

En finir avec les montages financiers abusifs

Réprimer les intermédiaires qui favorisent les délits fiscaux et la criminalité en col blanc

**En finir avec les montages financiers
abusifs : Réprimer les intermédiaires
qui favorisent les délits fiscaux et la
criminalité en col blanc**

Ce document a été approuvé par le Comité des affaires fiscales le 16 novembre 2020 et préparé pour publication par le Secrétariat de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2021), En finir avec les montages financiers abusifs : Réprimer les intermédiaires qui favorisent les délits fiscaux et la criminalité en col blanc, OCDE, Paris.

<http://www.oecd.org/fr/fiscalite/delits/en-finir-avec-les-montages-financiers-abusifs-reprimer-les-intermediaires-qui-favorisent-les-delits-fiscaux-et-la-criminalite-en-col-blanc.htm>

Crédits photo: © Zenza Flarini – Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2021

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimedia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

Table des matières

Abréviations et sigles	5
Résumé	6
1 Criminalité fiscale et financière : le rôle des intermédiaires fiscaux	10
1.1. Qui sont les intermédiaires fiscaux	10
1.2. Services fournis par les intermédiaires fiscaux	11
2 Identifier les intermédiaires fiscaux	23
2.1. Sensibilisation des organismes aux intermédiaires fiscaux	23
2.2. Évaluer la menace que représentent les intermédiaires fiscaux	23
2.3. Détection des intermédiaires fiscaux grâce à l'élaboration d'indicateurs et à leur analyse	24
2.4. Sources de données permettant de détecter l'activité d'intermédiaires fiscaux	25
3 Mettre un terme à l'activité des intermédiaires fiscaux	28
3.1. Sanctions juridiques pour les intermédiaires fiscaux	28
3.2. Injonctions	32
3.3. Contrôle et réglementation professionnels	32
4 Dissuader les intermédiaires fiscaux d'agir	36
4.1. Prévention des abus	36
4.2. Dispositifs de divulgation	40
4.3. Règles de communication obligatoire d'informations	41
5 Mobiliser l'ensemble de l'administration et la coopération internationale pour mener des enquêtes efficaces	43
5.1. Les approches gouvernementales intégrées	43
5.2. Coopération internationale	45
5.3. Les travaux du Groupe <i>Data Leaks</i> du JITSIC sur la stratégie de neutralisation des intermédiaires	49
Références	50
Annexe A. Travaux connexes	54
Annexe B. Exemple de formulaire de demande d'échange de renseignements sur un groupe de contribuables	56

Encadrés

Encadré 1. L'utilisation de fiducies étrangères dans la chaîne de propriété pour dissimuler la propriété effective et les flux financiers	13
Encadré 2. Une structure de dividendes visant à occulter la propriété effective et le revenu d'investissements extraterritoriaux	14
Encadré 3. Des intermédiaires fiscaux créateurs de structures extraterritoriales ciblés par une opération d'infiltration	15
Encadré 4. Recours à un prestataire de services étranger aux fins de dissimulation de flux financiers	16
Encadré 5. Falsification de documents pour échapper à l'impôt sur le revenu	16
Encadré 6. Falsification de documents pour obtenir un remboursement d'impôts	17
Encadré 7. Fraude à la société phénix	18
Encadré 8. Arbitrage de dividendes et mécanisme « cum-ex »	19
Encadré 9. Un exemple de service de mixage de cryptoactifs (SMC) – saisie de Bestmixer.io	22
Encadré 10. Indicateurs envisageables pour les exercices d'évaluation des risques visant à détecter la participation d'intermédiaires fiscaux	24
Encadré 11. Pays X : modèle de notation visant à identifier les intermédiaires fiscaux	25
Encadré 12. Sources de données utilisées dans le cadre d'enquêtes sur les intermédiaires fiscaux	26
Encadré 13. Inde : l'exploitation des sources de données dans le cadre des enquêtes portant sur les intermédiaires fiscaux	26
Encadré 14. France : sanctions administratives à l'encontre des intermédiaires fiscaux	29
Encadré 15. Mexique : réformes juridiques pour lutter contre les intermédiaires fiscaux	30
Encadré 16. France : enquête et poursuites à l'encontre des intermédiaires fiscaux	31
Encadré 17. Inde : le Groupe de travail sur les sociétés écrans	34
Encadré 18. Administration fiscale australienne – les alertes aux contribuables pour faire face aux nouveaux montages fiscaux	37
Encadré 19. Administration fiscale britannique : l'approche « promotion et prévention » pour encourager la discipline fiscale	38
Encadré 20. La législation britannique qui établit la responsabilité des entreprises en matière de prévention des pratiques délictueuses visant à faciliter les infractions fiscales	39
Encadré 21. Royaume-Uni : le National Economic Crime Centre	45
Encadré 22. Journée d'action coordonnée entre les <i>Joint Chiefs of Global Tax Enforcement</i>	48
Encadré 23. L'affaire du réseau BitClub	48

