

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant
l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers

NOR : MAEJ1506834L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence et objectifs de l'accord

1. L'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers à des fins fiscales est une norme internationale dont la mise en œuvre fera l'objet d'une évaluation par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales.

Mandatée par le G20, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) a adopté le 15 juillet 2014 une nouvelle norme mondiale en matière de transparence fiscale (ci-après « la norme mondiale »)¹, inspirée des accords signés par les États-Unis pour la mise en œuvre de leur législation *Foreign Account Tax Compliant Act* (dite FATCA) de 2010, afin d'assurer l'échange automatique des renseignements relatifs aux comptes financiers².

Cette nouvelle norme mondiale, endossée par le G20 d'abord au niveau des ministres des Finances, les 20 et 21 septembre 2014 à Cairns, puis des chefs d'État et de gouvernement, les 15 et 16 novembre suivants à Brisbane, se compose d'un modèle d'accord, de procédures de diligence à la charge des institutions financières (ci-après « la norme commune de déclaration »), de commentaires et d'un schéma informatique.

La norme mondiale prévoit que les administrations fiscales collectent auprès des institutions financières un large éventail d'informations concernant les comptes de leurs clients et les transmettent automatiquement aux autorités fiscales de leur État de résidence.

Répondant à l'appel des ministres des Finances du G20 réunis à Cairns, 94 États et territoires se sont engagés le 29 octobre 2014 à Berlin, lors de la réunion plénière du Forum mondial sur la transparence et l'échange d'informations à des fins fiscales (ci-après « le Forum mondial »), à mettre en œuvre la nouvelle norme mondiale au plus tard en 2018. Les chefs d'État et de gouvernement du G20, à Brisbane, ont ensuite demandé à tous les pays (à l'exception des pays

¹ http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/taxation/norme-d-echange-automatique-de-renseignement-relatifs-aux-comptes-financiers-en-matiere-fiscale_9789264222090-fr#page1

² Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite « loi FATCA ») (ensemble deux annexes), signé à Paris le 14 novembre 2013. Voir Décret n° 2015-1 du 2 janvier 2015 portant publication de cet accord : <http://legifrance.gouv.fr/eli/decret/2015/1/2/MAEJ1431068D/jo/texte>

en développement) qui ne l'auraient pas encore fait, notamment les centres financiers, à faire de même.

Dans le même temps, le Conseil de l'Union européenne (UE) a adopté le 9 décembre 2014 la directive 2014/107/UE modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative en matière fiscale afin d'intégrer dans le droit dérivé cette nouvelle norme mondiale d'échange automatique d'informations³.

Conformément aux conclusions du sommet du G20 de Saint-Pétersbourg en 2013, le Forum mondial prépare le cycle d'évaluation de la mise en œuvre de cette nouvelle norme mondiale (il débutera dès 2016 pour l'examen du cadre législatif et réglementaire).

2. La signature de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers permet de définir le cadre juridique nécessaire à la mise en œuvre de la norme mondiale.

Le 29 octobre 2014, à l'occasion de la 7^{ème} réunion plénière du Forum mondial, la France a signé l'Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (ci-après « l'accord multilatéral »). 52 États et territoires l'ont signé à ce jour.

La signature de cet accord est l'un des résultats concrets de l'initiative des « précurseurs » (*early adopters*), lancée le 9 avril 2013 par la France avec l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni (groupe des 5 – G5), qui a réuni jusqu'à 51 participants engagés à mettre en œuvre cette nouvelle norme en 2017. Dès le 28 avril 2014, lors de leur réunion à Paris, les ministres des Finances du G5 avaient pris l'engagement de signer un tel accord avant la fin de l'année 2014.

L'accord multilatéral signé par la France se fonde sur l'article 6 de la convention multilatérale de l'OCDE et du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (ci-après « la convention multilatérale »), modifiée par le protocole de 2010, qui prévoit la possibilité pour les parties d'échanger automatiquement des informations⁴.

