

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères et
du développement international

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite « loi FATCA »)

NOR : MAEJ1409817L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. Situation de référence et objectifs de l'accord

1. **Fixer un cadre permettant l'échange automatique d'informations entre la France et les Etats-Unis**

Le « Hire Act » (*Hiring incentives to restore employment act*), un dispositif législatif visant à favoriser la création d'emploi, a été adopté le 18 mars 2010 par les autorités américaines. Ce texte comprend les dispositions de la loi relative au respect des obligations en matière de fiscalité concernant les comptes étrangers, le « FATCA », *Foreign account tax compliance act*, qui a pour objet de renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales en imposant à tous les établissements financiers situés en dehors des Etats-Unis de transmettre automatiquement à ceux-ci des informations sur les revenus et les actifs de leurs contribuables.

Dans ce contexte, la plupart des partenaires des Etats-Unis ont entrepris ces dernières années des négociations afin d'organiser la mise en œuvre de ce dispositif dans le cadre d'accords bilatéraux. Ainsi, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, mais également le Canada, le Mexique, le Japon et la Suisse, ont signé au cours de l'année 2013 de tels accords.

S'agissant de la France, un accord pour la mise en œuvre de FATCA a été signé avec les Etats-Unis à Paris le 14 novembre 2013.

Il fixe un cadre permettant l'échange automatique d'informations avec les Etats-Unis et précise, à cette fin, l'ensemble des définitions et procédures en vue de mettre en œuvre le dispositif de manière homogène par les deux Etats. A cet effet, il décrit précisément les éléments qui doivent être obtenus et échangés, ainsi que le calendrier et les modalités pratiques.

Les premiers échanges d'informations, qui porteront sur des données collectées à partir du 1^{er} juillet 2014, auront lieu à compter du 30 septembre 2015.

L'accord est complété d'annexes qui mentionnent l'ensemble des démarches pratiques que les établissements financiers français doivent effectuer en vue d'identifier les personnes pour lesquelles des informations sont attendues. Elles précisent également les institutions, entités et produits relevant de spécificités purement locales bénéficiant d'un régime de faveur d'exclusion du dispositif.

2. Généraliser l'échange automatique d'informations avec d'autres partenaires

Au plan multilatéral, dans le contexte du déploiement du dispositif FATCA¹, l'échange automatique d'informations à des fins fiscales tend à s'affirmer comme un standard mondial. Il constituera dans un futur proche un outil majeur de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Pour cette raison, la France le promeut activement.

Sous l'impulsion, notamment, du G20, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) élabore un standard mondial d'échange automatique d'informations, inspiré de FATCA, destiné à permettre aux Etats de mettre en place avec leurs partenaires un tel dispositif sur un large éventail d'informations bancaires.

Le modèle d'accord et les procédures de diligence à la charge des institutions financières ont été adoptés par l'OCDE le 17 janvier 2014 et présentés aux ministres des finances du G20 réunis à Sydney les 22 et 23 février suivant. Les modalités techniques et les commentaires devraient, quant à eux, être adoptés par l'OCDE en juin prochain.

Ce nouveau standard conduira de nombreux Etats, signataires de l'accord FATCA avec les Etats-Unis, à intégrer la même dynamique en faveur de la transparence fiscale internationale dans leurs relations avec l'ensemble de leurs partenaires. Son caractère unique et mondial est essentiel pour éviter la complexité qui serait forcément liée au développement de modèles différents.

Dans ce contexte, la France et ses partenaires du groupe des 5 (Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni) ont transmis un courrier commun le 9 avril 2013 à la Commission européenne l'informant de leur souhait de développer un projet multilatéral et réciproque sur le même champ de revenus et d'actifs que celui couvert par FATCA.

A la suite de l'accueil favorable de cette initiative, et à la demande du Conseil ECOFIN du 14 mai 2013 et du Conseil européen du 22 mai, la Commission a proposé le 12 juin suivant une révision de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 sur la coopération administrative dans le domaine fiscal afin d'organiser un échange automatique entre Etats membres équivalant au dispositif FATCA et au standard de l'OCDE.

Cette initiative du G5 réunit aujourd'hui 44 juridictions² européennes et non-européennes qui s'engagent à mettre rapidement en œuvre, selon un calendrier commun, le standard de l'échange automatique d'informations développé par l'OCDE. Les premiers échanges d'information doivent avoir lieu en 2017 sur des données collectées à compter de fin 2015.

¹ Au 15 février 2014, dix accords FATCA ont été signés entre les États-Unis et des États membres de l'Union européenne (Allemagne, Danemark, Espagne, France, Hongrie, Irlande, Italie, Malte, Pays-Bas et Royaume-Uni) auxquels s'ajoutent le Canada, le Japon, le Mexique, la Norvège, Jersey, Île de Man, Guernesey, Bermudes, les Îles Caïmans et la Suisse.