Abréviations et sigles

ATO	Australian Taxation Office
CIN	Numéro d'identification d'entreprise
DIN	Numéro d'identification d'administrateur
DLG	Data Leaks Group du JITSIC (groupe de travail sur les données issues de fuites)
DNFBP	Entreprises et professions non financières désignées
DOJ	Ministère de la Justice – États-Unis
DOS	Déclaration d'opération suspecte
FIOD	Service néerlandais d'information et de recherche en matière fiscale
FMI	Fonds monétaire international
Forum mondial	Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales
GAFI	Groupe d'action financière
HMRC	Her Majesty's Revenue and Customs – Administration fiscale du Royaume-Uni
ICAI	Institute of Chartered Accountants of India
ICIJ	Consortium international des journalistes d'investigation
IESBA	Conseil des normes internationales de déontologie comptable
IRS	Administration fiscale – États-Unis
J5	Joint Chiefs of Global Tax Enforcement
JITSIC	Joint International Taskforce on Shared Intelligence and Collaboration
LBC/FT	Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme
NCD	Norme commune de déclaration
NECC	National Economic Crime Centre – Royaume-Uni
NFRA	National Financial Reporting Authority – Inde
Norme AEOI	Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAN	Numéro de compte permanent
SMC	Service de mixage de cryptoactifs
StAR	Initiative pour le recouvrement des avoirs volés
UE	Union européenne

Résumé

Ces dernières décennies, le monde a vu se commettre des délits financiers de plus en plus ingénieux aux ramifications internationales – et l'intérêt du public pour la lutte contre ces problèmes s'est également accentué, comme l'ont montré les fuites dont les médias se sont amplement fait l'écho, telles les enquêtes *Panama Papers* et *Paradise Papers* (ICIJ, 2020^[1]). Ces délits sont souvent facilités par des juristes, des comptables, des établissements financiers et d'autres experts qui aident à concevoir les structures juridiques et financières d'opérations de fraude fiscale et d'infractions financières complexes. Le petit groupe de spécialistes qui contribuent à l'exécution et (ou) à la dissimulation des délits de cette nature ne mettent pas seulement en péril la règle de droit, mais font du tort à leur propre profession, à la confiance du public envers le système juridique et financier, et à l'uniformité de traitement entre les contribuables respectueux des règles et ceux qui les bafouent. À terme, c'est l'intérêt général que présentent les recettes fiscales et leur disponibilité à des fins publiques qui est compromis. Des mesures ciblant les intermédiaires fiscaux et visant à mettre fin à leurs activités s'imposent donc pour s'attaquer aux racines mêmes de cette criminalité.