Dans ce cadre, l'accord multilatéral vient préciser la nature des informations et les modalités pratiques des échanges en conformité avec la nouvelle norme mondiale.

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

1. Conséquences économiques et financières

En signant l'accord multilatéral, les participants s'engagent à échanger automatiquement des informations selon la norme mondiale.

Il prévoit que les États et territoires signataires devront obtenir de leurs institutions financières (banques, assurances, *etc.*) qu'elles collectent à leur charge auprès de leurs clients non-résidents, identifiés comme tels au moyen de règles de diligence définies dans la norme mondiale, un large éventail d'informations relatives à l'identification de leurs clients et de leurs actifs financiers (le ou les numéros de compte, le solde ou la valeur portés sur le compte ainsi que l'ensemble des flux portant sur une large catégorie de revenus d'investissement) et qu'elles les transmettent à l'administration fiscale. Cette dernière doit adresser ces informations aux autorités compétentes

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0107&from=EN>

⁴ http://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/Convention_modifi%C3%A9e.pdf

de la juridiction partenaire dans laquelle le client est résident fiscal⁵ pour qu'elles puissent les utiliser aux fins d'appliquer leur législation fiscale.

S'agissant des seuils applicables dans le cadre des règles de diligence devant être effectuées par les institutions financières, il convient de distinguer suivant le titulaire et la date d'ouverture des comptes.

Pour les comptes des particuliers, qu'ils soient préexistants ou nouveaux, il n'y a pas de seuil de minimis. Toutefois, s'agissant des comptes préexistants, les règles de diligence raisonnable à mettre en place sont plus exigeantes pour les comptes de haute valeur (c'est-à-dire supérieur à 1 million \$).

Pour les comptes d'entités préexistants, un seuil de minimis de 250 000 \$ s'applique. En-dessous de ce seuil, aucune diligence n'est à mettre en œuvre. En revanche, ce seuil ne s'applique pas pour les nouveaux comptes d'entités.

Les informations ainsi reçues pourront être exploitées dans le cadre de contrôles fiscaux. De plus, le développement de l'échange automatique d'informations est un levier puissant pour inciter les contribuables à déclarer les avoirs financiers dissimulés à l'étranger.

À cet égard, la procédure de mise en conformité instaurée en France par la circulaire du 21 juin 2013⁶ a conduit l'administration à recevoir plus de 35 000 demandes. Les recettes sur 2014 dépassent 2 milliards d'euros.

Par ailleurs, les travaux techniques prévus sur l'accord multilatéral pourront tirer profit des investissements déjà réalisés dans le cadre de l'accord FATCA. Le coût total, pour l'administration, du développement du dispositif informatique pour la mise en œuvre des deux projets est actuellement évalué à 1058 jours/hommes et à 50 000 euros.

Enfin, il est prévu que tous les signataires de l'accord multilatéral se partagent également, et sur une base annuelle, les coûts de l'administration de l'accord par le secrétariat de l'Organe de coordination, dans le respect toutefois des règles de procédure de l'Organe de coordination (OCDE). Ce coût devrait être relativement marginal.

2. Conséquences juridiques

L'accord multilatéral s'inscrit dans le cadre posé par la convention multilatérale du 25 janvier 1988 concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale dont l'article 6 prévoit l'échange automatique d'informations.

Cette convention est entrée en vigueur pour la France le 1^{er} septembre 2005 et son protocole additionnel du 27 mai 2010, qui a aligné ses dispositions sur la nouvelle norme mondiale en matière d'échange d'informations, est en vigueur pour la France depuis le 1^{er} avril 2012.

⁵ La notion de résident fiscal est définie par les dispositions législatives nationales des juridictions concernées et par les [conventions fiscales](#) internationales en vigueur entre les juridictions échangeant les informations. En ce qui concerne les procédures de diligence raisonnable pour les comptes de personnes physiques préexistants de faible valeur, la section III/paragraphe B de la norme commune de déclaration et les commentaires y afférent précisent les procédures applicables en matière de test fondé sur l'adresse de résidence et l'examen des dossiers par voie électronique.