² 26 États membres de l'Union européenne, 10 dépendances et territoires de la Couronne britannique, le Mexique, la Norvège, l'Afrique du Sud, le Liechtenstein, l'Islande, la Colombie, l'Argentine et l'Inde.

II. Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

1. **Conséquences économiques et financières**

Le dispositif législatif américain FATCA repose sur une obligation, pour les établissements financiers étrangers, de fournir à l'*Internal Revenue Service* (IRS), l'agence fiscale des Etats-Unis, des informations sur les comptes détenus directement ou indirectement par des contribuables américains, notamment les flux financiers et les soldes annuels.

L'absence de respect de cette obligation est sanctionnée par l'application d'une retenue à la source, dont le taux est fixé à 30 %, appliquée aux flux financiers perçus sur ces comptes et versés *a priori* depuis les Etats-Unis.

La conclusion d'un accord intergouvernemental entre la France et les Etats-Unis pour la mise en œuvre de FATCA permet d'améliorer, selon un principe de réciprocité, la qualité et l'efficacité de la coopération fiscale bilatérale. Elle a également pour effet que toutes les institutions financières françaises seront considérées a priori comme se conformant aux règles de la loi américaine. La retenue à la source prévue par cette dernière ne leur sera donc pas appliquée aussi longtemps qu'elles transmettront les informations requises à leur propre administration.

Les Etats-Unis ne seront toutefois pas en mesure de fournir immédiatement à la France les informations concernant le solde des comptes ou la valeur de rachat des contrats d'assurance sur la vie. Les conséquences pratiques de cette situation seront limitées par le fait que les comptes et contrats seront identifiés, et qu'il sera ensuite possible d'obtenir les mêmes informations dans le cadre de l'échange sur demande prévu par la convention fiscale franco-américaine en vigueur.

Par ailleurs, compte tenu du principe de réciprocité régissant l'accord, dans la perspective d'une évolution future de la législation américaine, il est prévu à l'article 6 paragraphe 1 de l'accord et à l'alinéa 3 de la déclaration d'intention jointe que les Etats-Unis devront transmettre ces informations dès que leur droit interne le permettra.

Le Gouvernement américain a d'ailleurs présenté dans le cadre du projet de budget 2014-2015 une proposition législative permettant d'obtenir ces informations.

En outre, si les États-Unis devaient conclure un traité de nature identique comportant des clauses plus favorables avec un de leurs partenaires, l'article 7 de l'accord FATCA avec la France confère à cette dernière le droit d'en bénéficier, sous réserve qu'elle n'en décline pas l'application. Les Etats-Unis s'engagent à lui notifier automatiquement toute nouvelle stipulation plus favorable qu'ils concluraient.

Enfin, le dernier paragraphe de l'article 4 de l'accord prévoit que la France peut autoriser ses institutions financières à utiliser des définitions produites dans des commentaires administratifs publiés par le département du Trésor des Etats-Unis, l'*United States Treasury* qui seraient plus favorables que celles figurant dans le présent accord (cf. le document de référence publié par l'« International Revenue Service » le 28 janvier 2013, référencé Federal Register/Vol. 78, No.18/M/Rules and Regulations, 26 CFR Parts 1 and 301 TD 9610, RIN 1545-BK68, et intitulé « Regulations Relating to Information Reporting by Foreign Financial Institutions and Withholding on Certain Payments to Foreign Financial Institutions and Other Foreign Entities » et ses notices complémentaires ; ces éléments pourront faire l'objet de mises à jour futures de l'administration fiscale américaine).

A titre indicatif, l'ambassade américaine de Paris estime à plus de 100.000 le nombre de citoyens américains résidents en France. On compte environ 130.00 français aux Etats-Unis, dont 44 % de doubles nationaux.

2. Conséquences juridiques

Statut au regard de l'article 53 de la Constitution

L'accord FATCA signé avec les Etats-Unis constitue un accord international relevant d'une des catégories visées à l'article 53 de la Constitution dans la mesure où il porte sur des dispositions du domaine de la loi. Il fait donc l'objet d'une procédure de ratification devant le Parlement.

Articulation avec la convention bilatérale du 31 août 1994 modifiée

L'accord s'appuie sur la base juridique de l'article 27 « Echange de renseignements » de la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscale en matière d'impôt sur le revenu et la fortune signée à Paris le 31 août 1994 et modifiée par les avenants du 8 décembre 2004 et du 13 janvier 2009.

L'accord vient donc préciser l'échange de renseignements prévu par la convention bilatérale s'agissant de l'échange automatique. En effet, si l'échange automatique est déjà rendu possible par les dispositions de la convention bilatérale, cette dernière n'en précise pas les modalités d'application.