La plupart des professionnels sont intègres et remplissent une mission importante en aidant les entreprises et les particuliers à comprendre et à respecter la loi, et le système financier à fonctionner sans heurts. Il convient de les distinguer d'un petit groupe d'experts qui mettent leurs compétences et leur connaissance du droit à profit pour inciter leurs clients à commettre des infractions et leur proposer des services en vue de faciliter ces opérations. Le présent rapport a pour ambition d'aider les responsables publics et les autorités d'application de la loi à lutter contre les activités de ce noyau de juristes, conseillers fiscaux, notaires, établissements financiers et autres intermédiaires qui sont des « intermédiaires fiscaux » résolus à aider leurs clients à commettre des actes illicites.

Les intermédiaires fiscaux jouent un rôle essentiel en ce qu'ils donnent aux contribuables les moyens de frauder l'État et de se soustraire à leurs obligations fiscales, par exemple en mettant à leur disposition des structures et des dispositifs opaques pour occulter la véritable identité des individus à l'origine des activités illégales. Les opérations de cette nature ont acquis une dimension politique internationale et nationale de premier plan et ont fait l'objet d'une large couverture médiatique. Ces scandales mettent également en évidence le problème plus vaste de la fraude fiscale pour la société, à savoir le préjudice qu'elle porte à la confiance des citoyens et aux deniers publics, et le sentiment croissant d'instabilité dû aux inégalités qu'elle suscite. Dans le sillage de la pandémie du COVID-19, de nouveaux risques continuent de surgir, comme la possible intervention d'intermédiaires fiscaux pour favoriser l'accès frauduleux aux financements de soutien, ce qui met en lumière la menace persistante que ces spécialistes représentent pour la société.

Les pouvoirs publics ont donc pris conscience qu'il fallait viser les intermédiaires fiscaux qui exploitent activement les possibilités de commettre et de dissimuler des délits fiscaux et d'autres infractions financières pour neutraliser une composante essentielle de la planification et de l'exécution d'actes délictueux. Cette stratégie n'est pas la seule nécessaire pour combattre l'ensemble des délits fiscaux et financiers mais, en restreignant l'accès aux instruments perfectionnés de fraude et de malversations

fiscales, et en limitant ainsi les possibilités de perpétrer ces délits, elle peut s'avérer avantageuse sur le plan économique.

Les pays ont toutefois signalé que, bien que conscients de l'importance du problème, ils se heurtent à des difficultés pour mener une lutte efficace contre les intermédiaires fiscaux. Le présent rapport examine différentes stratégies gouvernementales visant à détecter, prévenir et faire cesser les activités de ces intervenants.

Le rapport

Le rapport présente les mesures que les autorités peuvent adopter pour remédier au problème des intermédiaires fiscaux dans cinq domaines fondamentaux :

1. compréhension du rôle des intermédiaires fiscaux ;
2. méthodes d'identification des intermédiaires fiscaux ;
3. cadres juridiques et réglementaires pour mettre fin à l'activité des intermédiaires fiscaux ;
4. stratégies de dissuasion à l'encontre des intermédiaires fiscaux ;
5. mesures multilatérales, nationales et internationales visant les intermédiaires fiscaux.

Bien que cette catégorie couvre un large éventail de particuliers, d'intermédiaires et d'établissements qui proposent toute une gamme de services dont les spécificités peuvent varier d'un pays à l'autre, le présent rapport expose les méthodes communément utilisées pour lutter contre le recours à ces spécialistes. Il s'adresse principalement aux autorités responsables de la lutte contre la délinquance fiscale, mais vise aussi à être utile à d'autres autorités répressives compte tenu des liens entre les infractions fiscales et d'autres délits financiers, comme le blanchiment de capitaux ou la corruption, et de la similarité des méthodes employées pour les perpétrer, notamment en ce qu'il souligne l'importance d'une action multilatérale et multi-institutionnelle.

Le rapport a été établi par le Groupe d'action de l'OCDE sur les délits fiscaux et autres délits, d'après l'expérience des pays membres et non-membres de l'OCDE.

