3 013	10,90%	2 332 333 222 €	9,09%	177	13,17%	140 003 871 €	10,31%	1 549	11,87%	1 201 447 561 €	10,05%	1 122	10,08%	861 653 318 €	8,46%	157	7,95%	122 281 974 €	5,86%	8	5,84%	6 946 498 €	12,95%		
Avoirs compris entre 1 M€ et 5 M€	4 624	16,73%	9 091 519 790 €	35,45%	257	19,12%	501 592 732 €	36,92%	2 146	16,44%	4 228 207 499 €	35,35%	1 926	17,31%	3 766 024 352 €	36,96%	285	14,43%	578 422 576 €	27,73%	10	7,30%	17 272 631 €	32,21%		
Avoirs supérieurs à 5 M€	551	1,99%	6 274 646 256 €	24,47%	33	2,46%	363 381 028 €	26,75%	254	1,95%	3 012 350 333 €	25,19%	219	1,97%	2 250 606 964 €	22,09%	44	2,23%	642 117 597 €	30,79%	1	0,73%	6 190 334 €	11,54%		
<b>Sous-total MONO-AVOIR</b>	<b>25 572</b>	<b>92,54%</b>	<b>21 401 517 100 €</b>	<b>83,45%</b>	<b>1 239</b>	<b>92,19%</b>	<b>1 202 677 953 €</b>	<b>88,90%</b>	<b>12 205</b>	<b>93,51%</b>	<b>10 325 004 959 €</b>	<b>86,33%</b>	<b>10 222</b>	<b>91,37%</b>	<b>8 309 870 450 €</b>	<b>81,56%</b>	<b>1 779</b>	<b>90,08%</b>	<b>1 519 240 662 €</b>	<b>72,84%</b>	<b>127</b>	<b>92,70%</b>	<b>29 723 276 €</b>	<b>74,07%</b>		
<b>Mono-avoir comptes bancaires (CB)</b>																										
Avoirs à 0 € (défunts)	1 423	5,15%	0 €	0,00%	29	2,16%	0 €	0	447	3,42%	0 €	0,00%	718	6,45%	0 €	0,00%	201	10,18%	0 €	0,00%	28	20,44%	0 €	0,00%		
Avoirs compris entre 0 € et 600 € (limite compétence PRO)	15 626	56,55%	3 654 591 665 €	14,25%	731	54,39%	200 537 232 €	14,76%	7 728	59,21%	1 866 153 515 €	15,60%	7 001	62,92%	1 412 508 001 €	13,86%	996	50,43%	166 492 897 €	7,98%	71	51,82%	8 900 020 €	16,59%		
Avoirs compris entre 600 € et 1 M€	2 973	10,76%	2 299 968 523 €	8,97%	177	13,17%	140 003 871 €	10,31%	1 533	11,75%	1 188 923 650 €	9,94%	1 108	9,96%	850 291 322 €	8,35%	146	7,39%	113 803 182 €	5,46%	8	5,84%	6 946 498 €	12,95%		
Avoirs compris entre 1 M€ et 5 M€	4 595	16,63%	9 029 340 324 €	35,21%	257	19,12%	501 592 732 €	36,92%	2 141	16,40%	4 220 308 127 €	35,29%	1 907	17,14%	3 722 074 636 €	36,53%	280	14,18%	568 092 198 €	27,24%	10	7,30%	17 272 631 €	32,21%		
Avoirs supérieurs à 5 M€	541	1,96%	6 187 607 599 €	24,13%	33	2,46%	363 381 028 €	26,75%	252	1,93%	3 001 822 569 €	25,10%	216	1,94%	2 216 729 185 €	21,76%	39	1,97%	599 484 483 €	28,74%	1	0,73%	6 190 334 €	11,54%		
<b>Sous-total mono-avoir comptes bancaires</b>	<b>25 158</b>	<b>91,04%</b>	<b>21 171 508 111 €</b>	<b>82,55%</b>	<b>1 227</b>	<b>81,29%</b>	<b>1 205 514 863 €</b>	<b>88,74%</b>	<b>12 101</b>	<b>92,71%</b>	<b>10 277 207 861 €</b>	<b>85,93%</b>	<b>10 050</b>	<b>90,33%</b>	<b>8 201 603 144 €</b>	<b>80,50%</b>	<b>1 662</b>	<b>84,15%</b>	<b>1 447 872 760 €</b>	<b>69,42%</b>	<b>118</b>	<b>86,13%</b>	<b>39 309 483 €</b>	<b>73,29%</b>		
<b>Mono-avoir assurances vie (AV)</b>																										
Avoirs à 0 € (défunts)	6	0,02%	0 €	0,00%		0,00%		0		0,00%		0,00%		4	0,04%	0 €	0,00%	2	0,10%	0 €	0,00%		0,00%		0,00%	
Avoirs compris entre 0 € et 600 € (limite compétence PRO)	169	0,61%	31 350 477 €	0,12%	6	0,45%	1 186 335 €	0,09%	50	0,38%	10 222 581 €	0,09%	73	0,66%	13 516 471 €	0,13%	39	1,97%	6 422 858 €	0,31%	1	0,73%	2 232 €	0,00%		
Avoirs compris entre 600 € et 1 M€	27	0,10%	20 311 323 €	0,08%		0,00%		0,00%	13	0,10%	10 158 619 €	0,08%	6	0,05%	4 191 886 €	0,04%	8	0,41%	5 960 818 €	0,29%		0,00%		0,00%		
Avoirs compris entre 1 M€ et 5 M€	8	0,03%	13 447 487 €	0,05%		0,00%		0,00%	2	0,02%	3 206 227 €	0,03%	5	0,04%	9 119 273 €	0,09%	1	0,05%	1 121 987 €	0,05%		0,00%		0,00%		
Avoirs supérieurs à 5 M€	3	0,01%	17 024 528 €	0,07%		0,00%		0,00%	1	0,01%	5 109 296 €	0,04%		0,00%		0,00%	2	0,10%	11 915 232 €	0,57%		0,00%		0,00%		
<b>Sous-total mono-avoir assurances vie</b>	<b>213</b>	<b>0,77%</b>	<b>82 133 815 €</b>	<b>0,32%</b>	<b>6</b>	<b>0,45%</b>	<b>1 186 335 €</b>	<b>0,09%</b>	<b>66</b>	<b>0,51%</b>	<b>28 696 723 €</b>	<b>0,24%</b>	<b>88</b>	<b>0,79%</b>	<b>26 827 630 €</b>	<b>0,26%</b>	<b>52</b>	<b>2,63%</b>	<b>25 420 895 €</b>	<b>1,22%</b>	<b>1</b>	<b>0,73%</b>	<b>2 232 €</b>	<b>0,00%</b>		
<b>Mono-avoir biens immobiliers (BI)</b>																										
Avoirs à 0 € (défunts)	10	0,04%	0 €	0,00%		0,00%		0	1	0,01%	0 €	0,00%	3	0,03%	0 €	0,00%	6	0,30%	0 €	0,00%		0,00%		0,00%		
Avoirs compris entre 0 € et 600 € (limite compétence PRO)	21	0,08%	4 046 528 €	0,02%	4	0,30%	666 388 €	0,05%	5	0,04%	1 427 304 €	0,01%	12	0,11%	1 952 836 €	0,02%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		
Avoirs compris entre 600 € et 1 M€	2	0,01%	1 719 741 €	0,01%		0,00%		0,00%	1	0,01%	834 741 €	0,01%	1	0,01%	885 000 €	0,01%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		
Avoirs compris entre 1 M€ et 5 M€	8	0,03%	15 900 079 €	0,06%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%	7	0,06%	14 208 649 €	0,14%	1	0,05%	1 691 430 €	0,08%		0,00%		0,00%		
Avoirs supérieurs à 5 M€	4	0,01%	30 498 633 €	0,12%		0,00%		0,00%	1	0,01%	5 418 468 €	0,05%	2	0,02%	12 222 126 €	0,12%	1	0,05%	12 858 039 €	0,62%		0,00%		0,00%		
<b>Sous-total mono-avoir bien immobilier</b>	<b>45</b>	<b>0,16%</b>	<b>52 164 981 €</b>	<b>0,20%</b>	<b>4</b>	<b>0,30%</b>	<b>666 388 €</b>	<b>0,05%</b>	<b>8</b>	<b>0,06%</b>	<b>7 680 513 €</b>	<b>0,06%</b>	<b>25</b>	<b>0,22%</b>	<b>29 268 611 €</b>	<b>0,29%</b>	<b>8</b>	<b>0,41%</b>	<b>14 549 469 €</b>	<b>0,70%</b>	<b>-</b>	<b>0,00%</b>	<b>0 €</b>	<b>0,00%</b>		
<b>Mono-avoir or (OR)</b>																										
Avoirs à 0 € (défunts)		0,00%		0,00%		0,00%		0		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
Avoirs compris entre 0 € et 600 € (limite compétence PRO)	2	0,01%	792 767 €	0,02%	1	0,07%	310 367 €	0,02%	1	0,01%	482 400 €	0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
Avoirs compris entre 600 € et 1 M€		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
Avoirs compris entre 1 M€ et 5 M€	2	0,01%	4 057 237 €	0,02%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		1	0,01%	2 488 737 €	0,02%	1	0,05%	1 568 500 €	0,08%		0,00%		0,00%	
Avoirs supérieurs à 5 M€		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
<b>Sous-total mono-avoir or</b>	<b>8</b>	<b>0,01%</b>	<b>4 830 004 €</b>	<b>0,02%</b>		<b>0,00%</b>		<b>0,00%</b>		<b>0,00%</b>																

Mono-avoir autre nature (AUTRE)		30	0,11%	0 €	0,00%	1	0,03%	0 €	0	2	0,02%	0 €	0,00%	12	0,11%	0 €	0,00%	13	0,66%	0 €	0,00%	2	1,46%	0 €	0,00%
Avoirs à 0 € (défunts)		96	0,35%	12 236 595 €	0,05%		0,00%		0,00%	22	0,17%	4 713 766 €	0,04%	32	0,29%	3 608 508 €	0,04%	36	1,82%	3 502 760 €	0,17%	6	4,38%	411 561 €	0,77%
Avoirs compris entre 0 € et 600 K€ (limite compétence PRD)		12	0,04%	10 333 635 €	0,04%		0,00%		0,00%	2	0,02%	1 530 551 €	0,01%	7	0,06%	6 285 110 €	0,06%	3	0,15%	2 517 974 €	0,12%		0,00%		0,00%
Avoirs compris entre 600 K€ et 1 M€		11	0,04%	28 774 663 €	0,11%		0,00%		0,00%	3	0,02%	4 693 145 €	0,04%	6	0,05%	18 133 057 €	0,18%	2	0,10%	5 948 461 €	0,29%		0,00%		0,00%
Avoirs compris entre 1 M€ et 5 M€		3	0,01%	39 515 496 €	0,15%		0,00%		0,00%					1	0,01%	21 655 653 €	0,21%	2	0,10%	17 859 843 €	0,86%		0,00%		0,00%
<b>Sous-total mono-avoir autre nature</b>		<b>152</b>	<b>0,55%</b>	<b>90 860 389 €</b>	<b>0,35%</b>		<b>0,00%</b>		<b>0,00%</b>			<b>0,00%</b>		<b>58</b>	<b>0,52%</b>	<b>49 682 328 €</b>	<b>0,49%</b>	<b>56</b>	<b>2,84%</b>	<b>29 629 038 €</b>	<b>1,43%</b>		<b>0,00%</b>		<b>0,00%</b>
<b>MULTI-AVOIRS</b>																									
Avoirs à 0 € (défunts)		83	0,30%	0 €	0,00%	4	0,30%	0 €	0	24	0,18%	0 €	0,00%	38	0,34%	0 €	0,00%	17	0,86%	0 €	0,00%		0,00%		0,00%
Avoirs compris entre 0 € et 600 K€ (limite compétence PRD)		793	2,87%	226 691 795 €	0,88%	51	3,79%	15 304 387 €	1,13%	364	2,79%	105 308 909 €	0,88%	319	2,87%	93 407 094 €	0,92%	56	2,84%	12 231 476 €	0,59%	3	2,19%	439 929 €	0,82%
Avoirs compris entre 600 K€ et 1 M€		320	1,16%	251 856 963 €	0,98%	17	1,26%	13 860 522 €	1,02%	141	1,08%	109 771 251 €	0,92%	143	1,29%	113 731 778 €	1,12%	18	0,91%	13 606 987 €	0,65%	1	0,73%	886 425 €	1,65%
Avoirs compris entre 1 M€ et 5 M€		706	2,55%	1 490 806 395 €	5,81%	30	2,23%	53 126 012 €	3,91%	259	1,98%	545 619 681 €	4,50%	331	2,98%	722 799 463 €	7,09%	80	4,05%	156 678 389 €	7,51%	6	4,38%	12 582 850 €	23,46%
Avoirs supérieurs à 5 M€		160	0,58%	2 275 485 126 €	8,87%	3	0,22%	68 492 784 €	5,04%	59	0,45%	874 637 803 €	7,31%	73	0,66%	948 512 072 €	9,31%	25	1,27%	383 842 467 €	18,40%		0,00%		0,00%
<b>Sous-TOTAL MULTI-AVOIRS</b>		<b>2 062</b>	<b>7,46%</b>	<b>4 244 840 279 €</b>	<b>16,55%</b>	<b>105</b>	<b>7,81%</b>	<b>150 783 705 €</b>	<b>11,10%</b>	<b>847</b>	<b>6,49%</b>	<b>1 635 337 644 €</b>	<b>13,67%</b>	<b>904</b>	<b>8,13%</b>	<b>1 878 450 807 €</b>	<b>18,44%</b>	<b>196</b>	<b>9,92%</b>	<b>566 359 319 €</b>	<b>27,16%</b>	<b>10</b>	<b>7,30%</b>	<b>13 999 204 €</b>	<b>25,93%</b>
<b>Multi-avoirs CB &amp; AV</b>																									
Avoirs à 0 € (défunts)		9	0,03%	0 €	0,00%		0,00%		0	4	0,03%	0 €	0,00%	3	0,03%	0 €	0,00%	2	0,10%	0 €	0,00%		0,00%		0,00%
Avoirs compris entre 0 € et 600 K€ (limite compétence PRD)		389	1,41%	106 085 124 €	0,41%	27	2,01%	8 698 897 €	0,64%	191	1,46%	51 216 874 €	0,43%	153	1,38%	42 992 547 €	0,42%	17	0,86%	3 164 787 €	0,15%	1	0,73%	12 019 €	0,02%
Avoirs compris entre 600 K€ et 1 M€		98	0,35%	75 437 105 €	0,29%	9	0,67%	7 142 441 €	0,53%	40	0,31%	30 574 322 €	0,26%	41	0,37%	31 550 031 €	0,31%	8	0,41%	6 170 311 €	0,30%		0,00%		0,00%
Avoirs compris entre 1 M€ et 5 M€		155	0,56%	312 301 878 €	1,22%	3	0,22%	4 613 317 €	0,34%	63	0,48%	126 055 710 €	1,05%	67	0,60%	139 759 137 €	1,37%	20	1,01%	39 400 346 €	1,89%	2	1,46%	2 473 368 €	4,61%
Avoirs supérieurs à 5 M€		19	0,07%	310 934 238 €	1,21%		0,00%		0,00%	7	0,05%	70 264 297 €	0,59%	10	0,09%	132 852 734 €	1,30%	2	0,10%	107 817 207 €	5,17%		0,00%		0,00%
<b>Sous-total multi-avoirs CB &amp; AV</b>		<b>670</b>	<b>2,42%</b>	<b>804 758 345 €</b>	<b>3,24%</b>	<b>39</b>	<b>2,90%</b>	<b>20 454 655 €</b>	<b>1,51%</b>	<b>305</b>	<b>2,34%</b>	<b>278 111 203 €</b>	<b>2,33%</b>	<b>274</b>	<b>2,46%</b>	<b>347 154 449 €</b>	<b>3,41%</b>	<b>49</b>	<b>2,48%</b>	<b>156 552 651 €</b>	<b>7,51%</b>	<b>3</b>	<b>2,19%</b>	<b>2 485 387 €</b>	<b>4,63%</b>
<b>Multi-avoirs CB &amp; BI</b>																									
Avoirs à 0 € (défunts)		45	0,16%	0 €	0,00%	3	0,22%	0 €	1 643 14E-12	9	0,07%	0 €	0,00%	26	0,23%	0 €	0,00%	7	0,35%	0 €	0,00%		0,00%		0,00%
Avoirs compris entre 0 € et 600 K€ (limite compétence PRD)		240	0,87%	66 699 464 €	0,26%	16	1,19%	4 158 158 €	0,31%	101	0,77%	29 138 319 €	0,24%	92	0,83%	27 189 309 €	0,27%	30	1,52%	5 896 811 €	0,28%	1	0,73%	316 867 €	0,59%
Avoirs compris entre 600 K€ et 1 M€		124	0,45%	98 037 204 €	0,38%	4	0,30%	3 437 693 €	0,25%	50	0,38%	38 643 365 €	0,32%	64	0,58%	51 576 591 €	0,51%	5	0,25%	3 493 130 €	0,17%	1	0,73%	886 425 €	1,65%
Avoirs compris entre 1 M€ et 5 M€		297	1,07%	608 417 544 €	2,37%	15	1,12%	26 171 852 €	1,93%	112	0,86%	232 690 308 €	1,95%	141	1,27%	295 097 007 €	2,90%	26	1,32%	45 807 772 €	2,20%	3	2,19%	8 650 605 €	16,13%
Avoirs supérieurs à 5 M€		46	0,17%	607 908 388 €	2,37%		0,00%		0,00%	22	0,17%	357 278 331 €	2,99%	18	0,16%	199 811 369 €	1,96%	6	0,30%	50 318 688 €	2,41%		0,00%		0,00%
<b>Sous-total multi-avoirs CB &amp; BI</b>		<b>752</b>	<b>2,72%</b>	<b>1 381 062 600 €</b>	<b>5,39%</b>	<b>38</b>	<b>2,83%</b>	<b>33 767 703 €</b>	<b>2,49%</b>	<b>294</b>	<b>2,25%</b>	<b>658 250 323 €</b>	<b>5,50%</b>	<b>341</b>	<b>3,06%</b>	<b>573 674 276 €</b>	<b>5,63%</b>	<b>74</b>	<b>3,75%</b>	<b>105 516 401 €</b>	<b>5,06%</b>	<b>5</b>	<b>3,65%</b>	<b>9 853 897 €</b>	<b>18,37%</b>
<b>Multi-avoirs CB &amp; OR</b>																									
Avoirs à 0 € (défunts)		10	0,04%	0 €	0,00%	1	0,07%	0 €	0	4	0,03%	0 €	0,00%	4	0,04%	0 €	0,00%	1	0,05%	0 €	0,00%		0,00%		0,00%
Avoirs compris entre 0 € et 600 K€ (limite compétence PRD)		68	0,25%	23 380 738 €	0,09%	3	0,22%	858 793 €	0,06%	33	0,25%	11 705 370 €	0,10%	31	0,28%	10 395 137 €	0,10%	1	0,05%	421 438 €	0,02%		0,00%		0,00%
Avoirs compris entre 600 K€ et 1 M€		27	0,10%	21 502 273 €	0,08%	4	0,30%	3 280 388 €	0,24%	19	0,15%	14 995 064 €	0,13%	3	0,03%	2 338 507 €	0,02%	1	0,05%	888 314 €	0,04%		0,00%		0,00%
Avoirs compris entre 1 M€ et 5 M€		79	0,29%	174 081 872 €	0,68%	7	0,52%	14 724 006 €	1,08%	22	0,17%	48 968 656 €	0,41%	45	0,40%	100 401 074 €	0,99%	5	0,25%	9 988 136 €	0,48%		0,00%		0,00%
Avoirs supérieurs à 5 M€		27	0,10%	345 883 952 €	1,35%		0,00%		0,00%	9	0,07%	123 097 545 €	1,03%	17	0,15%	215 462 861 €	2,11%	1	0,05%	7 323 546 €	0,35%		0,00%		0,00%
<b>Sous-total multi-avoirs CB &amp; OR</b>		<b>213</b>	<b>0,76%</b>	<b>564 848 835 €</b>	<b>2,20%</b>		<b>0,00%</b>		<b>0,00%</b>	<b>87</b>	<b>0,67%</b>	<b>198 766 635 €</b>	<b>1,66%</b>	<b>100</b>	<b>0,80%</b>	<b>328 597 579 €</b>	<b>3,23%</b>	<b>9</b>	<b>0,46%</b>	<b>18 621 434 €</b>	<b>0,89%</b>		<b>0,00%</b>		<b>0,00%</b>
<b>Multi-avoirs CB &amp; AUTRE</b>																									
Avoirs à 0 € (défunts)		12	0,04%	0 €	0,00%		0,00%		0	5	0,04%	0 €	0,00%	4	0,04%	0 €	0,00%	3	0,15%	0 €	0,00%		0,00%		0,00%
Avoirs compris entre 0 € et 600 K€ (limite compétence PRD)		66	0,24%	21 394 293 €	0,08%	4	0,30%	1 401 480 €	0,10%	25	0,19%	8 041 763 €	0,07%	29	0,26%	9 571 544 €	0,09%	7	0,35%	2 268 463 €	0,11%	1	0,73%	111 043 €	0,21%
Avoirs compris entre 600 K€ et 1 M€		45	0,16%	36 215 735 €	0,14%		0,00%		0,00%	17	0,13%	13 676 981 €	0,11%	26	0,23%	21 012 268 €	0,21%	2	0,10%	1 526 486 €	0,07%		0,00%		0,00%
Avoirs compris entre 1 M€ et 5 M€		87	0,31%	201 991 783 €	0,79%	2	0,15%	2 358 881 €	0,17%	33	0,25%	69 861 461 €	0,58%	41	0,37%	103 051 307 €	1,01%	11	0,56%	26 720 134 €	1,28%		0,00%		0,00%