⁶ Circulaire du 21 juin 2013 concernant le traitement des déclarations rectificatives des contribuables détenant des avoirs à l'étranger <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/15282.pdf>.

L'accord multilatéral vient donc organiser l'échange automatique de renseignements prévu par la convention multilatérale. En effet, cette dernière ouvre la possibilité de l'échange automatique, sans pour autant la rendre obligatoire et n'en précise pas les modalités.

Ainsi, si l'accord définit les modalités de l'échange automatique prévu par la convention multilatérale, l'ensemble des dispositions de la seconde doivent être respectées dans le cadre de l'application du premier, notamment celles relatives à la protection des données.

L'accord multilatéral prévoit un échange automatique réciproque entre les partenaires, sous réserve de la possibilité pour l'un d'eux de refuser de recevoir en retour des informations. Il s'agit généralement de cas où il n'a pas d'intérêt fiscal en l'absence, par exemple, de fiscalité directe sur les revenus dans son système juridique.

Sur le plan du droit interne, les principales modifications normatives nécessaires ont été réalisées dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord FATCA signé le 14 novembre 2013 entre la France et les États-Unis. Ainsi, l'article 1649 AC du code général des impôts, institué dans le cadre de la loi du 26 juillet 2013 sur la séparation et la régulation des activités bancaires et modifié par la loi de finances rectificative pour 2014 n° 2014-891 du 8 août 2014⁷, instaure une obligation déclarative à la charge des établissements financiers en vue de l'application des conventions conclues par la France permettant un échange automatique d'informations à des fins fiscales. Une modification de cette disposition pourrait être envisagée afin de la renforcer dans le contexte de la mise en place du cadre légal et réglementaire nécessaire à la mise en œuvre de l'accord multilatéral et à la transposition de la directive 2014/107/UE. En outre, le I de l'article 1736 du code général des impôts prévoit des sanctions en cas de défaillance⁸.

En outre, l'accord multilatéral fera l'objet de textes d'application pour organiser la mise en œuvre du dispositif. En tant que de besoin, un décret viendra préciser certaines modalités laissées ouvertes par la norme commune de déclaration. Une instruction commentera l'ensemble de l'architecture du dispositif.

Les organisations professionnelles représentatives, consultées notamment au niveau de l'OCDE lors de l'élaboration de la norme mondiale, continuent à être étroitement associées à l'élaboration des commentaires administratifs et des différents supports afin que les échéances à venir soient respectées tout en retenant les modalités pratiques les plus adaptées. Ainsi, les institutions financières devront appliquer les règles de diligence à partir du 1^{er} janvier 2016, en vue de transmettre les informations requises à l'administration fiscale à partir de 2017.

Protection des données à caractère personnelle

Le traitement et la protection des données à caractère personnel et des autres informations fournies par les parties a été une préoccupation constante lors de l'élaboration de la norme mondiale. Dans cette optique, le comité consultatif de la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et le groupe de travail de l'article 29 sur la protection des données (G29) au niveau de l'Union européenne ont été consultés⁹.

⁷ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029349482&categorieLien=id>

⁸ <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/4368-PGP.html?identifiant=BOI-CF-INF-10-40-30-20150304>

⁹ Voir l'avis du G29 du 18 septembre 2014 : http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2014/20140918_letter_on_oecd_common_reporting_standard.pdf.pdf

Les dispositions de 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 1981¹⁰ seront pleinement respectées dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord.

En outre, l'accord multilatéral s'inscrit dans le cadre juridique posé par la convention multilatérale dont les dispositions s'imposent de plein droit. Ainsi, l'article 21 de cette convention qui garantit notamment le respect des droits accordés aux personnes par la législation ou la pratique administrative, et l'article 22 de cette même convention, qui pose le principe de la confidentialité des informations échangées, s'imposent dans la mise en œuvre de l'accord multilatéral.