Articulation avec le droit de l'Union européenne

L'accord n'entre pas en conflit avec les travaux européens relatifs à l'échange automatique d'informations qui a été instauré dès 2003, s'agissant des paiements d'intérêts, par la directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003, dite « directive épargne ».

Le champ de l'échange automatique au sein de l'Union européenne sera prochainement élargi puisque la directive 2011/16/UE du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal le rend obligatoire dès 2015 pour de nombreuses catégories de revenus (revenus d'emplois, pensions, produits d'assurance vie non couverts par la directive de 2003, revenus immobiliers et tantièmes).

En outre, dans ce contexte, à la demande de plusieurs Etats membres dont la France³, la Commission européenne a proposé une révision de la même directive 2011/16/UE afin de reprendre dans le droit de l'Union le nouveau standard mondial de l'échange automatique d'informations et de couvrir ainsi l'ensemble des informations financières qui relève de FATCA.

Conséquences sur le droit interne

Sur le plan du droit interne, la mise en œuvre de l'accord FATCA a nécessité la création d'une nouvelle obligation déclarative à la charge des établissements financiers.

Elle figure à l'article 1649 AC du code général des impôts, institué dans le cadre de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 sur la séparation et régulation des activités bancaires.

En complément, un accord technique spécifique dans le cadre de la procédure prévue à l'article 26 de la convention fiscale franco-américaine du 31 août 1994 modifiée devrait également être conclu entre la France et les États-Unis afin de définir précisément les procédures qui pourront être nécessaires à l'application de l'accord FATCA⁴.

Au-delà de l'adoption de dispositions législatives, l'accord FATCA fera l'objet de commentaires administratifs facilitant la mise en œuvre globale du dispositif.

³ Allemagne, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni.

⁴ Cet accord est prévu au paragraphe 6 de l'article 3 ainsi que dans la déclaration d'intention au cinquième alinéa.

Sur le plan pratique, un cahier des charges a été réalisé en concertation avec les différents acteurs pour permettre à chacun de se préparer et de s'organiser dans la perspective des échéances à venir.

En particulier, les établissements financiers et l'administration fiscale française devront mettre en place d'ici le mois de septembre 2015 les outils ad hoc permettant la collecte et la transmission d'informations via le format XML.

Les organisations professionnelles représentatives⁵ consultées dès la négociation des aspects techniques de l'accord avec les États-Unis, sont étroitement associées à l'élaboration de ces différents supports afin que les modalités pratiques soient les mieux adaptées possibles.

Protection des données à caractère personnel

Le traitement et la protection des données à caractère personnel et des autres informations fournies par les parties sont, pour la France, assurés par la loi n° 78-17 modifiée du 6 janvier 1978 dite « Informatique et Libertés », la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, adoptée à Strasbourg le 28 janvier 1981 et la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. L'article 26 de cette dernière présente, notamment, les cas de dérogations au transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers n'assurant pas un niveau de protection adéquat.

Des propositions de règlement sur les fichiers civils et commerciaux modifiant la directive 95/46/CE sont actuellement en cours de négociation.

Le **Conseil Justice et affaires intérieures (JAI) de mars 2014** est d'ores et déjà parvenu à un accord sur la portée extraterritoriale du règlement et le principe selon lequel « tout traitement de données à caractère personnel intervenant dans le cadre des activités d'un établissement d'un responsable du traitement ou sous-traitant situé sur le territoire de l'Union devrait être effectué conformément au présent règlement, que le traitement lui-même se déroule à l'intérieur de l'Union ou non ».

La question des transferts de données à des pays tiers (chapitre V) a également été examinée et a pu faire l'objet d'un accord (orientation générale partielle) qui encadre strictement ces transferts en prévoyant des garanties appropriées pour s'assurer que le destinataire du transfert assurera un niveau suffisant de protection des données transférées. Un accord sur ce chapitre transcrirait la jurisprudence récente de la Cour de Justice en matière d'application territoriale du droit de l'UE. La Cour a ainsi jugé, dans son arrêt *Google Spain contre Agencia Española de Protección de Datos* du 13 mai 2014, que l'exploitant d'un moteur de recherche était obligé de supprimer de la liste de résultats affichée à la suite d'une recherche effectuée à partir du nom d'une personne, les liens vers des pages web, publiés par des tiers et contenant des informations relatives à celle-ci. Cette dernière pouvait, eu égard à ses droits fondamentaux (articles 7 et 8 de la Charte européenne) demander que l'information en question ne soit plus mise à disposition du grand public du fait de son inclusion dans une telle liste de résultats.

⁵ Notamment la Fédération bancaire française, la Fédération française des sociétés d'assurance, l'Association française de la gestion financière et l'Association française des sociétés de placement immobilier.