Avoirs supérieurs 0,5 M€	39	0,14%	599 871 785 €	3,34%	1	0,07%	9 268 623 €	0,68%	15	0,11%	223 646 539 €	1,87%	17	0,15%	273 960 415 €	2,69%	6	0,30%	92 996 208 €	4,46%		0,00%		0,00%		
<b>Sous-total multi-avoirs CB &amp; AUTRE</b>	<b>749</b>	<b>0,90%</b>	<b>859 473 596 €</b>	<b>3,35%</b>	<b>7</b>	<b>0,52%</b>	<b>13 028 984 €</b>	<b>0,96%</b>	<b>95</b>	<b>0,73%</b>	<b>315 726 744 €</b>	<b>2,64%</b>	<b>117</b>	<b>1,05%</b>	<b>407 595 534 €</b>	<b>4,00%</b>	<b>29</b>	<b>1,47%</b>	<b>123 511 291 €</b>	<b>5,92%</b>	<b>1</b>	<b>0,73%</b>	<b>111 043 €</b>	<b>0,21%</b>		
<b>Multi-avoirs CB, BI et AUTRE</b>																										
Avoirs à 0 € (défunts)	3	0,01%	0 €	0,00%		0,00%		0	1	0,01%	0 €	0,00%		0,00%		0,00%	2	0,10%	0 €	0,00%		0,00%		0,00%		
Avoirs compris entre 0 € et 600 K€ (limite compétence PROJ)	5	0,02%	1 893 992 €	0,01%	1	0,07%	187 059 €	0,01%	3	0,02%	1 348 876 €	0,01%	1	0,01%	358 057 €	0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		
Avoirs compris entre 600 K€ et 1 M€	6	0,02%	4 665 513 €	0,02%		0,00%		0,00%	3	0,02%	2 523 428 €	0,02%	1	0,01%	613 339 €	0,01%	2	0,10%	1 528 746 €	0,07%		0,00%		0,00%		
Avoirs compris entre 1 M€ et 5 M€	27	0,10%	66 365 044 €	0,26%		0,00%		0,00%	8	0,06%	18 778 992 €	0,16%	14	0,13%	35 568 597 €	0,35%	4	0,20%	10 558 578 €	0,51%	1	0,73%	1 458 877 €	2,72%		
Avoirs supérieurs à 5 M€	9	0,08%	214 128 234 €	0,83%	1	0,07%	51 209 716 €	3,77%	1	0,01%	65 231 070 €	0,55%	3	0,03%	28 483 163 €	0,28%	4	0,20%	69 204 265 €	3,32%		0,00%		0,00%		
<b>Sous-total multi-avoirs CB, BI et AUTRE</b>	<b>50</b>	<b>0,18%</b>	<b>287 052 763 €</b>	<b>1,12%</b>	<b>2</b>	<b>0,15%</b>	<b>51 396 775 €</b>	<b>3,78%</b>	<b>16</b>	<b>0,12%</b>	<b>87 882 366 €</b>	<b>0,73%</b>	<b>19</b>	<b>0,17%</b>	<b>65 023 156 €</b>	<b>0,64%</b>	<b>12</b>	<b>0,61%</b>	<b>81 291 589 €</b>	<b>3,90%</b>	<b>1</b>	<b>0,73%</b>	<b>1 458 877 €</b>	<b>2,72%</b>		
<b>Multi-avoirs CB, AV et BI</b>																										
Avoirs à 0 € (défunts)	2	0,01%	0 €	0,00%		0,00%		0		0,00%		0,00%		1	0,01%	0 €	0,00%	1	0,05%	0 €	0,00%		0,00%		0,00%	
Avoirs compris entre 0 € et 600 K€ (limite compétence PROJ)	9	0,03%	3 557 029 €	0,01%		0,00%		0,00%	4	0,03%	1 532 364 €	0,01%	4	0,04%	1 544 688 €	0,02%	1	0,05%	479 977 €	0,02%		0,00%		0,00%		
Avoirs compris entre 600 K€ et 1 M€	7	0,03%	5 880 905 €	0,02%		0,00%		0,00%	6	0,05%	4 946 708 €	0,04%	1	0,01%	934 197 €	0,01%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		
Avoirs compris entre 1 M€ et 5 M€	25	0,09%	51 826 014 €	0,20%	1	0,07%	1 333 893 €	0,10%	6	0,05%	12 093 875 €	0,20%	15	0,13%	32 763 562 €	0,32%	3	0,15%	5 634 684 €	0,27%		0,00%		0,00%		
Avoirs supérieurs à 5 M€	4	0,01%	33 649 553 €	0,13%		0,00%		0,00%	1	0,01%	10 475 049 €	0,09%	3	0,03%	23 174 504 €	0,23%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		
<b>Sous-total multi-avoirs CB, AV &amp; BI</b>	<b>47</b>	<b>0,17%</b>	<b>94 913 501 €</b>	<b>0,37%</b>	<b>1</b>	<b>0,07%</b>	<b>1 333 893 €</b>	<b>0,10%</b>	<b>17</b>	<b>0,13%</b>	<b>29 047 996 €</b>	<b>0,24%</b>	<b>24</b>	<b>0,22%</b>	<b>58 416 951 €</b>	<b>0,57%</b>	<b>5</b>	<b>0,25%</b>	<b>6 114 661 €</b>	<b>0,29%</b>	<b>1</b>	<b>0,73%</b>	<b>1 458 877 €</b>	<b>2,72%</b>		
<b>Multi-avoirs CB, AV et BI</b>																										
Avoirs à 0 € (défunts)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		0		0,00%	0,00%		0,00%		1	0,01%	0 €	0,00%	1	0,05%	0 €	0,00%		0,00%		0,00%		
Avoirs compris entre 0 € et 600 K€ (limite compétence PROJ)	2	0,01%	329 446 €	0,00%		0,00%		0,00%	1	0,01%	212 800 €	0,00%	1	0,01%	116 646 €	0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		
Avoirs compris entre 600 K€ et 1 M€	6	0,02%	4 700 543 €	0,02%		0,00%		0,00%	2	0,02%	1 342 481 €	0,01%	4	0,04%	3 338 062 €	0,03%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		
Avoirs compris entre 1 M€ et 5 M€	8	0,03%	12 588 140 €	0,05%	1	0,07%	2 832 224 €	0,13%	2	0,02%	2 469 795 €	0,02%	1	0,01%	1 506 013 €	0,01%	4	0,20%	6 780 108 €	0,33%		0,00%		0,00%		
Avoirs supérieurs à 5 M€	2	0,01%	28 319 562 €	0,11%		0,00%		0,00%	1	0,01%	5 299 005 €	0,04%	1	0,01%	23 020 557 €	0,23%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		
<b>Sous-total multi-avoirs CB, BI &amp; AUTRE</b>	<b>18</b>	<b>0,07%</b>	<b>45 937 691 €</b>	<b>0,18%</b>	<b>1</b>	<b>0,07%</b>	<b>1 812 224 €</b>	<b>0,13%</b>	<b>6</b>	<b>0,09%</b>	<b>9 324 081 €</b>	<b>0,08%</b>	<b>7</b>	<b>0,06%</b>	<b>28 001 278 €</b>		<b>4</b>	<b>0,20%</b>	<b>6 780 108 €</b>	<b>0,33%</b>	<b>1</b>	<b>0,05%</b>	<b>3 139 711 €</b>	<b>0,15%</b>		
<b>Multi-avoirs CB, AV et OR</b>																										
Avoirs à 0 € (défunts)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		0		0,00%	0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%	
Avoirs compris entre 0 € et 600 K€ (limite compétence PROJ)	2	0,01%	290 352 €	0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		2	0,02%	290 352 €	0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%	
Avoirs compris entre 600 K€ et 1 M€	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
Avoirs compris entre 1 M€ et 5 M€	4	0,01%	13 032 560 €	0,05%		0,00%		0,00%	2	0,02%	7 720 250 €	0,05%	1	0,01%	2 172 599 €	0,02%	1	0,05%	3 139 711 €	0,15%		0,00%		0,00%		
Avoirs supérieurs à 5 M€	1	0,00%	6 358 292 €	0,02%		0,00%		0,00%	1	0,01%	6 358 292 €	0,05%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
<b>Sous-total multi-avoirs CB, AV et OR</b>	<b>3</b>	<b>0,03%</b>	<b>19 681 204 €</b>	<b>0,08%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>3</b>	<b>0,02%</b>	<b>14 078 542 €</b>	<b>0,12%</b>	<b>3</b>	<b>0,03%</b>	<b>2 462 951 €</b>	<b>0,02%</b>	<b>1</b>	<b>0,05%</b>	<b>3 139 711 €</b>	<b>0,15%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>		
<b>Multi-avoirs BI &amp; AUTRE</b>																										
Avoirs à 0 € (défunts)	1	0,00%	0 €	0,00%		0,00%		0		0,00%		0,00%		1	0,05%	0 €	0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%	
Avoirs compris entre 0 € et 600 K€ (limite compétence PROJ)	4	0,01%	254 830 €	0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		4	0,04%	254 830 €	0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%	
Avoirs compris entre 600 K€ et 1 M€	1	0,00%	990 661 €	0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		1	0,01%	990 661 €	0,01%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%	
Avoirs compris entre 1 M€ et 5 M€	1	0,00%	1 710 467 €	0,01%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		1	0,01%	1 710 467 €	0,02%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%	
Avoirs supérieurs à 5 M€	5	0,02%	49 024 969 €	0,19%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		5	0,25%	49 024 969 €	2,35%		0,00%		0,00%	
<b>Sous-total multi-avoirs BI &amp; AUTRE</b>	<b>12</b>	<b>0,04%</b>	<b>51 980 927 €</b>	<b>0,20%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>6</b>	<b>0,05%</b>	<b>2 955 958 €</b>	<b>0,08%</b>	<b>6</b>	<b>0,30%</b>	<b>49 024 969 €</b>	<b>2,35%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>		
<b>TOUS DOSSIERS</b>																										
Avoirs à 0 € (défunts)	1 552	5,62%	0 €	0,00%	34	2,53%	0 €	0	474	3,63%	0 €	0,00%	75	6,97%	0 €	0,00%	239	12,10%	0 €	0,00%	30	21,90%	0 €	0,00%		
Avoirs compris entre 0 € et 600 K€ (limite compétence PROJ)	16 708	60,46%	3 929 709 827 €	15,32%	793	59,00%	218 004 709 €	16,05%	8 170	62,60%	1 988 308 475 €	16,62%	6 537	58,75%	1 524 992 910 €	14,97%	1 127	57,06%	188 649 991 €	9,05%	81	59,12%	9 753 742 €	18,19%		