De plus, l'accord multilatéral comporte d'importantes garanties dans la mesure où il n'emporte pas l'obligation d'échanger avec tous les États ou territoires signataires mais seulement avec ceux qui auront été préalablement désignés comme partenaires. Il contient également des dispositions relatives à la protection des données et il permet aux participants de préciser leurs exigences spécifiques en la matière. Ainsi, outre le respect des obligations de confidentialité et autres protections prévues par la Convention multilatérale, y compris des dispositions qui limitent l'utilisation des renseignements échangés, les informations doivent également être traitées conformément aux protections qui peuvent être exigées par l'autorité compétente qui communique les données en vertu de son droit interne dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le degré requis de protection des données personnelles.

Enfin, pour la France, le traitement et la protection des données à caractère personnel sont assurés conformément à :

- la loi n° 78-17 modifiée du 6 janvier 1978 dite « Informatique et Libertés »¹¹ ;
- la directive 95/46/CE¹² 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, en particulier l'article 26.
- la convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 et son protocole additionnel du 8 novembre 2001.

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 juridictions partenaires 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.

Comme dans le cadre de l'accord FATCA, les dossiers de déclaration en préparation porteront, d'une part, sur la collecte des données et leur transfert vers les juridictions partenaires, et, d'autre

Ainsi que la déclaration du WP29 sur l'échange automatique adoptée le 4 février 2015 : http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2015/wp230_en.pdf

¹⁰ <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/108.htm>

¹¹ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000886460>

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:fr:HTML>

part, leur réception depuis ces partenaires. 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 fiscales des juridictions partenaires ; 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. Toutes les procédures prévues par la loi de 1978 seront mises en oeuvre en liaison avec elle.

En tout état de cause, les éléments qui seront transmis à la CNIL comprendront notamment une annexe spéciale dédiée aux transferts de données vers les juridictions partenaires qui seraient des 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 fiscales de ces juridictions partenaires.

Les réponses aux questionnaires portant sur les règles de protection des données et de confidentialité, qui seront transmises à l'ensemble des juridictions signataires de l'accord, permettront d'identifier les mesures mise en place par chacune d'entre elles pour protéger les données reçues dans le cadre de l'accord et d'analyser le niveau de protection assuré.

D'ailleurs, ces réponses feront également l'objet de rapports du Forum mondial sur la transparence et l'échange d'informations en matière fiscale permettant de souligner les carences éventuelles relevées dans le cadre juridique de chaque juridiction signataire au regard des principes de confidentialité et de protection des données prévus par l'accord.

Enfin, les institutions financières chargées de la collecte des données disposent déjà d'une norme simplifiée en la matière. Si les traitements liés à la mise en oeuvre de l'accord 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.

Articulation avec le droit de l'Union européenne :

L'accord s'inscrit en cohérence avec les travaux européens relatifs à l'échange automatique d'informations. En effet, sur proposition de la Commission, la directive 2014/107/UE modifiant la directive 2011/16/UE du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal a été adoptée par le Conseil ECOFIN le 9 décembre 2014 afin d'assurer l'inclusion dans ses dispositions de la nouvelle norme mondiale. Sur cette base, à compter de 2017, les États membres échangeront automatiquement des informations en conformité avec cette dernière¹³. Un cadre juridique commun sera donc établi à la fois pour la mise en oeuvre de l'accord et pour la transposition de cette directive.

Articulation avec l'accord FATCA :

L'accord bilatéral FATCA continuera à régir l'échange automatique d'informations entre la France et les Etats-Unis. En effet, en raison de leur précédence et de leur étroite similitude avec la norme commune de déclaration, les accords FATCA sont réputés compatibles avec celle-ci et les Etats-Unis n'envisagent pas à ce stade de faire évoluer ces accords. En revanche, la norme commune de déclaration a vocation à s'appliquer au niveau multilatéral. Ainsi, l'accord

¹³ Compte tenu des différences structurelles existantes, l'Autriche a été autorisée à procéder pour la première fois à un échange automatique d'informations en vertu de la directive au plus tard le 30 septembre 2018 au lieu du 30 septembre 2017.

multilatéral comme la directive ont pour objet la mise en œuvre de cette nouvelle norme mondiale.