Le Parlement européen, lors de la session plénière des 10-13 mars, a adopté plusieurs rapports relatifs respectivement au règlement. Ils prévoient des sanctions plus fortes pour les entreprises, des limites sur le profilage des utilisateurs et des autorités de protection des données plus fortes et indépendantes. Les utilisateurs auront un droit "à l'oubli" en ligne.

Afin de prendre en compte ces règles de protection des données à caractère personnel dans le cadre de la mise en œuvre du présent accord, l'administration fiscale (Direction générale des finances publiques - DGFIP) a engagé des travaux, en lien avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Ceux-ci portent sur la collecte et le transfert des informations, mais également l'exploitation des éléments qui seront obtenus des Etats-Unis dans le cadre du dispositif de réciprocité. Ils visent à garantir la protection des données à caractère personnel lors de ces traitements, conformément aux textes susmentionnés.

La DGFIP a indiqué à la CNIL, le 27 mars 2014, qu'elle pourrait lui présenter ses travaux dans le cadre de réunions de travail. Ces échanges sont en cours (première réunion prévue le 1^{er} juillet).

Les dossiers de déclaration en préparation portent, d'une part, sur la collecte des données et leur transfert vers les Etats-Unis, et, d'autre part, leur réception depuis ce partenaire. Dans le premier cas, il s'agit d'assurer la protection des informations dans le cadre de leur transmission et de leur utilisation par les autorités américaines ; dans le second, l'enjeu porte sur leur exploitation par l'administration fiscale française afin d'en tirer parti pour lutter contre la fraude fiscale.

Les échanges avec la CNIL permettront de préciser quelle est la meilleure manière d'articuler ces différentes problématiques afin de répondre aux attentes de cette autorité.

En tout état de cause, les éléments qui seront transmis à la CNIL avant la fin de l'année comprendront, notamment, une annexe spéciale dédiée aux transferts de données vers les Etats-Unis, pays tiers à l'Union européenne, ainsi qu'un document recensant les mesures de sécurité mises en place pour la collecte des informations auprès des organismes financiers et pour leur transmission aux autorités américaines.

La DGFIP travaille avec l'administration américaine afin d'identifier les mesures que celle-ci met en place pour protéger les données reçues dans le cadre de l'échange international de renseignements.

Enfin, les institutions financières chargées de la collecte des données disposent déjà d'une norme simplifiée en la matière. Si les traitements liés au dispositif FATCA s'inscrivent dans ce cadre, seule une déclaration de conformité auprès de la CNIL sera nécessaire. S'il s'avère que ce n'est pas le cas, elles devront effectuer une déclaration complète.

Il est précisé par ailleurs que le format informatique retenu pour le transfert de données (format XML) est particulièrement sécurisé.

3. Conséquences administratives

La Direction générale des finances publiques, direction responsable de l'application des conventions fiscales conclues par la France, sera en charge de l'application de l'accord FATCA.

Les chantiers techniques en cours permettront d'une part la collecte et la transmission des données détenues en France et d'autre part la bonne réception des données provenant des Etats-Unis. Ces travaux s'inscrivent dans une évolution générale des outils informatiques visant à les mettre en cohérence avec le développement de l'échange automatique d'informations au niveau international.

Le coût de ces travaux techniques est estimé pour 2014 à 293 jours/hommes en charge et à 132 000 € en budget. Les prévisions réalisées pour 2015 s'élèvent à 100 jours/hommes.

III. **Historique des négociations**

L'adoption du Foreign account tax compliance act (FATCA) par les Etats-Unis, le 18 mars 2010, a conduit la France et ses principaux partenaires européens - l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie - à engager des discussions avec cet Etat afin de définir un modèle d'accord intergouvernemental permettant d'assurer la mise en place d'échanges automatiques d'informations fondés sur un principe de réciprocité.

Sur cette base, des discussions techniques ont ensuite été menées par les administrations fiscales françaises et américaines afin de parvenir à la conclusion d'un accord bilatéral. Elles ont été conduites en consultation régulière avec les banques, les assurances et les organismes d'investissements français.

Les travaux ont été prolongés du fait de la volonté de la France d'aller le plus loin possible dans la négociation pour obtenir un accord adapté à sa situation et garantissant un principe effectif de réciprocité des échanges.

IV. **État des signatures et ratifications**

L'Accord entre la France et les Etats-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite « loi FATCA ») a été signé à Paris le 14 novembre 2013 par M. Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances, et M. Charles Rivkin, ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique en France.

Les Etats-Unis ont notifié par note verbale à la France en novembre 2013 l'achèvement de leurs procédures internes nécessaires à l'entrée en vigueur du présent accord.

V. **Déclarations ou réserves**

Sans objet.