<i>Avoirs compris entre 600 K€ et 1 M€</i>	<b>3 333</b>	<b>12,06%</b>	<b>2 584 190 185 €</b>	<b>10,08%</b>	<b>194</b>	<b>14,43%</b>	<b>153 864 393 €</b>	<b>11,33%</b>	<b>1 690</b>	<b>12,95%</b>	<b>1 311 218 812 €</b>	<b>10,96%</b>	<b>1 265</b>	<b>11,37%</b>	<b>975 385 096 €</b>	<b>9,57%</b>	<b>175</b>	<b>8,86%</b>	<b>135 888 961 €</b>	<b>6,52%</b>	<b>9</b>	<b>6,57%</b>	<b>7 832 923 €</b>	<b>14,60%</b>
<i>Avoirs compris entre 1 M€ et 5 M€</i>	<b>5 330</b>	<b>19,29%</b>	<b>10 582 326 185 €</b>	<b>41,26%</b>	<b>287</b>	<b>21,35%</b>	<b>554 718 744 €</b>	<b>40,83%</b>	<b>2 405</b>	<b>18,43%</b>	<b>4 773 827 180 €</b>	<b>39,91%</b>	<b>2 257</b>	<b>20,29%</b>	<b>4 488 823 815 €</b>	<b>44,06%</b>	<b>365</b>	<b>18,48%</b>	<b>735 100 965 €</b>	<b>35,25%</b>	<b>16</b>	<b>11,68%</b>	<b>29 855 481 €</b>	<b>55,67%</b>
<i>Avoirs supérieurs à 5 M€</i>	<b>711</b>	<b>2,57%</b>	<b>8 550 131 382 €</b>	<b>33,34%</b>	<b>36</b>	<b>2,68%</b>	<b>431 873 812 €</b>	<b>31,79%</b>	<b>313</b>	<b>2,40%</b>	<b>3 886 988 136 €</b>	<b>32,50%</b>	<b>292</b>	<b>2,62%</b>	<b>3 199 119 036 €</b>	<b>31,40%</b>	<b>69</b>	<b>3,49%</b>	<b>1 025 960 064 €</b>	<b>49,19%</b>	<b>1</b>	<b>0,73%</b>	<b>6 190 334 €</b>	<b>11,54%</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>27 634</b>	<b>100,00%</b>	<b>25 646 357 579 €</b>	<b>100,00%</b>	<b>1 344</b>	<b>100,00%</b>	<b>1 358 461 658 €</b>	<b>100,00%</b>	<b>13 092</b>	<b>100,00%</b>	<b>11 960 342 603 €</b>	<b>100,00%</b>	<b>11 126</b>	<b>100,00%</b>	<b>10 188 320 857 €</b>	<b>100,00%</b>	<b>1 975</b>	<b>100,00%</b>	<b>2 085 599 981 €</b>	<b>100,00%</b>	<b>137</b>	<b>100,00%</b>	<b>53 632 480 €</b>	<b>100,00%</b>

## Annexe n° 5 : résultats de la DNVSF de 2012 à 2016

	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2012-2016
Résultats financiers	579 832 662	516 716 898	723 584 841	984 010 450	1 004 473 723	73 %
Droits nets	383 488 630	365 774 812	467 973 241	736 107 997	786 748 792	105 %
Pénalités	196 344 032	150 942 086	255 611 600	247 902 453	217 724 931	11 %

dont CFE <sup>56</sup>	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2012-2016
Nombre de dossiers	525	525	500	500	390	- 26 %
Résultats financiers	480 566 145	382 609 056	559 124 896	507 473 949	484 258 910	1 %
Droits nets	306 270 033	257 167 165	335 355 088	367 732 872	344 613 813	13 %
Pénalités	174 296 112	125 441 891	223 769 808	139 741 077	139 645 097	- 20 %
Médiane	22 753	51 053	59 274	62 937	98 958	335 %
Taux de conforme	43,8 %	13,3 %	14,2 %	15,2 %	13,1 %	- 70 %
Taux d'AFR	45,7 %	28,8 %	23,0 %	21,0 %	20,0 %	- 56 %

dont DTFE <sup>57</sup>	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2012-2016
Nombre de dossiers	649	879	1 423	1 102	1 004	55 %
Résultats financiers	46 633 677	69 116 433	102 450 598	170 896 822	252 156 638	441 %
Droits nets	40 449 763	61 677 053	87 787 074	148 068 823	230 990 270	471 %
Pénalités	6 183 914	7 439 380	14 663 524	22 827 999	21 166 368	242 %

dont CSP <sup>58</sup>	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2012-2016
Nombre de dossiers	219	257	194	422	609	178 %
Résultats financiers	52 632 840	64 991 409	62 009 347	305 639 679	268 058 175	409 %
Droits nets	36 768 834	46 930 594	44 831 079	220 306 302	211 144 709	474 %

<sup>56</sup> Contrôle fiscal externe, ou contrôle sur place, qui consiste pour les personnes physiques en un examen contradictoire de la situation fiscale personnelle (ESFP).

<sup>57</sup> Dossiers à très forts enjeux.

<sup>58</sup> Contrôle sur pièces qui consiste en l'examen critique des déclarations à l'aide de renseignements et documents figurant au dossier, mais aussi des informations obtenues auprès de tiers déclarants.

## Annexe n° 6 : les dispositions législatives instituant l'obligation de déclaration des avoirs à l'étranger

### 1) Comptes

#### Article 1649 A CGI modifié par la loi 89-935 du 29 décembre 1989 de finances pour 1990 (JORF 30 décembre 1989 - art. 98 I 2)

Les administrations publiques, les établissements ou organismes soumis au contrôle de l'autorité administrative et toutes personnes qui reçoivent habituellement en dépôt des valeurs mobilières, titres ou espèces doivent déclarer à l'administration des impôts l'ouverture et la clôture des comptes de toute nature (1).

Les personnes physiques, les associations, les sociétés n'ayant pas la forme commerciale, domiciliées ou établies en France, sont tenues de déclarer, en même temps que leur déclaration de revenus ou de résultats, les références des comptes ouverts, utilisés ou clos à l'étranger. Les modalités d'application du présent alinéa sont fixées par décret (2).

Les sommes, titres ou valeurs transférés à l'étranger ou en provenance de l'étranger par l'intermédiaire de comptes non déclarés dans les conditions prévues au deuxième alinéa constituent, sauf preuve contraire, des revenus imposables.

### 2) Contrats d'assurance-vie

#### Article 1649 AA CGI modifié par la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 - art. 10 (V)

Lorsque des contrats de capitalisation ou des placements de même nature, notamment des contrats d'assurance vie, sont souscrits auprès d'organismes mentionnés au I de l'article 1649 ter qui sont établis hors de France, les souscripteurs sont tenus de déclarer, en même temps que leur déclaration de revenus, les références des contrats ou placements concernés, la date d'effet et la durée de ces contrats ou placements, les opérations de remboursement et de versement des primes effectuées au cours de l'année précédente et, le cas échéant, la valeur de rachat ou le montant du capital garanti, y compris sous forme de rente, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de la déclaration. Les modalités d'application du présent alinéa sont fixées par décret (voir l'article 344 C de l'annexe III).

Les versements faits à l'étranger ou en provenance de l'étranger par l'intermédiaire de contrats non déclarés dans les conditions prévues au premier alinéa constituent, sauf preuve contraire, des revenus imposables.

Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 article 10 II : Les présentes dispositions s'appliquent à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Les contrats souscrits avant cette date et non dénoués à cette même date doivent être déclarés conformément aux I et III au plus tard le 15 juin 2016. Le II leur est applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

### 3) Trusts

#### Article 1649 AB modifié par l'ordonnance n°2016-1635 du 1<sup>er</sup> décembre 2016 - art. 10

L'administrateur d'un trust défini à l'article 792-0 bis dont le constituant ou l'un au moins des bénéficiaires a son domicile fiscal en France ou qui comprend un bien ou un droit qui y est

situé est tenu d'en déclarer la constitution, le nom du constituant et des bénéficiaires, la modification ou l'extinction, ainsi que le contenu de ses termes.

L'administrateur d'un trust défini à l'article 792-0 bis qui a son domicile fiscal en France est tenu d'en déclarer la constitution, la modification ou l'extinction ainsi que le contenu de ses termes.

L'administrateur d'un trust déclare également la valeur vénale au 1<sup>er</sup> janvier de l'année des biens, droits et produits mentionnés aux 1<sup>°</sup> et 2<sup>°</sup> du III de l'article 990 J.

Ces informations sont conservées dans un registre placé sous la responsabilité des ministres chargés de l'économie et du budget.

Ce registre est accessible sans restriction aux autorités compétentes suivantes, dans le cadre de leur mission :

1<sup>°</sup> La cellule de renseignement financier nationale mentionnée à l'article L. 521-23 du code monétaire et financier ;

2<sup>°</sup> Les autorités judiciaires ;

3<sup>°</sup> Les agents de l'administration des douanes agissant sur le fondement des prérogatives conférées par le code des douanes ;

4<sup>°</sup> Les agents habilités de l'administration des finances publiques chargés du contrôle et du recouvrement en matière fiscale ;

5<sup>°</sup> Les autorités de contrôle mentionnées à l'article L. 561-36 du code monétaire et financier ;

Ce registre est également accessible aux personnes assujetties à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme mentionnées à l'article L. 561-2 du code monétaire et financier dans le cadre d'une au moins de leurs mesures de vigilance mentionnées aux articles L. 561-4-1 à L. 561-14-2 du code monétaire et financier.

Les autorités compétentes mentionnées au cinquième alinéa du présent article reçoivent en temps utile à leur demande ou à l'initiative des autorités compétentes des États membres de l'Union européenne ou communiquent en temps utile, à leur demande ou à l'initiative de ces autorités, les informations mentionnées au premier alinéa nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

## Annexe n° 7 : les obligations de déclaration d'avoirs détenus à l'étranger dans les principaux pays occidentaux

### Allemagne

Il n'existe pas en Allemagne d'obligation fiscale spécifique de déclaration des comptes à l'étranger. En l'absence d'impôt sur la fortune les personnes physiques n'ont pas à faire de déclaration fiscale de patrimoine incluant les biens détenus à l'étranger.

Néanmoins, en vertu de l'article 138 alinéa 2 du livre des procédures fiscales allemand (Abgabenordnung – AO), les résidents fiscaux allemands doivent faire connaître au centre des Finances dont ils dépendent les droits sociaux qu'ils détiennent à l'étranger. Une déclaration spéciale doit être établie à cet effet. Elle doit faire état de :

- la création ou l'acquisition d'une entreprise ou d'un établissement stable à l'étranger ;
- la détention de parts dans des sociétés de personnes établies à l'étranger ainsi que tout éventuel changement ;
- l'acquisition de parts sociales dans une société, une association ou une communauté de biens, excédant 10 % en détention directe ou 25 % de façon indirecte du capital social ou de la valeur des biens de la communauté de biens.

L'absence de déclaration de détentions de parts à l'étranger est sanctionnée par une amende spécifique pouvant atteindre 5.000 € (article 379 alinéa 2 AO).

D'autre part, les revenus de capitaux mobiliers perçus à l'étranger, y compris les dividendes et distributions, doivent figurer dans la déclaration de revenus, quel qu'en soit le montant.

### Royaume-Uni

**Il n'existe pas d'obligation de déclaration spécifique des avoirs détenus à l'étranger et en l'absence d'impôt sur la fortune, il n'est pas exigé de déclarer l'ensemble des biens détenus au Royaume-Uni ou à l'étranger.**

Néanmoins, dans le cadre de l'impôt sur le revenu néanmoins (Income Tax), un formulaire spécifique SA106 sert à la déclaration des revenus tirés d'avoirs détenus à l'étranger, en vue de les intégrer aux revenus globaux et de leur appliquer le régime d'imposition de droit commun<sup>59</sup>.

**Doivent être notamment mentionnés sur ce formulaire SA106 les revenus suivants : intérêts sur les comptes de disponibilités, intérêts d'emprunts, rentes viagères, revenus de**

---

<sup>59</sup> Pour mémoire, le régime de droit commun en matière d'impôt sur le revenu est le suivant, au titre de l'année fiscale 2016-2017 :

- 0 - £11,000 : taux de 0 %
- £11,001 - £43,000 : taux de 20 %
- £43,001 - £150,000 : taux de 40 %
- Plus de £150,000 : taux de 45 %

**fonds, dividendes, retraites et pensions, prestations sociales, etc. Les 138 conventions fiscales bilatérales signées par le Royaume-Uni évitent tout risque de double imposition.**

### **Italie**

**Le décret-loi du 28 juin 1990 n°167 a introduit deux formes de contrôle :**

- des obligations déclaratives à la charge des contribuables ;**
- des obligations spécifiques à la charge des intermédiaires financiers qui interviennent pour accomplir les transferts transfrontaliers.**

**Ce décret prévoit également des dispositions en cas de violation des obligations de transmission des données à l’Agenzia delle Entrate de la part des intermédiaires financiers.**

**Le décret-loi n°461 de 1997 a modifié le champ d’application de l’obligation annuelle de déclaration des avoirs détenus à l’étranger et la liste des intermédiaires financiers soumis à la transmission des données a été élargie.**

**Cette obligation consiste dans la compilation du cadre RW de la déclaration annuelle des revenus « modèle Unico » qui recense le patrimoine et les investissements détenus à l’étranger, susceptibles de produire des revenus imposables par l’État italien. Ce cadre a été refondu en 2013.**

**Les contribuables concernés sont les personnes physiques et les entités non commerciales résidentes en Italie et susceptibles d’y être imposables.**

**Sont donc exclues les sociétés de personnes, les entités commerciales et les sociétés de capitaux. L’exonération de la déclaration cadre RW concerne également les employés du secteur public qui travaillent à l’étranger pour l’État italien et les frontaliers. Cependant, depuis 2013, ces dernières catégories doivent remplir ce cadre pour assurer les impôts qui se rapportent aux avoirs et aux biens détenus à l’étranger : l’IVAFE et l’IVIE.**

**Les contribuables qui rentrent dans le champ d’application de la compilation du cadre RW doivent déclarer les avoirs financiers et patrimoniaux détenus dont ils ont la propriété ou tout autre droit réel, indépendamment des modalités de leur acquisition (y compris s’ils proviennent d’un héritage ou d’une donation). L’obligation est valable en cas de détention de l’usufruit ou de la nue-propriété.**

**Le texte de loi de 2013 n° 97 a introduit la notion de titulaire effectif. Ainsi, les titulaires effectifs des avoirs sont tenus à l’obligation de surveillance et non plus seulement les détenteurs formels. À partir de cette période, les titulaires effectifs d’investissements à l’étranger par le biais de société ou toute autre forme juridique (fondation ou trust) doivent remplir le cadre RW.**

**La loi précise ce qu’elle entend comme titulaire effectif quelle que soit la forme de la société interposée : la personne physique qui possède un pourcentage de contrôle suffisant (au-delà de 25 %) ; la personne physique qui exerce par tout moyen le contrôle sur la direction d’une entité juridique ; les personnes qui administrent ou distribuent les fonds dans les cas de trust ou de fondations ; la personne physique qui exerce un contrôle sur au moins 25 % du patrimoine d’une entité juridique.**

Les titulaires effectifs peuvent également bénéficier de la procédure de régularisation.

Des précisions ont été apportées en ce qui concerne les participations à un organisme collectif d'épargne (OICR) de droit étranger et de police d'assurance étrangère.

La notion de titulaire effectif est applicable dans ces deux cas.

Le cas des participations acquises dans des États non collaboratifs :

La circulaire n° 38 du 23/12/2013 de l'Agenzia delle Entrate a prévu une déclaration spécifique lorsque le contribuable détient une participation dans une société résidente ou localisée dans un État ou territoire qui ne consentent pas un échange d'informations effectif. Il s'agit ici de déclarer la valeur de l'investissement que représente la quote-part de la participation et non la participation seule ; y compris s'il a une chaîne de détention, le contribuable doit indiquer la valeur de l'investissement *in fine* détenu.

L'obligation déclarative porte sur les investissements présents à l'étranger et les avoirs étrangers de nature financière susceptibles de produire des revenus imposables en Italie.

Les embarcations, les objets précieux et les œuvres d'art doivent être également déclarés dans la mesure où ils sont susceptibles de produire des revenus imposables en Italie (location à titre onéreux par exemple).

Dans l'hypothèse où les avoirs déclarés n'ont pas produit de revenus de source étrangère, le contribuable doit le mentionner.

S'agissant des investissements de nature patrimoniale, les immeubles détenus à l'étranger ainsi que les droits réels s'y référant doivent être déclarés, y compris ceux qui sont détenus par une société fiduciaire étrangère.

Les biens détenus dans les coffres forts doivent être déclarés.

Jusqu'en 2013, pour une période d'imposition, l'obligation portait sur les biens dont la valeur dépassait les 10 000 €. À partir de 2013, le seuil de déclaration disparaît.

Il subsiste une limite de non déclaration pour les dépôts et comptes courants bancaires inférieurs à 15 000 € sur toute la période d'imposition.

La valorisation doit se faire au début et à la fin de la période d'imposition.

Sur ces valeurs, l'Italie procède à deux impositions : l'IVAFE (imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero) et l'IVIE (l'imposta sul valore dei beni immobili situati all'estero).

Parallèlement l'article 1 du Décret-loi n°167 de 1990, impose des obligations déclaratives aux intermédiaires financiers qui interviennent lors des mouvements de transferts financiers en provenance ou à destination de l'étranger

Les intermédiaires financiers tenus à ce signalement sont les banques, la poste italienne, les instituts de paiement, les SICAV, les assurances, les agents de change, les sociétés fiduciaires, les sociétés financières, les branches italiennes de ces intermédiaires qui ont un siège social à l'étranger.