3. Conséquences administratives

La DGFIP, direction responsable de l'application des conventions fiscales conclues par la France, sera en charge de l'application de l'accord multilatéral.

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 de celles provenant des juridictions partenaires. 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.

III – Historique des négociations

A la suite de l'adoption de la législation américaine FATCA, le 18 mars 2010, et de la multiplication des accords conclus par les États-Unis avec leurs partenaires pour mettre en œuvre l'échange automatique d'informations sur les comptes financiers, les ministres des Finances du G20 ont mandaté l'OCDE lors du sommet de Mexico des 4 et 5 novembre 2012 afin d'élaborer sur cette base une norme mondiale. Ces travaux ont débuté en 2013.

Le modèle d'accord et la norme commune de déclaration ont été approuvés par les ministres des Finances du G20 à Sydney les 20 et 21 février 2014. Les commentaires et le schéma technique du standard ont, quant à eux, été adoptés par l'OCDE le 15 juillet suivant.

La norme a été endossée par le G20 au niveau des ministres des Finances, les 20 et 21 septembre 2014 à Cairns, puis des chefs d'État et de gouvernement, les 15 et 16 novembre suivant à Brisbane.

Les négociations sur l'accord multilatéral, auxquelles la France a pris une part active, ont été lancées en septembre 2014 sur la base de la norme mondiale de l'OCDE. Il a fait l'objet de quelques adaptations afin de permettre notamment la signature des États et territoires qui n'ont pas encore signé ou ratifié la Convention multilatérale.

L'accord multilatéral a été signé par la France et plus de 50 partenaires, le 29 octobre 2014, à Berlin, par la voie d'une déclaration à laquelle l'accord est joint. Comme l'énonce la déclaration, l'accord entrera en vigueur pour la France une fois la notification au Secrétariat de l'OCDE prévue par la section 7, effectuée.

IV – État des signatures et ratifications

A ce stade, 61 États et territoires ont signé l'accord multilatéral, dont 50 (notamment la France) sur la base d'une mise en œuvre avec des premiers échanges prévus au plus tard au 30 septembre 2017 et 11 à compter de 2018. Par ailleurs, 33 autres se sont engagés à faire de même à brève échéance, dont 7 en vue d'une mise en œuvre à partir de 2017.

Année des premiers échanges	Juridictions
2017 (57 juridictions)	Afrique du Sud, Allemagne, Anguilla, Argentine, Barbade, Belgique, Bermudes, Bulgarie, Chypre, Colombie, Corée du Sud, Croatie, Curaçao, Danemark, Dominique, Espagne, Estonie, Finlande, France, Gibraltar, Grèce, Groenland, Guernesey, Hongrie, Îles Caïman, Île de Man, Îles Féroé, Îles Turques et Caïques, Îles Vierges Britanniques, Inde, Irlande, Islande, Italie, Jersey, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Maurice, Mexique, Montserrat, Niue, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Seychelles, Slovaquie, Slovénie, Suède, Trinidad et Tobago, Uruguay
2018 (37 juridictions)	Albanie, Andorre, Antigua et Barbuda, Arabie Saoudite, Aruba, Australie, Autriche, Bahamas, Belize, Brésil, Brunei, Canada, Chili, Chine, Costa Rica, Emirats Arabes Unis, Ghana, Grenade, Hong Kong, Îles Marshall, Indonésie, Israël, Japon, Macao, Malaisie, Monaco, Nouvelle-Zélande, Qatar, Russie, Saint-Christophe et Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Martin (Royaume des Pays-Bas), Saint-Vincent et les Grenadines, Samoa, Singapour, Suisse, Turquie

** En gras, les juridictions ayant d'ores et déjà signé l'Accord multilatéral sur l'échange automatique.*

V - Déclarations ou réserves

Sans objet