

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

NOR : MAEJ1033594L/Bleue-1

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas, au titre des Antilles néerlandaises,
relatif à l'échange de renseignements en matière fiscale

ETUDE D'IMPACT

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

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

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

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

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

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

Entre le 1^{er} mars et le 15 septembre 2010, la France a signé, outre l'accord avec les Antilles néerlandaises, 20 accords d'échange de renseignements³ et 6 conventions ou avenants à des conventions fiscales existantes⁴.

Cet accord avec les Antilles néerlandaises complète le réseau français de traités internationaux permettant l'échange d'informations fiscales, qui couvre désormais l'essentiel des Etats et territoires significatifs⁵ parmi ceux listés à l'occasion du sommet du G20 du mois d'avril 2009 et quasiment l'ensemble des Etats et territoires concernés sur la zone européenne.

Pour mémoire, les Antilles néerlandaises ont été identifiées dès 2000 comme non-coopératives et elles s'étaient engagées la même année à mettre en œuvre les standards internationaux de transparence et d'échange d'informations - sans qu'au demeurant cet engagement politique n'ait été suivi d'effet avant le printemps 2009.

3. Sur le plan économique, les Antilles néerlandaises sont largement tournées vers le tourisme, le raffinage de pétrole (la seule raffinerie de l'île étant détenue par une compagnie d'état du Venezuela) et les activités financières. Le secteur des services représente 84% du PIB.

Le PIB des Antilles néerlandaises s'élevait en 2009 à environ 4 milliards d'USD, et sa croissance était de 0,7% pour cette même année. Ses exportations s'élevaient à 3,7 milliards d'USD et ses importations à 15 milliards d'USD.

Pour une population de 200 000 habitants, les Antilles néerlandaises comptent une dizaine de banques.

4. Dans ce contexte, l'accord signé le 10 septembre 2010 vise à mettre en place un cadre juridique général de façon à permettre un échange effectif de renseignements, conformément aux standards internationaux en la matière. En particulier, les Antilles néerlandaises ne doivent pas pouvoir opposer un éventuel secret bancaire ni subordonner la délivrance de l'information à l'existence d'un intérêt pour l'application de leur propre législation fiscale.

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

Conséquences économiques et financières

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

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

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

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

Conséquences juridiques

La définition territoriale des Antilles néerlandaises est conforme à celle figurant dans les accords de même nature déjà signés par les Pays-Bas au titre de ce territoire. Elle appelle cependant une observation spécifique, liée à la circonstance que depuis la signature de l'accord, deux des îles (Curaçao et la partie néerlandaise de Saint-Martin) ont obtenu le 10 octobre 2010 un statut d'autonomie interne, les trois autres (Bonaire, Saba, Saint-Eustache) devenant pour leur part la « partie caraïbes des Pays-Bas ». Les Pays-Bas demeurent cependant le sujet de droit international avec lequel sont conclus les accords au titre de ces différents territoires, de sorte que les changements intervenus dans l'organisation interne de cet Etat n'affectent pas le processus de ratification de l'accord.

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

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

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

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

L'accord prévoit également que les Antilles néerlandaises doivent adapter leur législation interne afin de rendre effectif l'échange d'informations prévu dans l'accord, c'est-à-dire en rendant l'information accessible, disponible et en mettant en place des mécanismes d'échange d'informations.

Enfin, la réforme institutionnelle du 10 octobre 2010, qui a modifié le statut des Antilles néerlandaises, ne remet pas en cause la portée de l'accord d'échange de renseignements et plus particulièrement la possibilité de demander des renseignements à des fins fiscales aux collectivités issues de ce territoire.

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

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

- le champ d'application de cet accord est plus large que celui prévu dans le modèle OCDE, dès lors que l'article 3 n'énumère pas les impôts couverts par l'accord mais précise que sont visés l'ensemble des impôts existants (hormis les droits de douane) prévus par les dispositions législatives et réglementaires des parties, ainsi que les impôts de même nature établis après la date de signature de l'accord qui s'ajouteraient aux impôts actuels ou les remplaceraient ;
- l'article traitant des dispositions d'application (article 10) prévoit que les parties doivent adapter leur législation interne afin de rendre effectif l'échange d'informations avec la nécessité de réunir trois conditions : l'information doit être disponible et l'administration de la partie requise doit y avoir accès et être en mesure de la transmettre ;
- l'article relatif aux frais (article 9) stipule que le remboursement à la partie requise des frais extraordinaires par la partie requérante ne constitue qu'une faculté.

Conséquences administratives

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

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

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

III. – Historique des négociations

Favorisées par le contexte international, les négociations de l'accord ont pu être conclues très rapidement. Le processus de signature de l'accord a pu être accéléré par la volonté de signer l'accord avant la réforme institutionnelle des Antilles néerlandaises.

IV. – Etat des signatures et ratifications

L'accord entre les gouvernements des Pays-Bas, au titre des Antilles néerlandaises et de la République française relatif à l'échange de renseignements fiscaux a été signé le 10 septembre 2010 par M. Jean-François Blarel, Ambassadeur de France aux Pays-Bas et Mme Ersilia T.M. De Lannooy, Ministre des Finances des Antilles néerlandaises.

A ce jour, les Antilles néerlandaises n'ont pas notifié l'accomplissement des procédures internes requises pour l'entrée en vigueur de l'accord.