**Ils doivent signaler à l’Agenzia delle Entrate les transferts de moyens de paiement, d’un montant égal ou supérieur à 15 000 €, même si ceux-ci transitent par des mouvements de compte à compte.**

Les moyens de paiement sont les espèces, les chèques bancaires ou postaux, les mandats postaux, les ordres d’acrédition ou de paiement, les polices d’assurances cessibles, tout autre moyen à disposition qui permette de transférer également par voie télématique des fonds, des valeurs ou des disponibilités financières. Le seuil de 15 000 € s’apprécie en une seule fois ou pour un ensemble d’opérations qui semblent reliées. Le signalement porte sur la date, la nature de l’opération et le montant transféré ainsi que l’identification des personnes destinataires de l’opération. Il est prévu une sanction administrative de 10 à 25 % du montant non signalé à la charge des intermédiaires financiers.

### Espagne

Plusieurs textes (loi 58/2003 du 17 décembre 2003, décret royal 1065/2207 du 27 juillet 2007, loi 7/2012 du 29 octobre 2012, décret royal 1558/2012 du 15 novembre 2012, ordonnance 72/2013 du 30 janvier 2013) définissent les obligations de déclaration des biens et droits situés à l’étranger, les modalités de déclaration, les pénalités en cas d’infraction. La Commission européenne vient de rendre un avis défavorable à ce régime pour deux motifs : le caractère disproportionné de la pénalité pour dépôt tardif d’une déclaration et le fait que les textes applicables aboutissent de fait à une quasi-imprescriptibilité de l’action en reprise. Le montant net des avoirs déclarés a atteint 97,7 Md€ fin 2015. Près de 92 000 déclarations ont été souscrites en 2016, dont près de 37 000 premières déclarations.

### États-Unis

Le droit américain impose plusieurs obligations déclaratives

#### 1) Obligations pesant sur les institutions financières étrangères

**Toute institution financière étrangère doit transmettre à l’IRS (Internal Revenue Service) les données de tous les comptes déclarables détenus en ses livres par des titulaires qui tombent dans le champ d’application de la législation FATCA. Ces informations comprennent :**

- le nom, l’adresse et le « Taxpayer Identification Number » américain (“TIN”), numéro d’identification du contribuable de chaque titulaire de compte (si le TIN n’est pas disponible, c’est la date de naissance qui sera communiquée) ;
- le numéro de compte ;
- le solde du compte au 31 décembre de chaque année (à partir du 31 décembre 2014) ;
- les rémunérations effectuées en lien avec ce compte, c’est à dire le montant brut des intérêts, dividendes ou autres revenus générés par les avoirs détenus sur ce compte (à partir de 2015) et le montant brut total des cessions d’actifs détenus sur le compte (à partir de 2016).

**Si les informations transmises par les institutions financières étrangères sont jugées non satisfaisantes l’IRS peut leur infliger une retenue punitive de 30 % sur les paiements**

**effectués sur lesdits comptes, dividendes, intérêts et autres revenus de type fixes ou déterminables, annuels ou périodiques d'origine américaine, et sur les produits des ventes.**

**2) Obligations déclaratives imposées aux particuliers dans le cadre de la loi FATCA**

Outre les communications d'informations par les institutions financières, certains contribuables américains détenant des actifs financiers étrangers déterminés d'une valeur totale supérieure à 50 000 US\$ au dernier jour de l'année ou d'un montant supérieur à 75 000 US\$ en cours d'année communiqueront des renseignements sur ces biens sur le formulaire FATCA 8938, qui doit être joint à la déclaration de revenus annuelle du contribuable.

Des seuils plus élevés s'appliquent :

- **pour les contribuables américains résidant aux EU qui déposent une déclaration conjointe (100 000 US\$ au dernier jour de l'année ou montant supérieur à 150 000 US\$ en cours d'année) ;**
- **pour les contribuables américains non mariés qui résident à l'étranger (200 000 US\$ au dernier jour de l'année, ou d'un montant supérieur à 300 000 US\$ en cours d'année) ;**
- **pour les contribuables américains mariés qui résident à l'étranger (400 000 US\$ au dernier jour de l'année, ou d'un montant supérieur à 600 000 US\$ en cours d'année).**

**La déclaration du formulaire 8938 porte sur les actifs financiers étrangers désignés dans lesquels le contribuable a un intérêt pour les années d'imposition commençant après le 18 mars 2010. La plupart des contribuables concernés ont commencé à produire le formulaire 8938 avec leur déclaration de revenus 2011<sup>60</sup>.**

**Si le contribuable n'a pas à produire une déclaration de revenus pour l'année d'imposition, il n'a pas besoin de produire le formulaire 8938, même si la valeur de ses actifs étrangers déterminés dépasse le seuil de déclaration approprié ;**

**S'il doit produire le formulaire 8938, il n'a pas à déclarer les comptes financiers tenus par le payeur américain (tel qu'une institution financière américaine), la succursale étrangère d'une institution financière américaine, ou la succursale américaine d'une institution financière étrangère.**

**3) Obligations imposées hors du cadre de la loi FATCA en matière de déclaration des comptes bancaires et financiers à l'étranger**

En dehors du cadre de la loi FATCA, les lois fiscales et bancaires américaines (Bank Secrecy Act) obligent le contribuable américain (tel que défini plus haut pour les personnes

<sup>60</sup> Est considéré comme une personne déterminée pour l'application de ce dispositif : un citoyen américain ; un étranger résident des États-Unis ; un étranger non-résident qui fait un choix pour être traité comme étranger résidant aux fins de dépôt d'une déclaration de revenus conjointe ; un étranger non-résident qui est un résident de bonne foi des îles Samoa américaines ou de Porto Rico.

Les actifs concernés incluent : tout compte financier tenu par une institution financière étrangère, sauf comme indiqué ci-dessus ; les autres actifs financiers étrangers détenus à des fins de placement qui ne sont pas détenus dans un compte tenu par une institution financière américaine ou étrangère, à savoir : les actions ou titres émis par une personne autre qu'une personne américaine - tout intérêt dans une entité étrangère, et tout instrument financier ou contrat qui a un émetteur ou une contrepartie autre qu'une personne américaine ;

physiques) mais aussi les fiducies, les trusts, les sociétés structurées en « corporations », les « partnerships », les « limited liability companies » créées ou organisées aux États-Unis ou selon les lois américaines à déclarer les comptes financiers (comptes courants, dépôts, actions, etc.), détenus où que ce soit dans le monde, à titre personnel ou par l'intermédiaire d'un mandataire, si le total cumulé des soldes maximum de chacun des comptes étrangers excède 10 000 US\$ au cours de l'année. Cette obligation est le « Report of Foreign Bank and Financial Accounts (FBAR) ». La déclaration doit être faite électroniquement à l'IRS1 à la date limite annuelle du 30 juin.

Il est prévu un certain nombre d'exemptions notamment pour les entités gouvernementales étrangères et les institutions financières internationales.

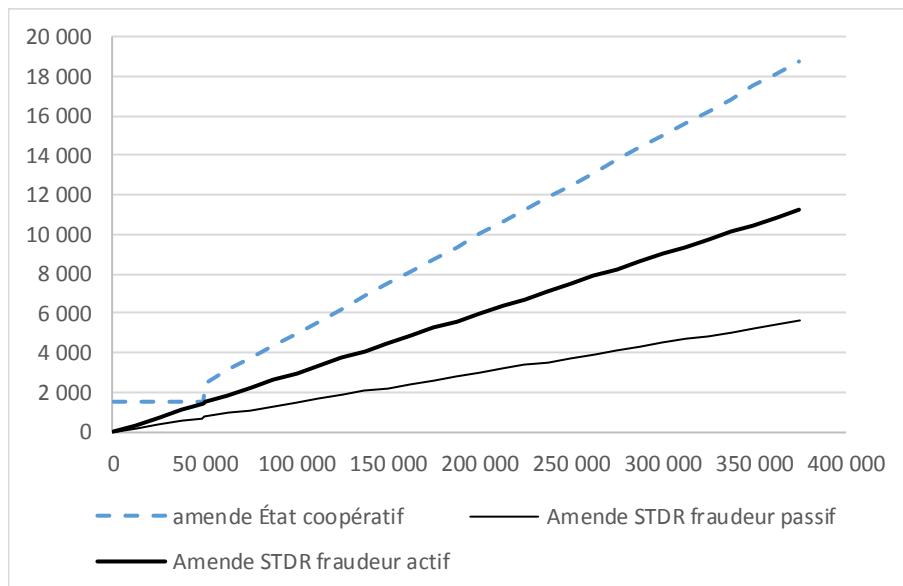
De plus, le contribuable, américain étant imposable sur ses revenus universels, doit donc déclarer tous revenus liés à la détention de comptes financiers (plus-value d'actions, intérêts bancaires, etc.) même si les revenus liés à ses comptes sont imposés en dehors des États-Unis.

## Annexe n° 8 : amendes et transactions

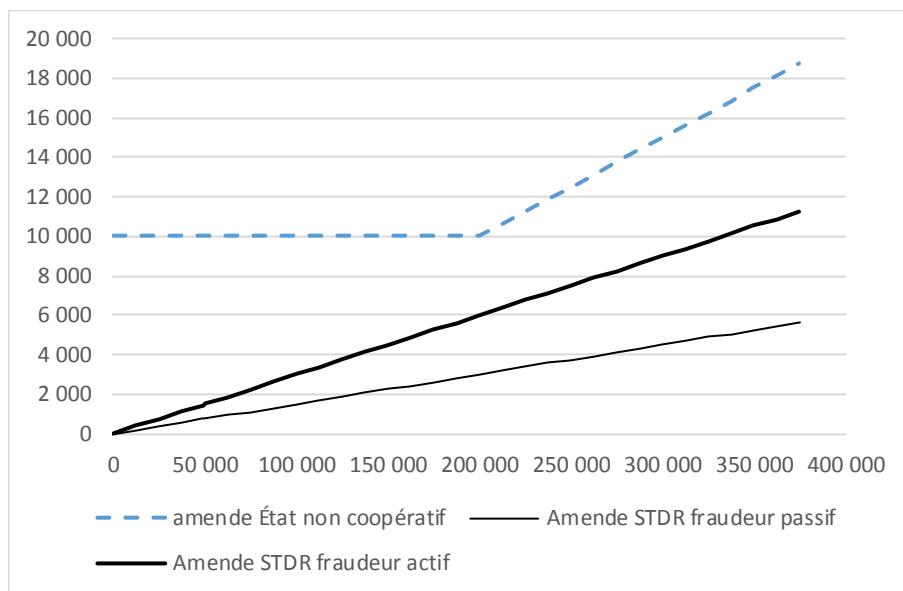
Les graphiques suivants présentent le montant (en €) des amendes prononcées en cas de non-déclaration d'avoirs détenus à l'étranger, en fonction de leur montant. Ils montrent comment les plafonds prévus par les circulaires s'articulent avec les règles de droit commun : lorsque barème de l'amende comporte une partie fixe et une partie proportionnelle, les montants des amendes après transaction sont contraints par les plafonds des circulaires (qui sont toujours inférieurs aux montants de droit commun) ; lorsque le barème prévoit une amende fixe, cette dernière s'applique au-delà d'un certain montant d'avoirs, les plafonds des circulaires (en % des avoirs) limitant la sanction uniquement pour les « petits » comptes.

### Lorsque le barème d'amende comporte une partie fixe et une partie proportionnelle

#### **- avoir détenu dans un État coopératif**



### - avoir détenu dans un État non coopératif



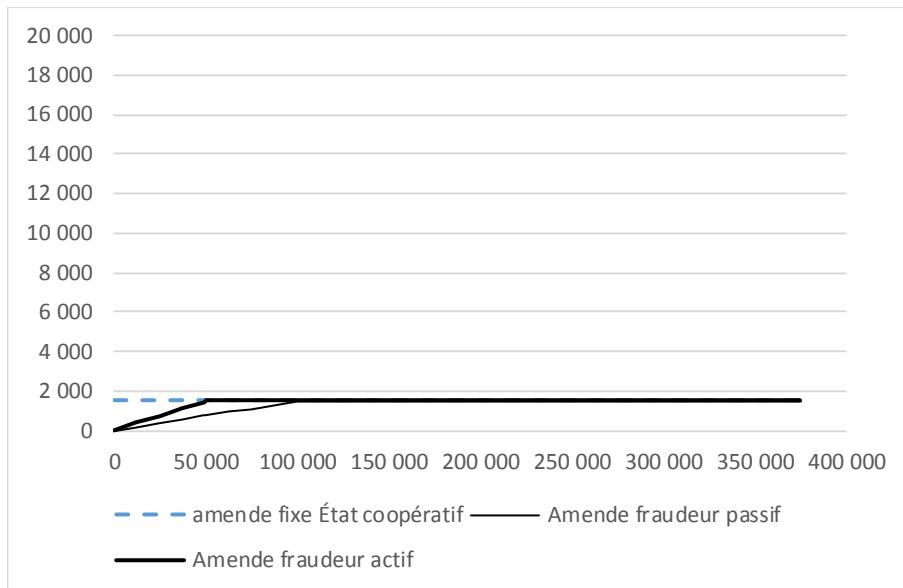
Lorsque le barème de l'amende combine une partie fixe (1500 € ou 10 000 €) et une partie proportionnelle au taux de 5 %, les plafonds prévus par les circulaires (1,5 % pour un fraudeur passif, 3 % pour un fraudeur actif) sont toujours inférieurs aux amendes de droit commun. Les régularisations dans le cadre du STDR donnent donc lieu à des amendes proportionnelles (au taux de 1,5 % ou de 3 %), qui sont identiques que les avoirs soient situés dans un État coopératif ou non.

Le gain procuré par la transaction est élevé pour les petits montants (en proportion de l'amende fixe) et pour les gros montants.

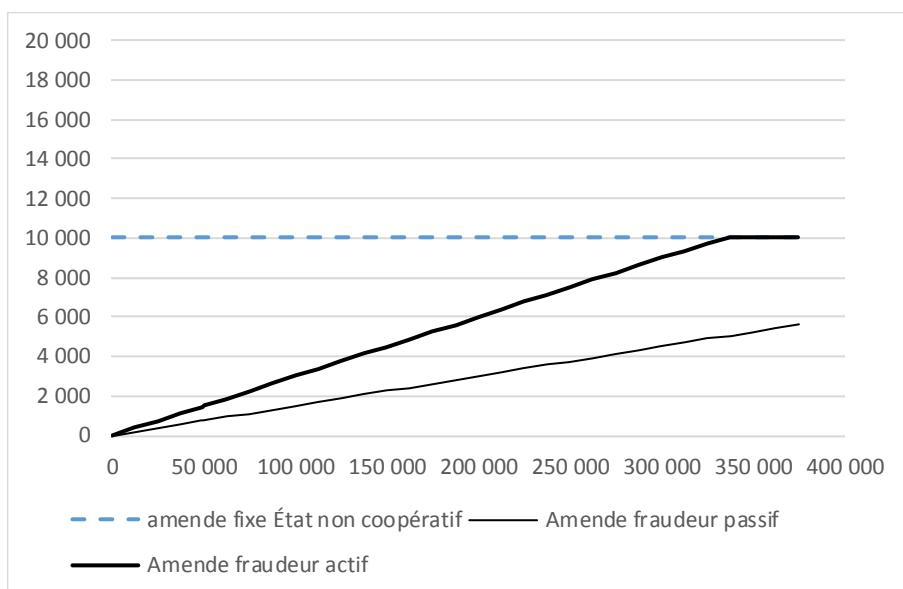
Dans le cas des trusts, à compter du 8 décembre 2013, l'amende fixe est de 20 000 € et la composante proportionnelle est portée à 12,5 %. Les plafonds de la circulaire de décembre 2013 sont de 3,75 % pour les fraudeurs passifs et de 7,5 % pour les fraudeurs actifs. Comme précédemment, ces plafonds sont toujours inférieurs aux amendes de droit commun.

**Lorsque le barème prévoit une amende fixe**

**- avoir détenu dans un État coopératif**



**- avoir détenu dans un État non coopératif**



Lorsque le montant de l'amende est fixe (1 500 € ou 10 000 €), pour les avoirs de « petits montants », les plafonds fixés par les circulaires s'appliquent, les amendes sont proportionnelles aux avoirs. Au-delà d'un certain seuil, l'amende fixe s'applique puisqu'elle devient inférieure aux plafonds. Il y a dans ce cas une différence suivant que les avoirs sont détenus dans un État coopératif ou non.

6. Montant d'avoirs (en euros) pour lequel le plafond prévu par la circulaire rejoint le montant de l'amende fixe

	État coopératif	État non coopératif
<i>fraudeur passif (1,5 %)</i>	100 000	666 666 €
<i>fraudeur actif (3 %)</i>	50 000	333 333 €

Le gain par rapport à la règle de droit commun résultant de la transaction diminue à mesure que le montant des avoirs augmente puis s'annule lorsque le plafond prévu par la circulaire rejoint le montant de l'amende fixe.

## Annexe n° 9 : les amnisties fiscales en France

L'amnistie est l'acte du pouvoir législatif qui efface le fait punissable, empêche ou arrête les poursuites et anéantit les condamnations. Ses effets ne s'étendent pas aux conséquences civiles de l'infraction. À plusieurs reprises, dans le passé, des dispositions légales ont été prises pour amnistier les infractions ou délits fiscaux ; ces textes ont perdu actuellement tout intérêt pratique mais offrent des points de comparaison avec le dispositif des circulaires de 2013. Une des grandes différences est que les mesures listées ci-dessous tendaient à favoriser le rapatriement d'avoirs dans un contexte de contrôle des changes, préoccupation aujourd'hui disparue.

### Les précédents en matière d'incitation au rapatriement des capitaux

Date	Gouvernement	Ministre des Finances	Modalités	Exclusion des avoirs ayant fait l'objet de procédures administratives ou judiciaires avant rapatriement
Loi du 2 février 1948	R. Schuman	R. Mayer	Le rapatriement des avoirs est assorti d'une taxe de 25 % jusqu'au 30 juin 1948, majorée de 1 %	Oui
Loi de finances pour 1952 (14 avril 1952)	A. Pinay	A. Pinay	Possibilité de rapatrier sans paiement d'aucune taxe, jusqu'au 1 <sup>er</sup> janvier 1952	Oui
Ordonnance du 24 juin 1958	C. de Gaulle	A. Pinay	Possibilité de rapatrier sans paiement d'aucune taxe, durant un délai fixé par décret	Oui
Loi de finances pour 1982	P. Mauroy	J. Delors	Possibilité de rapatrier les avoirs avec paiement d'une taxe de 25 %. Délai : avant le 1 <sup>er</sup> mars ou le 1 <sup>er</sup> juin 1982 selon la nature des avoirs.	Oui
Loi de finances rectificatives pour 1986	J. Chirac	E. Balladur	Possibilité de rapatrier les avoirs détenus à l'étranger avec paiement d'une taxe spéciale de 10 %.	Oui

### Amnistie fiscale de la loi du 24 mai 1951

L'article 8 de la loi n° 51-598 du 24 mai 1951 a accordé une amnistie conditionnelle d'une portée générale.

Cette amnistie s'étendait aux impôts, droits et taxes de toute nature et couvrait les infractions qui avaient consisté, soit dans le défaut des déclarations spéciales ou estimatives exigées par la loi, soit dans les omissions ou insuffisances commises dans ces déclarations.

Elle était subordonnée à la réparation spontanée des infractions, réparation qui pouvait être réalisée :

- soit par la souscription de déclarations rectificatives déposées avant le 30 novembre 1951, la faculté étant laissée au contribuable d'acquitter les droits simples supplémentaires en trois règlements : les 1<sup>er</sup> mars, 1<sup>er</sup> juin et 1<sup>er</sup> septembre 1952 ;

- soit par des versements anonymes au Trésor à effectuer avant le 30 novembre 1951 pour le montant des droits simples que le contribuable estimait avoir éludés.

L'administration conservait ses pouvoirs de contrôle et les contribuables n'échappaient à l'application des pénalités et, le cas échéant, aux poursuites que dans la mesure où les déclarations rectificatives étaient exactes et les versements anonymes suffisants.

#### Amnistie fiscale de la loi du 14 avril 1952

L'amnistie instituée par l'article 46 de la loi n° 52-401 du 14 avril 1952 concernait également tous les impôts, droits et taxes.

Les infractions qui avaient donné lieu à l'engagement d'une procédure administrative ou judiciaire ou à une reconnaissance d'infraction avant la promulgation de la loi étaient formellement exclues du bénéfice de l'amnistie.

Le principal effet de la loi consistait dans une prescription anticipée s'appliquant aux déclarations déposées et aux actes enregistrés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1952. Dans ce cas, l'amnistie était inconditionnelle et totale, n'exigeant aucune formalité et s'opposant non seulement à l'application de toute sanction pénale ou fiscale, mais encore à la réclamation de droits simples supplémentaires.

D'autre part, une amnistie conditionnelle et partielle était prévue en faveur des contribuables :

- qui avaient omis de déposer les déclarations qu'ils auraient dû souscrire avant le 1<sup>er</sup> janvier 1952 ou de faire enregistrer les actes qui auraient dû l'être avant cette date ;
- qui avaient souscrit des déclarations insuffisantes entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 15 avril 1952.

Dans les deux cas susvisés, les contribuables pouvaient jusqu'au 31 juillet 1952 réparer en franchise de pénalités, soit le défaut de déclaration ou d'enregistrement, soit les omissions, insuffisances, dissimulations et autres irrégularités commises dans les déclarations souscrites et les actes enregistrés.

Par contre, demeuraient hors du champ d'application de la loi d'amnistie, les contribuables qui s'étaient abstenus de souscrire les déclarations qu'ils auraient dû déposer entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 15 avril 1952 ou de soumettre à la formalité les actes qui auraient dû être enregistrés au cours de cette période.

Amnistie en faveur des avoirs à l'étranger, devises et valeurs mobilières étrangères, régularisés dans le cadre de l'ordonnance du 24 juin 1958

L'article premier de l'ordonnance n° 58-544 du 24 juin 1958 a accordé aux propriétaires d'avoirs dissimulés à l'étranger et de devises ou valeurs mobilières étrangères irrégulièrement détenues en France, une amnistie fiscale conditionnée par la régularisation de la situation de ces biens au regard de la réglementation des changes.

La mesure bénéficiait aux avoirs à l'étranger qui étaient convertis en francs et aux devises et valeurs étrangères conservées en France qui faisaient l'objet d'un dépôt dans un établissement habilité à cet effet.

Les avoirs en infraction ainsi régularisés ne pouvaient faire l'objet d'aucune réclamation au titre des impôts, droits et taxes dont le fait générateur était antérieur à l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

Cette amnistie totale s'appliquait principalement en matière d'impôts sur les revenus et de droits de mutation par décès.

Elle était, toutefois, subordonnée à la condition qu'aucune procédure administrative ou judiciaire n'ait été engagée contre le propriétaire ou détenteur des avoirs en infraction, avant leur régularisation.

#### Amnistie conditionnelle de la loi du 21 décembre 1970

L'article 74 de la loi n° 70-1199 du 21 décembre 1970 portant loi de finances pour 1971 offrait aux contribuables ayant commis, avant le 1<sup>er</sup> octobre 1970, certaines infractions exclusives de manœuvres frauduleuses la possibilité de régulariser leur situation et de bénéficier ainsi du sursis pour l'application de la fraction des pénalités excédant le montant des indemnités et intérêts de retard prévus aux articles 1728 et 1734 anciens du CGI.

Le bénéfice de cette mesure était subordonné à la condition que ces insuffisances, inexacuitudes ou omissions n'aient fait l'objet, antérieurement à la date de la lettre portant reconnaissance d'infraction, de l'engagement d'aucune procédure administrative ou judiciaire ni d'aucune notification de redressement.

Le contribuable était déchu du bénéfice de ce sursis s'il n'avait pas acquitté le montant des sommes laissées à sa charge dans le délai qui lui était imparti ou si, au cours des quatre années suivantes, il avait été relevé contre lui, en matière fiscale, une nouvelle infraction pour laquelle sa bonne foi ne pouvait être admise. Dans ce cas, les sommes correspondant à la fraction de la majoration ou de l'amende fiscale à laquelle le contribuable n'avait pas été assujetti pouvaient être mises en recouvrement nonobstant l'expiration du droit de reprise du service des Impôts.

#### Amnisties fiscales de la loi du 30 décembre 1981

L'article 100 de la loi de finances pour 1982 n° 81-1160 du 30 décembre 1981 prévoyait que pouvaient être réparées sans application de majorations fiscales, les insuffisances, inexacuitudes ou omissions que comportaient les déclarations souscrites ou les actes présentés à la formalité de l'enregistrement. Le défaut de déclaration pouvait également être réparé sans pénalisation à la condition qu'aucune mise en demeure préalable n'ait été adressée au contribuable.

Les irrégularités devaient être exclusives de manœuvres frauduleuses. Les rectifications ne pouvaient donc concerner que des erreurs pour lesquelles la bonne foi des contribuables n'était pas en cause ou des infractions commises de mauvaise foi.

Le contribuable devait faire connaître spontanément au service des impôts les insuffisances ou inexacuitudes que comportaient les déclarations et actes déposés ou les omissions qu'il souhaitait réparer. La régularisation de la situation fiscale du contribuable devait donc provenir de sa propre initiative et ne pas être le résultat d'une démarche particulière du service. L'initiative du contribuable se manifestait par l'envoi au service des Impôts d'une lettre recommandée. Cet envoi devait être effectué avant le 1<sup>er</sup> août 1982.

Les irrégularités que le contribuable souhaitait réparer ne devaient avoir fait l'objet, antérieurement à l'envoi de la lettre recommandée, de l'engagement d'aucune procédure administrative ou judiciaire.

Le défaut de paiement dans le délai imparti des impositions supplémentaires ou la constatation ultérieure par le service de manœuvres frauduleuses entraînaient la déchéance du bénéfice de la mesure. Les majorations normalement exigibles étaient immédiatement mises en recouvrement.

L'article 101 de la loi de finances pour 1982 n° 81-1160 du 30 décembre 1981 ouvrait aux « résidents français » ayant rapatrié des avoirs avant le 1<sup>er</sup> juin 1982 s'il s'agissait de la contre-valeur d'immeubles, ou avant le 1<sup>er</sup> mars 1982 s'il s'agissait d'autres biens, la possibilité, sous certaines conditions, de soustraire les avoirs en cause à toutes impositions et à toutes pénalités fiscales ou de change éventuellement exigibles au titre de la période antérieure moyennant le paiement, dans les trente jours suivant le rapatriement, d'une taxe de 25 % assise et recouvrée comme en matière de droits d'enregistrement.

#### Amnistie en faveur des avoirs à l'étranger rapatriés en France avant le 1<sup>er</sup> janvier 1987

L'article II de la loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 portant loi de finances rectificative pour 1986 a donné aux détenteurs d'avoirs irrégulièrement détenus à l'étranger la possibilité de régulariser leur situation en rapatriant ces avoirs avant le 1<sup>er</sup> janvier 1987 et en acquittant une taxe égale à 10 % de leur contre-valeur en francs.

Le rapatriement devait être effectué par l'intermédiaire d'organismes agréés et est resté couvert par l'anonymat.

Les avoirs pour lesquels ce dispositif a fonctionné pouvaient consister en liquidités, valeurs mobilières, ou monétaire, meubles, œuvres d'art, bijoux, objets précieux ou leur contre-valeur en francs ainsi qu'en la contre-valeur en francs du produit de la vente, à l'étranger, d'immeubles.

La détention de ces avoirs pouvait résulter d'opérations réalisées à titre onéreux ou à titre gratuit mais devait remonter à une période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi.

L'amnistie prévue par ce dispositif couvrait l'ensemble des impôts, droits et taxes prévus au CGI mais elle ne s'appliquait qu'à ceux d'entre eux dont le fait génératrice était antérieur à la date d'entrée en vigueur de la loi (cette date, susceptible de varier d'un point à l'autre du territoire a été fixée uniformément au 16 juillet 1986 par mesure de simplification).

En outre, le bénéfice de la mesure a été réservé aux résidents français à l'encontre desquels aucune procédure administrative ou judiciaire portant sur les sommes correspondant aux avoirs concernés n'avait été engagée avant la date du rapatriement.

Le versement de la taxe de 10 % était libératoire des sommes normalement dues au titre des avoirs rapatriés.

Effectué dans les conditions sus-rappelées, il devait donner lieu à la délivrance d'un certificat anonyme attestant du paiement et mentionnant la date du rapatriement, la nature des avoirs rapatriés et leur valeur en francs.

En cas de contrôle ultérieur, ce certificat était opposable à l'administration dans les conditions suivantes :

- si le contrôle concernait des impôts, droits et taxes dont le fait générateur était antérieur au 16 juillet 1986 et révélait des insuffisances de déclaration auxquelles correspondaient des avoirs irréguliers à l'étranger et rapatriés, le contribuable concerné présentait le certificat de versement de la taxe spéciale de 10 % au vérificateur qui l'estampillait ; dans ce cas, le redressement correspondant n'était pas effectué ;
- si le contrôle concernait des impôts, droits et taxes dont le fait générateur était postérieur au 15 juillet 1986 et si le contribuable était invité - notamment en application de l'article L. 16 du LPF- à justifier de l'origine d'un emploi, la justification était considérée comme apportée si le contribuable établissait que cet emploi correspondait à des avoirs rapatriés et présentait le certificat attestant le versement de la taxe spéciale de 10 %.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Source : BOFIP section 2 amnisties fiscales [db 131122] 01/07/2002

## Annexe n° 10 : FATCA

Les États Unis ont renforcé leurs dispositions législatives et réglementaires en vue de mieux identifier les ressortissants américains qui ne s'acquittaient pas de leurs obligations fiscales. La législation dite FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) a été introduite par le ministère américain du Trésor et l'administration américaine chargée de la collecte des (« IRS ») et promulguée le 18 mars 2010.

Elle a pour objet d'empêcher que des personnes américaines ne recourent à des comptes étrangers et à des entités non américaines pour échapper à la fiscalité américaine sur le revenu et le patrimoine. Elle vise donc à accroître la transparence fiscale vis-à-vis de du fisc américain concernant des personnes américaines (« US Persons ») susceptibles d'investir et de percevoir des revenus par l'intermédiaire d'institutions financières étrangères ou d'entités non américaines. En vertu du droit fiscal américain la notion d'« US Persons » couvre, outre les résidents aux États-Unis, les citoyens de cet État résidents à l'étranger, les titulaires d'une carte de résident permanent aux États-Unis, leurs conjoints et enfants, ainsi que toutes personnes, indépendamment de leur résidence ou nationalité, qui ont des biens substantiels aux États-Unis.

À cette fin la loi FATCA fait obligation à l'ensemble des institutions financières (établissements bancaires, entreprises d'assurances et autres intermédiaires financiers au plan international) du monde entier de transmettre à l'administration fiscale américaine les informations dont ils disposent sur les contribuables américains. Les pénalités susceptibles d'être infligées aux institutions financières ou individus qui ne se conformeraient pas à cette exigence peuvent aller jusqu'à la clôture forcée du compte d'un particulier, un prélèvement de 30 % de la valeur d'un investissement aux États-Unis, une retenue à la source de 30 % sur l'ensemble des flux financiers versés depuis les États-Unis sur les comptes susceptibles d'appartenir à des contribuables américains. Au regard de l'importance du marché américain pour les grandes banques étrangères, aucune d'entre elles ne peut se permettre de refuser la mise en œuvre des dispositions de la loi FATCA. Cette loi consacre l'extraterritorialité du droit fiscal américain c'est-à-dire sa primauté de facto sur le droit des autres pays. Les intermédiaires financiers (notamment banques) dans le monde doivent en principe traiter directement avec l'Internal Revenue Service sur les sujets de sa compétence et se voir appliquer le droit fiscal et pénal américain.

Toutefois, les États-Unis ont accepté en février 2012 (protocole soigné avec cinq pays : France, Allemagne, Italie, Espagne et Royaume-Uni) que FATCA puisse être mise en œuvre sur la base d'accords intergouvernementaux négociés entre États. Dans le cadre d'un tel accord, les entités financières de l'État partie communiquent les informations qu'elles recensent aux autorités fiscales de leur État qui traitent ensuite avec l'IRS américain. Les accords de ce type permettent donc aux entités financières de bénéficier partiellement ou totalement du droit de leur propre pays et de résoudre les conflits entre le droit national et le droit américain. En contrepartie, les États signataires devront mettre leur législation en conformité avec FATCA.

Ces accords intergouvernementaux peuvent être conclus selon deux modèles différents, élaborés par le Trésor américain, dits « FATCA 1 » et « FATCA 2 » : – l'accord FATCA 1 prévoit que les informations sont centralisées et transmises par voie intergouvernementale, l'administration fiscale du pays signataire collectant les données auprès de ses institutions financières, pour les transmettre une fois par an à l'Internal Revenue Service (IRS). Une

réciprocité des échanges d'informations est également prévue ; – l'accord FATCA 2 est destiné aux États qui refusent la levée immédiate du secret bancaire : il prévoit que les données sont transmises directement par les institutions financières, sans passer par l'administration fiscale de leur pays. La transmission des données nominatives requiert le consentement du client ; dans le cas contraire, la transmission n'a lieu que sous la forme de données agrégées. Ce n'est que dans un second temps que l'administration fiscale américaine peut demander, dans le cadre du droit commun de la coopération bilatérale, des données nominatives. En contrepartie, il n'y a pas de réciprocité de la part des États-Unis.

L'accord conclu entre la France et les États-Unis en vue de mettre en œuvre la « loi FATCA » relève du modèle dit « FATCA 1 » : il a été signé le 14 novembre 2013, et approuvé par la loi du 29 septembre 2014 (160). La majorité des pays ayant conclu des accords bilatéraux avec les États-Unis ont d'ailleurs opté pour ce modèle « FATCA 1 », soit soixante-et-onze États à ce jour, tandis que seuls huit pays ont retenu le modèle dit « FATCA 2 » (Autriche, Suisse, Bermudes, Chili, Hong Kong, Japon, Moldavie, Saint-Marin).

En application de l'accord conclu en novembre 2013, les institutions financières françaises sont tenues de collecter des informations sur les personnes considérées comme des contribuables américains, à savoir les personnes physiques qui, à raison de leur citoyenneté ou de leur résidence fiscale, paient des impôts aux États-Unis, ainsi que les personnes morales passives – c'est-à-dire les entités financières, mais non les entités industrielles et commerciales. Doivent être identifiés leurs comptes financiers, leurs comptes de dépôt, leurs comptes titres ainsi que leurs contrats d'assurance (notamment d'assurance-vie), en indiquant pour chacun le nom, l'adresse et le numéro d'identification fiscale du contribuable, le numéro de compte, les intérêts et dividendes versés sur ce compte et son solde à la fin de l'année civile.

Après une phase de mise en place des infrastructures techniques nécessaires, permettant le recueil par l'administration fiscale des informations collectées par les institutions financières, la direction générale des finances publiques (DGFiP) a procédé aux premières transmissions d'informations à l'administration fiscale américaine le 29 septembre 2015. Il convient de relever qu'à ce jour, les États-Unis n'ont transmis à l'administration fiscale française aucune information ; pour l'heure, le principe de réciprocité n'est donc pas appliqué. Par ailleurs, cette réciprocité ne devrait pas être complète, puisqu'aux termes de l'accord conclu le 14 novembre 2013, les États-Unis ne sont pas tenus de transmettre les soldes des comptes et les valeurs de rachat pour les contrats d'assurance détenus par des contribuables français, qui constituent pourtant des informations essentielles alors que la France transmet les soldes des comptes. Cette situation ne devrait pas perdurer toutefois, compte tenu des engagements du gouvernement américain, mais à ce stade, son évolution se heurte au blocage du Congrès. En tout état de cause, l'administration fiscale française pourra obtenir, en se fondant sur les informations transmises automatiquement, communication du solde du compte ou de la valeur de rachat, dans le cadre de l'échange d'informations à la demande.

## Annexe n° 11 : le développement des échanges d'information dans le cadre multilatéral

### 1) Les accords bilatéraux d'échanges d'informations à la demande

L'OCDE a mis en place d'abord des accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale (TIAE Tax Information Exchange Agreements) qui sont venus compléter les conventions de non double imposition (Double taxation avoidance agreements) qui généralement ne comportaient pas de clause de cette nature

Ces accords permettent à une partie de demander des informations à l'autre partie sur les avoirs qu'y détiendrait un de ses résidents. La partie demandeuse doit avoir procédé préalablement à des investigations ou détenir des informations lui donnant une présomption raisonnable que les personnes sur lesquelles elle demande des informations détiennent des actifs dans le pays sollicité. Elle doit formuler une demande précise (banque concernée, numéro de compte, référence d'une société). La partie sollicitée n'est tenue de faire des recherches que sur le compte ou l'actif mentionné ; elle n'a pas à faire d'enquête plus générale sur la personne supposée en être détentrice (par exemple auprès d'autres banques de sa juridiction que celle indiquée par la partie demandeuse). Les établissements bancaires et financiers disposent d'une marge d'appréciation pour répondre à l'État sous la juridiction duquel ils se trouvent. Le pays sollicité apprécie la nécessité et la possibilité de répondre en fonction de sa législation et peut le faire selon les modalités et dans le format de son choix (aucun cadre type). Il dispose d'un délai pour répondre, généralement de 90 jours. Il n'y a pas de sanction si ce délai n'est pas respecté mais l'OCDE utilise le respect du délai comme indicateur de réputation d'un pays.

Le réseau de ces accords figure sur le site de l'OCDE « EOI tax ». L'OCDE a procédé à un premier examen de leur application (2010-2016) ; elle en a tiré des conclusions positives :

En réalité, les échanges d'information dans le cadre de cet accord sont peu nombreux (quelques centaines de demandes) et l'expérience a montré leur portée limitée. Elles supposent de savoir au préalable ce que l'on recherche, ce qui protège de facto une bonne part des comptes dissimulés à l'étranger – d'autant que les renseignements demandés par un État doivent être « vraisemblablement pertinents », pour permettre le traitement de la demande par l'État sollicité, sans que soit autorisé le fait d'« aller à la pêche aux renseignements » (pratique du « fishing »). Par ailleurs, de tels échanges reposent sur la bonne volonté des États et territoires partenaires, qui est loin d'être acquise pour certains d'entre eux : certains États retiennent une lecture particulièrement restrictive du champ des accords, ou adoptent des pratiques dilatoires, avec la formulation de demandes de justification ou de renseignements complémentaires. Le passage à l'échange automatique d'informations entre administrations fiscales doit permettre de lever ces difficultés.

## 2) Le dispositif multilatéral d'échange automatique d'informations

### a) *Bref historique*

La convention multilatérale du 25 janvier 1988 relative à l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, dans son article 6, ouvre la possibilité de l'échange automatique, sans pour autant le rendre obligatoire ni en préciser les modalités. L'échange automatique d'informations (AEOI, Automatic Exchange Of Information selon le sigle anglais) a été promu par l'OCDE dans le cadre du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales et son instauration a bénéficié d'une forte mobilisation internationale. Lors du sommet de Mexico de novembre 2012, les ministres du G20 ont mandaté l'OCDE pour élaborer une norme mondiale en matière d'échange automatique d'informations sur les comptes financiers. Ces travaux ont débuté en 2013, le comité des affaires fiscales de l'OCDE a proposé le 13 février 2014 une nouvelle norme mondiale unique relative à l'échange automatique de renseignements. Le modèle d'accord et la norme commune de déclaration (NCD ou RCS – Common Reporting Standard en anglais) ont été approuvés par les ministres des finances du G20 à Sydney les 22 et 23 février 2014. La déclaration relative à l'échange automatique de renseignements en matière fiscale a été approuvée par 34 pays membres de l'OCDE et d'autres États en mai 2014. Les commentaires et le schéma technique du standard ont quant à eux été adoptés par l'OCDE le 15 juillet 2014. Cette norme a été approuvée par le G 20 (ministres des finances en septembre 2014 à Cairns, puis chefs d'État et de gouvernement en novembre 2014 à Brisbane.).

Parallèlement, les négociations lancées en septembre 2014 ont abouti à l'élaboration d'une convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (ou MCAA en anglais : Mutual Competent Authority Agreement) par lequel les États s'engagent à appliquer cette norme, à Berlin, le 29 octobre 2014<sup>62</sup>. Lors de sa présentation, 94 États et territoires se sont engagés à mettre en œuvre cette nouvelle norme mondiale : 57 d'entre eux doivent procéder à de premiers échanges dès 2017, tandis que les trente-sept restants ont pour échéance 2018. Les États-Unis ne figurent d'ailleurs pas parmi ces quatre-vingt-quatorze États.

### b) *Le contenu*

Le nouveau mécanisme international prévoit l'échange automatique annuel entre États partenaires de renseignements relatifs aux comptes financiers, notamment les soldes, intérêts, dividendes et produits de cession d'actifs financiers déclarés à l'administration par les institutions financières, concernant des comptes détenus par des personnes physiques et morales, y compris les sociétés, trusts, fiducies et fondations. Elle définit les renseignements relatifs aux comptes financiers à déclarer, les différents types de comptes et de contribuables couverts, ainsi que les procédures de diligence raisonnable à suivre par les institutions financières.

---

<sup>62</sup> Décret n° 2016-1779 du 19 décembre 2016 portant publication de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (ensemble six annexes), signé à Berlin le 29 octobre 2014.

Les accords AEOI reposent donc sur deux piliers

- La convention multilatérale MCAA définit les autorités responsables pour la collecte, le traitement et le partage des informations. Selon le rapport établi par le secrétariat général de l'OCDE pour la réunion des ministres des finances du G20 à Baden-Baden en mars 2017, 108 États avaient signé la convention sur l'assistance administrative mutuelle ; elle était en vigueur dans 91 États, en cours de ratification dans 5.
- Les échanges automatiques reposent matériellement sur une norme de présentation des données (CRS pour Common Reporting Standard) et un protocole (XML) de transmission dit CTS (common transmission system)<sup>63</sup>. La convention multilatérale définit les autorités responsables pour le traitement des informations.

Ce dispositif oblige les institutions financières des États parties (banques, dépositaires, compagnies d'assurance-vie...) implantées dans des pays signataires à collecter les informations, c'est-à-dire à identifier les titulaires et bénéficiaires de comptes bancaires des résidents fiscaux des autres pays (nom, prénom, numéro de passeport et coordonnées du détenteur, numéro de compte, soldes du compte, intérêts perçus produits bruts de cession de valeurs mobilières,...) et à transmettre annuellement ces informations à leur administration fiscale. La norme définit les renseignements relatifs aux comptes financiers à déclarer, les différents types de comptes et de contribuables couverts, ainsi que les procédures de diligence raisonnable à suivre par les institutions financières. Tous les comptes de particuliers sont concernés, quel que soit leur montant (aucun seuil n'est applicable). Les transmissions d'information sur les avoirs de personnes morales ne sont obligatoires qu'au-delà d'un seuil de 250 000 US \$ mais chaque juridiction est libre d'appliquer ou pas ce seuil. Et à moyen terme, ce seuil sera réduit voire supprimé.

Les administrations fiscales des pays liés par un tel accord échangent automatiquement ces informations. La juridiction destinataire de l'échange est en principe celle du pays de résidence du bénéficiaire du compte ou du détenteur de l'actif. Les échanges multi-juridictionnels permettent d'éviter les abus concernant les lieux de résidences et les relocalisations.

c) *La mise en œuvre*

La liste des pays engagés à mettre rapidement en œuvre (en 2017 ou 2018) la norme commune de déclaration et à la transcrire dans leur droit interne est évolutive (près d'une centaine d'États à ce jour) et figure sur le site de l'OCDE<sup>64</sup>. Selon le rapport établi par le secrétariat général de l'OCDE pour la réunion des ministres des finances du G20 à Baden-Baden en mars 2017, 53 États devaient effectuer les premiers échanges en 2017, 47 en 2018.

Les différentes obligations et échéances pour les juridictions engagées sur un premier reporting en 2017 sont les suivantes :

---

<sup>63</sup> Les partenaires des EU dans FATCA ont déjà l'expérience d'un tel système (échanges sous le format XML) qui selon les pays passe (comme en France) ou non par l'intermédiaire de l'administration fiscale du pays partenaire.

<sup>64</sup> <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance>

- Classification des nouveaux clients à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 Les institutions financières doivent – depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 – classer tout nouveau client, c'est-à-dire identifier les comptes devant faire l'objet d'un échange d'informations à un pays tiers. Cette classification repose essentiellement sur les auto-certifications remplies par les personnes physiques et morales en indiquant notamment le ou les pays dans lesquels elles sont domiciliées fiscalement et les numéros d'identifiant fiscaux associés. L'exactitude de l'auto-certification sera vérifiée en s'appuyant sur les renseignements collectés dans le cadre de l'ouverture du compte, y compris les documents recueillis en application des procédures AML – Anti-Money Laundering- et KYC. Contrairement au FATCA où l'IRS met à disposition les formulaires d'auto-certification (W9 / W8), rien n'est prévu dans le cadre du CRS.
- Classification des comptes préexistants des personnes physiques dont le solde est supérieur à 1M\$ au plus tard le 31 décembre 2016.
- Premier reporting au plus tard le 30 septembre 2017.
- Classification des autres comptes préexistants, dont les comptes des personnes morales, au plus tard le 31 décembre 2017.

Cet accord précise quel type de renseignements sera échangé et à quel moment, comme cela est précisé dans la Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale. Les premiers échanges doivent se faire avant septembre 2017 sur les données collectées à partir du 31 décembre 2015 ; d'autres États devraient commencer à échanger dès 2018.

## Annexe n° 12 : échange automatique de renseignements au sein de l'Union européenne

### 1) Les premières initiatives

Les prémisses de l'échange d'informations à des fins fiscales entre pays membres de l'Union européenne datent de la directive dite « épargne » de 2003 (164), qui prévoyait un mécanisme d'échange automatique d'informations, mais limité aux revenus perçus sous forme d'intérêts par les non-résidents. Entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2005, elle a conduit tous les États membres à mettre en place des systèmes de communication automatique d'informations, à l'exception de la Belgique, du Luxembourg et de l'Autriche : ces trois pays ont été autorisés, pendant une période de transition, à prélever une retenue à la source au lieu de communiquer ces informations : cette retenue s'élevait à 15 % pendant les trois premières années d'application de la directive, puis à 20 % pour les trois années suivantes, et à 35 % par la suite. La Belgique a décidé de ne plus appliquer la retenue à la source transitoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, et d'échanger des informations au même titre que les autres États membres ; le Luxembourg fait de même depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

L'extension du champ de cette directive à d'autres catégories de revenus, proposée à partir de 2008, a toutefois fait l'objet d'un blocage de la part de l'Autriche et du Luxembourg – alors que les décisions en matière de fiscalité requièrent l'unanimité des États membres. Ces deux pays conditionnaient leur accord à la révision de la directive à un engagement de négociations visant à instaurer un dispositif similaire avec cinq États non-membres de l'Union, à savoir la Suisse, le Liechtenstein, Monaco, Andorre et Saint-Marin. Ce n'est qu'en mars 2014 que le veto du Luxembourg et de l'Autriche a été levé, suite à l'engagement de négociations avec ces cinq États tiers : les modifications proposées ont été adoptées par le Conseil par la directive 2014/48/UE du 24 mars 2014 (166).

Parallèlement, une directive 2011/16/UE a été adoptée par le Conseil le 15 février 2011 (167), afin de renforcer et d'améliorer la coopération administrative fiscale entre les États membres. Elle établit toutes les procédures en vue d'une meilleure coopération entre les administrations fiscales de l'Union européenne, telles que les échanges d'informations sur demande ; les échanges spontanés ; les échanges automatiques ; la participation aux enquêtes administratives ; les contrôles simultanés ainsi que les notifications des décisions fiscales. Elle prévoit également les outils pratiques nécessaires, tels qu'un système électronique sécurisé pour l'échange d'informations. Elle prévoit notamment l'introduction de nouveaux dispositifs, tels que des contrôles simultanés et des échanges de bonnes pratiques et d'expériences. Par ailleurs, son article 8 pose le principe d'un échange automatique et obligatoire d'informations à compter de 2015, mais pour seulement cinq catégories de revenus : les revenus professionnels, les jetons de présence, les produits d'assurance-vie (non couverts par d'autres actes juridiques de l'Union) les pensions, la propriété et les revenus de biens immobiliers.

### 2) L'adhésion à l'échange automatique d'informations

S'inscrivant dans le mouvement engagé par la loi FATCA, les ministres de l'économie et des finances de cinq États membres (France, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne et Italie) ont adressé le 9 avril 2013 un courrier au commissaire européen en charge de la fiscalité, M. Algirdas Semeta, afin de lui demander d'instaurer un projet multilatéral d'échange de

renseignements, inspiré de la législation américaine FATCA, en parallèle des progrès à réaliser sur le dossier de la « directive épargne ». Le 22 mai 2013, Le Conseil européen a décidé à l'unanimité de développer l'échange automatique à l'échelle de l'UE et au niveau mondial en vue d'améliorer la discipline fiscale internationale et la transparence fiscale.

Cette initiative, en faveur de laquelle la France a joué un rôle moteur, a conduit à la révision de la directive précitée 2011/16/UE, par la directive 2014/107/UE du 9 décembre 2014 portant sur l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal. Ce texte complète l'article 8 de la directive 2011/16/UE afin d'instaurer un échange automatique d'informations sur les comptes ou contrats d'assurance-vie détenus par des contribuables résidents dans les autres États membres. Il reprend les dispositions régissant la norme commune de déclaration élaborée par l'OCDE, afin d'assurer la compatibilité des dispositifs et ne pas aboutir à une juxtaposition de règles, qui seraient plus complexes à mettre en œuvre, que ce soit par les institutions financières, qui collectent les informations, ou par les administrations fiscales, qui procèdent à leur échange – et ce d'autant plus que, d'ores et déjà, il existe des discordances entre la norme commune de déclaration et les dispositions des accords de type FATCA.

Il convient de noter que le dernier alinéa de l'article 8 ainsi révisé indique explicitement que les dispositions de cet article prévalent sur la version révisée de la directive portant sur la fiscalité de l'épargne : ces deux textes se recoupent en grande partie, mais le champ de l'article 8 issu de la directive 2014/107/UE est nettement plus large. La « directive épargne » révisée a donc vocation à être abrogée, une proposition de directive du Conseil visant à cette abrogation ayant été déposée le 18 mars 2015 et étant en cours d'examen par le Parlement européen.

Le calendrier défini par la directive 2014/107/UE est similaire à celui prévu dans le cadre de l'accord de Berlin : aux termes de l'article 2 de la directive, ses dispositions doivent être transposées en droit interne avant le 31 décembre 2015, et appliquées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. En application du d du 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la directive, les informations collectées devront être communiquées « dans les neuf mois qui suivent la fin de l'année civile » ; les premiers échanges d'informations entre administrations fiscales devraient donc intervenir, comme dans le cadre de l'accord de Berlin, à partir du 30 septembre 2017, sur la base des informations recueillies à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

En application de la directive 2014/107/UE, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, les institutions financières établies dans les États membres de l'Union devront donc communiquer un certain nombre d'informations sur les comptes déclarables détenus par des contribuables résidents dans d'autres États membres. Les institutions financières soumises à ces obligations déclaratives sont définies dans la section VIII de l'annexe I de la directive : elles comprennent les banques et établissements gérant des dépôts de titres, les sociétés d'assurance, mais aussi les entités d'investissement qui ont pour activité principale la gestion individuelle ou collective de portefeuille, ou encore les transactions sur le marché monétaire, le marché des changes ou les valeurs mobilières. En revanche, ne se trouvent pas dans le champ des institutions déclarantes les banques centrales, les caisses de retraite, les fonds de pension publics ou encore certains organismes de placement collectif dispensés. Les comptes déclarables correspondent aux comptes et contrats d'assurance détenus par des personnes physiques et des entités, ce qui inclut les trusts, les fiducies, les fondations et les structures similaires, pour lesquelles doivent être identifiées les personnes physiques qui, le cas échéant, en ont le contrôle.

Aux termes du 3 bis de l'article 8 de la directive 2011/16/UE modifiée, les renseignements devant être déclarés par les institutions financières sont les suivants : – le nom, l'adresse et le ou les numéros d'identification fiscale (NIF) du titulaire du compte, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale. Pour une personne physique, doivent être mentionnés la date et le lieu de naissance ; pour une personne morale, doivent figurer ces mêmes informations pour chacune des personnes qui en détiennent le contrôle ; – le numéro du compte bancaire ou son équivalent fonctionnel en l'absence de numéro de compte ; – le nom et le numéro d'identification de l'institution financière déclarante ; – le solde ou la valeur portée sur le compte, y compris la valeur de rachat dans le cas d'un contrat d'assurance-vie ; – les revenus financiers produits par les actifs détenus sur le compte selon la nature de celui-ci : intérêts, dividendes...

Les sections III à VI de l'annexe I définissent les procédures de diligence incombant aux institutions financières, selon qu'il s'agit de comptes préexistants ou de comptes nouveaux, de comptes détenus par des personnes physiques ou par des entités. Il convient de noter que, s'agissant des comptes ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'institution financière doit obtenir une auto-certification permettant de déterminer l'adresse du titulaire du compte à des fins fiscales.

La section IX de l'annexe I prévoit par ailleurs qu'il appartient aux États membres de mettre en place les règles et procédures administratives nécessaires pour garantir la mise en œuvre effective des procédures de déclaration présentées *supra* : ils doivent notamment avoir instauré des règles empêchant les institutions financières, les personnes ou intermédiaires « d'adopter des pratiques destinées à contourner les procédures de déclaration et de diligence raisonnable ».

Enfin, la communication des informations ainsi collectées aux administrations fiscales compétentes est réalisée sur une base annuelle. Ces échanges informatiques doivent être effectués dans un format informatique standard, sous la forme d'un fichier XML, unique pour chaque banque, contenant les données requises pour chacun des comptes concernés.

### 3) Échange d'informations avec la Suisse

#### a) *Au titre de la convention fiscale entre la France et la Suisse du 9 septembre 1966*

Pour mémoire, la France et la Suisse ont conclu le 25 juin 2014, un avenant à la convention franco-suisse du 9 septembre 1966 en matière d'impôts sur le revenu et la fortune relatifs à l'échange de renseignements. Cet avenant, entré en vigueur le 30 mars 2016, permet de porter le dispositif de l'échange d'informations sur demande entre la France et la Suisse au niveau de la norme OCDE du 17 juillet 2012.

Au titre de l'avenant, la France peut désormais formuler à la Suisse des demandes groupées. Ainsi, si par exemple, elle a identifié des transactions réalisées en France, impliquant des cartes bancaires émises par une banque suisse, qui par la fréquence et la configuration des transactions et le type d'utilisation suggèrent que les titulaires sont des résidents fiscaux français, mais qui est dans l'impossibilité de les identifier pourrait obtenir des autorités suisses, leur nom et adresse.

Cet avenant a un effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2010 pour les demandes individuelles et au 1<sup>er</sup> février 2013 pour les demandes groupées, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale suisse sur l'assistance administrative internationale en matière fiscale.

Il aura vraisemblablement des conséquences importantes pour les personnes ayant clos leur compte en Suisse à partir du 1<sup>er</sup> février 2013. En effet, il est peu probable que la France se prive de demander à la Suisse, au titre des demandes groupées, le nom des contribuables ayant clos leur compte dans une banque déterminée à partir de 2013.

*b) L'échange automatique d'informations dans les relations franco-suisses*

L'accord entre UE et la Suisse, signé le 27 mai 2015, prévoit que la Suisse et les 28 États membres de l'UE pourront collecter des données bancaires dès 2017 et les échanger à partir de 2018.

## **Annexe n° 13 : exemples de dispositifs de régularisation volontaire adoptés dans d'autres pays.**

De nombreux pays ont depuis longtemps mis en place des dispositifs de déclaration volontaire. La généralisation des accords bilatéraux et multilatéraux prévoyant l'échange d'informations a donné une nouvelle impulsion.

### **Allemagne**

#### **1) Le dispositif**

Une procédure de régularisation, appelée auto-dénonciation (Selbstanzeige) est prévue par l'article 371 AO. Elle permet à un contribuable d'échapper aux poursuites pénales en acquittant spontanément dans un délai préalablement notifié, toutes les impositions éludées ainsi que tous les intérêts applicables en vertu de l'article 238 AO et toutes les majorations encourues en application de l'article 398a AO précité.

Les conditions d'application de cette mesure dérogatoire jugée trop favorables aux fraudeurs ont été resserrées en 2011 puis de nouveau en 2014 et les sanctions en cas de fraude fiscale prévues à l'article 398a AO renforcées, de façon à accroître l'intérêt pour la procédure d'auto-dénonciation. Le nouveau texte (loi du 22 décembre 2014 entrant en application pour des faits dénoncés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015) a été annoncé lors de la conférence des Ministres des Finances des Länder, qui s'est tenue au mois de mars 2014.

Depuis 2014, cette procédure n'est ainsi plus admise lorsque le montant des droits éludés représente plus de 25 000 € ou si la fraude relève de la qualification de fraude fiscale aggravée. Ce seuil était de 50 000 € avant 2014.

Pour être admise, l'auto-dénonciation doit être adressée au seul centre des Finances dont relève le contribuable. La démarche de dénoncer les faits à la Police par exemple ne suffirait pas. De même, si la fraude a été commise à plusieurs, tous doivent agir simultanément auprès de leurs Centres des Finances respectifs.

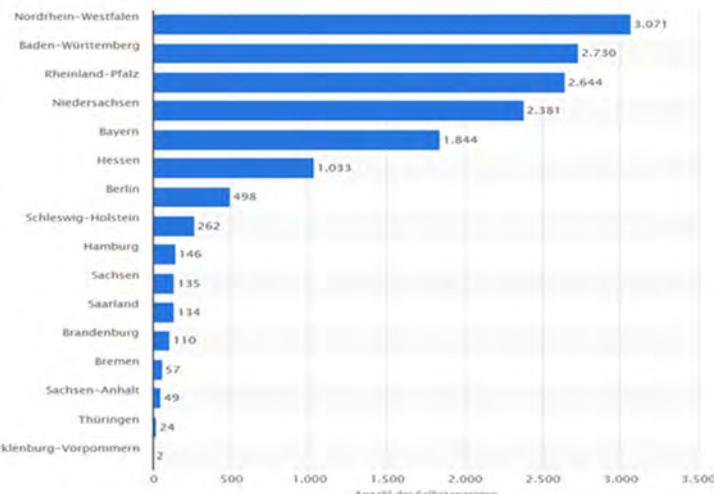
L'auto-dénonciation doit être unique et globale sur toute la période non-prescrite (soit dix ans). La possibilité de procéder à une auto-dénonciation s'éteint pour le contribuable au moment où il est informé qu'un contrôle fiscal doit être engagé c'est-à-dire au plus tard à réception de l'avis de vérification ou d'un contrôle inopiné dans le cadre de procédures de droit d'enquête ou en matière de retenue à la source des salaires.

Pour les avoirs détenus dans des États hors Union européenne et hors AELE ainsi que dans les États avec lesquels l'Allemagne ne dispose pas de convention d'échanges automatiques de renseignements à des fins fiscales, l'article 169 AO prévoit que le point de départ du délai normal de reprise de 10 ans de l'impôt sur ces revenus de capitaux mobiliers se situe au 31 décembre de l'année au cours de laquelle le centre des finances a eu connaissance de l'existence des avoirs (que ce soit par le contribuable lui-même ou par une autre source) et au plus tard de la dixième année au cours de laquelle l'impôt était exigible. Globalement, l'administration dispose donc d'un délai maximal de vingt ans pour agir.

## 2) Les résultats

Les auto-dénonciations varient fortement d'un Land à l'autre.

Statistiques 2015 des auto-dénonciations en Allemagne par Land (en nombre)



Sur la période 2010-2016, ce sont plus de 6 Md€ d'euros qui auraient été encaissés à ce titre pour près de 128.000 dossiers.

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
27.519	4.835	8.079	27.913	39.812	15.120	4.3733
3, 218 Md € (janv 2010 à oct 2013)				1,32 Md€	636 M€	nc
Total estimé plus de 6 Md €						

Pour 2016, les Länder font état d'une baisse importante. Par ex. en Bavière 459 cas recensés en 2016 contre 5.900 en 2014 et 1.844 en 2015 soit une diminution de 75 % cette année ; le Bade-Wurtemberg comptait 1.151 cas au 30 novembre 2016 contre 2.730 pour toute l'année 2015 (soit environ – 54 %) ; la Rhénanie du Nord-Westphalie comptait 641 cas en 2016 contre 3.071 recensés en 2015 (- 79 %).

### Royaume-Uni

En 2014, l'administration fiscale du Royaume-Uni (*Her Majesty Revenue and customs* HMRC) a lancé un programme intitulé « *No safe havens* ». Ce programme a permis d'établir une stratégie cohérente et globale vis-à-vis de l'évasion fiscale offshore et de dresser le bilan des dispositifs lancés en direction de la Suisse, du Luxembourg, des îles anglo-normandes et de l'île de Man.

La perspective de la généralisation du mécanisme d'échange d'information a permis à l'administration fiscale du Royaume-Uni de lancer une nouvelle campagne de déclaration des avoirs détenus à l'étranger en septembre 2016. Ce nouveau dispositif dénommé « *Worldwide Disclosure Facility* » permet aux personnes ayant dissimulé à l'administration fiscale des avoirs détenus dans des structures à l'étranger (offshore) de divulguer leur patrimoine mondial et régulariser leur situation fiscale auprès d'HMRC avant que ne soient appliquées les nouvelles

pénalités prévues dans ces situations et que les nouveaux accords d'échange automatique de données financières entre États ne produisent leurs effets.

Le calendrier est le suivant :

- 31 décembre 2015 : fermeture des dispositifs équivalents mais géographiquement ciblés (voir *infra*) ;
- 5 septembre 2016 – 30 septembre 2018 : mise en œuvre du dispositif Worldwide Disclosure Facility, présenté comme la dernière chance d'entamer une procédure de régularisation avant la mise en place des Common Reporting Standards. Plus précisément, l'administration fiscale britannique commencera à recevoir automatiquement dès 2017 des données financières via les CRS. La date limite au 30 septembre 2018 correspond à celle prévue par HMRC pour l'exploitation effective des données issues du CRS ;
- 1<sup>er</sup> octobre 2018 : durcissement de la politique de HMRC en lien avec la mise en place des CRS. Au-delà de cette date, il ne sera plus possible pour les contribuables de bénéficier de pénalités amoindries en invoquant ne pas avoir eu connaissance des dispositions existantes pour faciliter la divulgation de leurs avoirs dissimulés et HMRC tiendra ainsi compte lors du calcul des pénalités du délai pris pour régulariser leur situation fiscale.

Dans sa lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, HMRC a encaissé 26,6 Md £ en 2014-2015, dont 2,4 Md £ liés à l'évasion fiscale offshore. Près de 56 000 personnes se sont présentées auprès de HMRC, et près de 10 000 régularisations spontanées ont été effectuées depuis 2010.

### **Italie**

En 2001, l'Italie avait institué une mesure de rapatriement volontaire assortie d'une imposition au taux de 2,5 % dont le résultat avait été spectaculaire, permettant le retour de 54 milliards d'euros et une rentrée de recettes publiques de 1,3 milliard d'euros. L'année suivante, la mesure avait été étendue aux entreprises avec un taux de 15 %. Ainsi le fisc italien a régularisé 95 milliards en trois mois en 2009. Les contribuables n'avaient à s'acquitter que d'un impôt de 5 % des sommes régularisées, (L'État a ainsi récupéré 5 milliards de recettes), et la mesure a été prolongée.

La loi n°186 du 15décembre 2014 a institué un dispositif de régularisation volontaire des avoirs détenus à l'étranger entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Il prévoit le paiement de tous les impôts non prescrits moyennant une réduction des sanctions. En outre, dans la plupart des cas, aucune sanction pénale ne devrait être prise à l'encontre des « repentis ».

#### **1) Le dispositif**

La procédure de régularisation a pu être introduite par le contribuable directement ou indirectement jusqu'au 30 novembre 2015 (le délai a été prorogé devant le nombre important de dossiers). Le contribuable est tenu d'indiquer et de documenter précisément tous les investissements et les activités de nature financière ou patrimoniale constituées ou détenues à l'étranger, même de façon indirecte et par personne interposée. Ces indications doivent permettre l'évaluation des revenus qui ont servi à les constituer ou à les acquérir. Il n'y a pas d'obligation de rapatrier les actifs. Le contribuable doit également évaluer les gains issus de la détention de produits financiers ou d'éléments patrimoniaux détenus à l'étranger.

Ces données doivent être déclarées sur toutes les périodes non prescrites au moment de l'introduction de la procédure.

Le contribuable faisant l'objet de contrôle ne peut accéder à la procédure de régularisation.

Le contribuable est tenu au paiement total et en seule fois de la dette fiscale (principal, sanctions et intérêts) et cela sans compensation possible.

Dans l'hypothèse où le contribuable ne verse pas les sommes dues, l'Agenzia delle Entrate pourra notifier une procédure de récupération des impositions.

## 2) L'atténuation des sanctions

### 2.1) Sanctions administratives

Le dispositif prévoit une réduction des sanctions administratives encourues pour non remplissage de la partie RW de la déclaration « unico ». Normalement, la pénalité est de 3 % à 15 % sur les sommes non déclarées. En cas de déclaration volontaire, le minimum applicable est réduit de moitié si l'activité est transférée en Italie ou dans un pays signataire d'accords d'échange d'informations, ou si l'activité était déjà dans un de ces pays, ou si l'auteur de l'infraction a laissé à l'intermédiaire financier l'autorisation pour transmettre les informations. Dans tous les autres cas, il est prévu une réduction d'un quart du minimum applicable.

Toutefois, si les actifs sont localisés dans un pays de la « black list », la sanction de base normalement applicable est doublée (entre 6 % et 30 %).

La sanction applicable en cas d'omission ou de présentation infidèle de la déclaration des revenus est de :

- 133,33 % de l'impôt dû en cas de présentation infidèle ;
- 160 % en cas d'omission de déclaration.

La déclaration volontaire permet d'obtenir une réduction de 25 % de cette pénalité.

Il existe un régime particulier pour les revenus en provenance de pays à fiscalité privilégiée. La sanction normalement applicable est :

- déclaration infidèle 100 % de minimum ;
- omission de déclaration 120 % de minimum.

Cependant ces pénalités sont augmentées d'un tiers pour les impositions dues jusqu'en 2007 et doublées à partir de 2008. La déclaration volontaire peut permettre d'obtenir une réduction de la pénalité allant jusqu'à 25 %.

L'Agenzia conserve tout pouvoir discrétionnaire dans l'application des sanctions et des éventuelles réductions.

Le contribuable perd le bénéfice de ces réductions de sanctions en cas de non-paiement des sommes dues dans le délai imparti. Le service de contrôle doit alors notifier les sanctions administratives applicables.

## 2.2) L'atténuation des sanctions pénales

La pénalisation est exclue pour six infractions :

- déclaration infidèle (impôts directs ou TVA) ;
- omission de déclaration (impôts directs ou TVA) ;
- déclarations frauduleuses avec usage de fausses factures ;
- déclarations frauduleuses au moyen d'autres artifices ;
- omission de versement des retenues ;
- omission de versement de la TVA.

En revanche un nouveau délit pénal est créé pour transmission de documents faux en partie ou en totalité dans le cadre de la déclaration volontaire : 18 mois à 6 ans de prison

### 3) Les résultats

Plus de 129 000 demandes de régularisation sont parvenues à l'administration fiscale italienne dans le cadre de cette opération qui a pris fin le 30 novembre 2016. Selon les estimations fournies en décembre 2016<sup>65</sup>, 59,5 Md€ d'actifs financiers détenus à l'étranger par des résidents fiscaux d'Italie auraient fait l'objet d'une déclaration spontanée. La Suisse est le principal État d'origine des actifs financiers révélés à l'administration fiscale et représente à elle seule près de 70 % du total (environ 41,5 Md€). Suivent la Principauté de Monaco (7,7 %), les Bahamas (3,7 %), Singapour 2,3 %), le Luxembourg (2,2 %) et Saint-Marin (1,9 %). Le fisc italien aurait recouvré environ 3,8 Md€<sup>66</sup>.

### 4) Les suites

Le décret-loi (DL n°193/2016) associé à la loi de finances pour 2017 a ouvert de nouveau la possibilité de régulariser les avoirs détenus illicitement à l'étranger jusqu'au 30 septembre 2016<sup>67</sup>. Les demandes de régularisation peuvent être transmises, y compris sous forme électronique, jusqu'au 31 juillet 2017. Les impôts et sanctions dus doivent être auto-liquidés par le contribuable. La durée de la prescription est doublée. Les possibilités de contrôle sont limitées aux seules activités faisant l'objet de la procédure. Une obligation de dépôt de la déclaration annuelle pour les investissements à l'étranger pour 2016 est créée. Les communes

<sup>65</sup> Conférence de presse tenue au Ministère de l'économie et des finances le 9 décembre 2016, en présence, notamment, de Fabrizia Lapecorella, Directrice du Département des Finances et de Rossella Orlandi, Directrice de l'Agence des impôts.

<sup>66</sup> L'estimation de 3,8 Md€ a été obtenue en additionnant les sommes suivantes :

- IR :	704 millions ;
- Impôts de « remplacement » :	1,2 milliard ;
- TVA :	54 millions ;
- IRAP :	34 millions ;
- Retenues ;	15 millions ;
- Contributions :	96 millions.

S'ajoutent ensuite les sanctions applicables aux infractions en matière d'obligations déclaratives relatives à ces mêmes avoirs d'un montant estimé à environ 1 milliard et les sanctions diverses évaluées à 379 M€. Compte tenu des intérêts, non pris en compte à ce jour, il est probable que les recettes atteignent finalement 4 Md€.

<sup>67</sup> Cette nouvelle procédure a pour originalité de ne pas porter sur les seuls actifs détenus à l'étranger mais permet aussi de déclarer de l'argent comptant détenu sur le sol italien. Il est considéré dans ce cas que les sommes en question n'ont pas été déclarées au cours de l'année 2015 et des quatre années précédentes, sauf preuve contraire.

doivent désormais communiquer à l’Agenzia delle Entrate les données concernant les demandes de transfert de la résidence fiscale à l’étranger pour les personnes physiques

Les contribuables ayant déjà bénéficié de la première procédure sont exclus de celle-ci.

Le régime de sanction administrative de la première procédure est confirmé. S’agissant du régime pénal, le contribuable qui a rempli toutes les conditions et qui a payé sa dette en une ou trois fois, ne sera pas poursuivi en cas de déclaration non fidèle, omission de déclaration, omission de versement des retenues, omission de versement de la TVA. En revanche l’utilisation frauduleuse de la procédure en vue de régulariser de l’argent provenant d’activités illicites constitue un délit pénal spécifique pouvant être puni de six ans de réclusion.

### **Espagne**

Plusieurs textes (loi 58/2003 du 17 décembre 2003, décret royal 1065/2207 du 27 juillet 2007, loi 7/2012 du 29 octobre 2012, décret royal 1558/2012 du 15 novembre 2012, ordonnance 72/2013 du 30 janvier 2013) définissent les obligations de déclaration des biens et droits situés à l’étranger, les modalités de déclaration, les pénalités en cas d’infraction. La Commission européenne vient de rendre un avis défavorable à ce régime pour deux motifs : le caractère disproportionné de la pénalité pour dépôt tardif d’une déclaration et le fait que les textes applicables aboutissent de fait à une quasi imprescriptibilité de l’action en reprise. Le montant net des avoirs déclarés a atteint 97,7 Md€ fin 2015. Près de 92 000 déclarations ont été souscrites en 2016, dont près de 37 000 premières déclarations. L’Espagne n’a pas institué de mécanisme de régularisation. Le fisc espagnol compte sur l’efficacité des rappels de l’obligation de déclaration, les informations communiquées spontanément par d’autres États membres de l’UE, via le protocole FATCA et les accords CRS, et sa propre vigilance (7 000 dossiers actuellement sous surveillance particulière).

### **Belgique**

En 2004 la Belgique avait pris une mesure du même ordre avec une pénalité de 9 % sur les capitaux rapatriés, réduite à 6 % en cas de réinvestissement dans des actions ou des projets immobiliers. Côté belge, 60 milliards d’euros seraient cachés à l’étranger et c’est pourquoi le gouvernement a aussi mis en place une amnistie fiscale à géométrie variable : 9 % de pénalité quand les fonds sont simplement rapatriés en Belgique et 6 % quand ils sont investis dans des actions de PME ou des projets immobiliers. En 2010, les Belges avaient déjà rapatrié 15 milliards d’euros. Durant la dernière période d’amnistie, mise en place entre juillet et décembre 2013, 6 815 demandes de régularisation ont été enregistrées pour 2,3 milliards d’euros rapatriés et 800 millions d’euros perçus par l’État.

### **États-Unis**

Les États-Unis disposent depuis de nombreuses années d’un programme général de divulgation volontaire.

Dans les enquêtes que l’IRS (Internal Revenue Service) diligente, toute divulgation volontaire est examinée avec soin, en sus de tous les autres facteurs, lorsqu’il s’agit pour l’agence de recommander ou non l’engagement de poursuites pénales.

Le programme général de divulgation volontaire prévu à la section 9.5.11.9 du Manuel des procédures internes ne permet la divulgation volontaire que dans les cas où le contribuable n’a pas encore été identifié et où les fonds en cause ne proviennent pas de sources illégales.

Le point 9.5.11.9 (4) prévoit que la divulgation volontaire est valide si elle est reçue avant :

- que l'IRS n'ait engagé un examen civil ou une enquête criminelle sur le contribuable ou n'ait informé le contribuable que l'agence allait entreprendre un tel examen ou une telle enquête ;
- que l'IRS n'ait reçu des renseignements d'un tiers (en provenance par exemple d'un informateur, d'un autre organisme gouvernemental ou de la part des médias) alertant l'IRS en particulier sur la non-conformité du contribuable ;
- que l'IRS n'ait engagé une enquête civile ou une enquête criminelle directement liée à la responsabilité du contribuable ;
- que l'IRS n'ait acquis des renseignements directement liés à la responsabilité du contribuable lors d'une mesure d'exécution criminelle (par exemple par un mandat de perquisition ou l'assignation devant un grand jury).

Si un contribuable envisage d'effectuer une divulgation volontaire, il doit demander d'abord à son avocat de vérifier auprès de la Division des enquêtes criminelles («CID») de l'IRS qu'il n'a pas déjà été identifié. S'il ne l'a pas été, il peut être admis à participer au programme général de divulgation.

Une fois la recevabilité de la demande établie, le dossier de divulgation volontaire doit comporter les éléments suivants : une lettre d'un avocat qui doit contenir les éléments justifiant que les déclarations du contribuable doivent être modifiées (par construction un revenu de source légale omis sur les déclarations initiales) et mentions doivent être déclarées comme étant complètes et exactes. Par ailleurs le contribuable doit s'engager à régler intégralement la cotisation d'impôt, les intérêts ainsi que les pénalités dont les montants sont déterminés par l'IRS.

Le contribuable dont les déclarations de modification ne seraient pas exactes ou véridiques s'expose à des poursuites.

Les États-Unis ont mis en place depuis plusieurs années un programme spécifique de divulgation des comptes offshore.

**Le 18 Juin 2014**, l'Internal Revenue Service (IRS) a annoncé d'importantes modifications permettant à certains résidents des États-Unis et contribuables non-résidents américains qui ont omis, sans intention délibérée de violer la loi, de déclarer des actifs étrangers de profiter d'un programme de divulgation simplifiée qui les ramène à la conformité fiscale avec réduction importante des sanctions, voire pas de sanction<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Cette nouvelle approche prend en compte les critiques de l'avocat national des contribuables notamment dans son rapport de 2013 sur la dureté et le caractère trop restrictifs des conditions d'accès aux programmes précédents.

L'IRS propose désormais **trois options** aux redevables :

- le « **delinquent information return program** » ;
  - le nouveau programme de divulgation simplifiée (SDP) pour les résidents des États-Unis et les contribuables non-résidents qui ont agi sans intention de violer la loi ;
  - un programme de divulgation volontaire (2014 OVDP) pour ceux qui ont sciemment violé la loi.
- Le « **delinquent information return program** » permet aux contribuables de produire avec retard mais sous explication les FBAR (Foreign Bank Account Reports) et autres informations internationales (par exemple, les formulaires 3520, 3520-A, 5471, 926, etc), sans pénalisation uniquement dans les cas où les revenus correspondants ont été déclarés et où les taxes ont été payées dans les délais. Les contribuables doivent également certifier que toutes les entités pour lesquelles les déclarations de renseignements sont ainsi déposées (cf. formulaires évoqués ci-dessus) ne se sont pas rendues coupables d'évasion fiscale.
  - L'admissibilité au **programme simplifié nouvellement révisé de divulgation volontaire** (SDP) est désormais possible pour les résidents américains<sup>69</sup> ou les contribuables non-résidents qui sont en mesure de certifier qu'ils ont agi sans intention de violer la loi. Pour accéder au programme une déclaration préalable est donc signée par les redevables candidats qui encourrent le parjure en cas de fausses déclarations. Le SDP permet ainsi d'éviter le programme OVDP 2014 plus complexe et de bénéficier de pénalités réduites :
- les contribuables américains qui résidaient à l'extérieur des États-Unis au moins l'une des trois dernières années pour lesquelles la date d'échéance de la déclaration de revenus est expirée (2011 à 2013) n'auront pas à payer de pénalités ;
  - les contribuables américains qui résidaient aux États-Unis durant cette période auront à payer une pénalité égale à 5 % du solde le plus élevé figurant sur les comptes étrangers au cours de la période de déclaration de revenus couvertes par le dispositif (trois ans) et de celle pour les FBAR (six ans).
  - Pour les contribuables qui ont omis sciemment de déclarer leurs avoirs financiers à l'étranger, ou sciemment omis de déclarer les revenus de ceux-ci, le **programme 2014 OVDP** est disponible et garantit pratiquement aux candidats d'échapper aux poursuites pénales.

---

<sup>69</sup> Le programme OVDP de 2012 prévoyait déjà des procédures simplifiées mais qui ne s'appliquaient qu'aux contribuables américains non-résidents. Par ailleurs, ce dispositif exigeait un montant d'impôt non payé par année d'au moins 1,500 dollars ou soumettait les candidats à un questionnaire risqué. Ces deux dernières exigences sont désormais supprimées

La pénalité de base encourue est de 27,5 % de la valeur totale la plus haute figurant sur les comptes bancaires ou la valeur des actifs à l'étranger au cours de la période de divulgation. Depuis le 4 août 2014, cette pénalité sera portée à 50 % pour tous les comptes financiers étrangers gérés par une banque sous enquête publique de l'IRS ou du Ministère de la justice<sup>70</sup>.

Pour les contribuables en cours de divulgation au moment de ces annonces, l'IRS a prévu des règles de transition entre programmes.

	<b>2014 OVDP</b>	<b>SDP (non-résident)</b>	<b>SDP (US résident)</b>
Qui peut participer	Individuels, successions, partnerships, sociétés ou autres entités	Individuels et successions	Individuels et successions
manquement délibéré à signaler	Eligible	Non éligible	Non éligible
déclarations de revenus antérieures déposées	Non exigé	Non exigé	Exigé
En cours de vérification par l'IRS	Non éligible	Non éligible	Non éligible
Obligation de certifier le caractère non délibéré	Non exigé	Exigé	Exigé
Déclarations rectificatives accompagnées du paiement	Exigé	Exigé	Exigé
Pénalité applicable	27,5 % des avoirs étrangers (50 % si la banque est sous enquête publique)	Aucune	5 % des avoirs étrangers
Déclarations à produire	Déclarations originales ou rectificatives (8 ans) FBAR (8 ans) et autres formes d'informations diverses	Déclarations originales ou rectificatives (3 ans) FBAR (6 ans)	Déclarations originales ou rectificatives (3 ans) FBAR (6 ans)

<sup>70</sup> L'IRS a publié une première liste d'institutions financières (susceptible de modification) : USB AG, Credit suisse AG, Credit Suisse Fides and clariden Leu Ltd, Wegelin and Co, Liechtensteinische landesbank AG, Zurich Kantonalbank, swisspartners Investment Network AG, swisspartners Wealth Management AG, swisspartners International Bank Limited, its predecessors, subsidiaries and affiliates, Standford International Ltd, Stanford Group Company, Standford Trust Company Ltd, the Hong Kong and Shanghai Banking Corporation Limited in India (HSBC INDIA), The Bank of NT Butterfield and Son Limited.

Depuis cette liste a été considérablement enrichie.

### Annexe n° 14 : coût total du STDR (y compris pôles déconcentrés et PRS)

		2013	2014	2015	2016
<b>TOTAL DNVSF</b>	Effectif	7,33	48,32	70,71	61,42
	<b>TOTAL HORS CAS</b>	<b>360 463,60</b>	<b>2 563 774,75</b>	<b>3 693 270,15</b>	<b>3 240 023,17</b>
	<b>TOTAL CAS Compris</b>	<b>507 557,14</b>	<b>3 592 357,43</b>	<b>5 219 820,21</b>	<b>4 612 651,88</b>
<b>TOTAL POLES interrégionaux IDF</b>	Effectif	N/A	N/A	30,09	60,00
	<b>TOTAL HORS CAS</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>	<b>1 433 575,39</b>	<b>2 825 233,68</b>
	<b>TOTAL CAS Compris</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>	<b>2 065 849,41</b>	<b>4 090 439,03</b>
<b>TOTAL POLES INTERREGIONAUX AUTRES REGIONS</b>	Effectif	N/A	N/A	32,02	69,00
	<b>TOTAL HORS CAS</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>	<b>1 701 624,07</b>	<b>3 639 391,36</b>
	<b>TOTAL CAS Compris</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>	<b>2 471 975,99</b>	<b>5 307 339,24</b>
<b>TOTAL POLES INTERREGIONAUX</b>	Effectif	N/A	N/A	62,11	129,00
	<b>TOTAL HORS CAS</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>	<b>3 135 199,46</b>	<b>6 464 625,04</b>
	<b>TOTAL CAS Compris</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>	<b>4 537 825,39</b>	<b>9 397 778,28</b>
<b>TOTAL PRS</b>	Effectif	N/A	13,00	19,60	23,00
	<b>TOTAL HORS CAS</b>	<b>N/A</b>	<b>493 026,01</b>	<b>721 549,94</b>	<b>860 654,55</b>
	<b>TOTAL CAS Compris</b>	<b>N/A</b>	<b>723 132,93</b>	<b>1 066 295,16</b>	<b>1 272 661,41</b>
<b>TOTAL STDR</b>	Effectif	7,33	61,32	152,42	213,42
	<b>TOTAL HORS CAS</b>	<b>360 463,60</b>	<b>3 056 800,77</b>	<b>7 550 019,55</b>	<b>10 565 302,75</b>
	<b>TOTAL CAS Compris</b>	<b>507 557,14</b>	<b>4 315 490,36</b>	<b>10 823 940,76</b>	<b>15 283 091,57</b>

Source : DGFiP

NB : ces coûts sont basés sur la situation des effectifs sur l'année entière (moyenne selon l'évolution des effectifs constatés sur l'année)