Conclusions et contre-stratégies recommandées pour lutter contre les intermédiaires fiscaux

Le rapport permet de mieux appréhender le problème posé par les intermédiaires fiscaux et les diverses mesures susceptibles d'y remédier ; il vise ainsi à encourager les pays à élaborer une stratégie nationale spécifiquement conçue pour combattre ceux qui prennent activement part aux délits fiscaux et à d'autres infractions financières.

Il appelle les pays à envisager l'adoption d'une stratégie, ou le renforcement de la stratégie en vigueur, pour lutter contre ces intermédiaires. Dans ce cadre, il les invite à se pencher sur les contre-stratégies recommandées présentées dans le Tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1. Contre-stratégies recommandées pour lutter contre les intermédiaires fiscaux

Recommandation	Principaux éléments
<p>Sensibilisation</p> <p><i>Veiller à ce que les enquêteurs fiscaux soient dotés des connaissances, des informations et des compétences analytiques nécessaires pour identifier les groupes d'intermédiaires fiscaux opérant sur leur territoire, et pour déterminer les risques liés à la manière dont ces derniers conçoivent, commercialisent, mettent en œuvre et dissimulent les délits fiscaux et financiers.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Examiner la nécessité d'une définition commune des intermédiaires fiscaux, tenant compte de leur rôle et des différents degrés de culpabilité dans différents secteurs • Informer les différents organismes publics des catégories de services fournis par les intermédiaires fiscaux et les raisons pour lesquelles ils constituent un risque. • Élaborer des indicateurs de risque pour identifier les intermédiaires fiscaux à partir des nombreuses sources de données disponibles
<p>Législation</p> <p><i>Veiller à ce que la loi confère aux enquêteurs et procureurs des pouvoirs suffisants pour identifier, poursuivre et sanctionner les intermédiaires fiscaux, de manière à dissuader et pénaliser ceux qui ont facilité la criminalité fiscale.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Envisager la nécessité d'un régime de responsabilité spécifique pour les intermédiaires fiscaux afin de mieux prévenir leur action • Évaluer si le cadre juridique offre aux procureurs des moyens suffisants pour prouver l'infraction consistant à intervenir en tant qu'intermédiaire fiscal • Réfléchir à la question de savoir si le secret professionnel fait obstacle au bon déroulement de l'enquête et des poursuites judiciaires • Examiner si la possibilité pour les suspects de recourir à un règlement négocié compromet l'effet dissuasif de la loi • Évaluer la possibilité de mettre à contribution des organismes professionnels de contrôle ou de réglementation pour empêcher les intermédiaires fiscaux d'opérer
<p>Dissuasion et neutralisation</p> <p><i>Vérifier qu'il existe une stratégie cohérente et pluridisciplinaire visant à parer et mettre fin aux activités des intermédiaires fiscaux et consistant notamment à communiquer des informations, à mobiliser les organismes de contrôle et les secteurs industriels, à encourager la divulgation rapide et la dénonciation des irrégularités et à mettre concrètement en œuvre des modalités d'application vigoureuses.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prévenir les irrégularités moyennant l'information des contribuables et la sensibilisation des professionnels • Mobiliser les compétences des organismes professionnels de contrôle et de réglementation et exploiter les informations dont ils disposent • Encourager une gouvernance d'entreprise de qualité et une culture de la conformité • Établir des mécanismes de déclaration volontaire, de signalement et de dénonciation • Envisager l'instauration de règles de communication obligatoire d'informations exigeant des intermédiaires qu'ils déclarent les montages éventuels dès les premières phases de leur mise en œuvre
<p>Coopération</p> <p><i>Veiller à ce que les autorités compétentes mettent spontanément à la disposition d'autres organismes nationaux et internationaux le plus grand nombre d'informations et de renseignements possible et leur confèrent les pouvoirs d'enquête nécessaires pour combattre les intermédiaires fiscaux qui mènent des opérations complexes et transfrontalières.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Faire appel aux dispositifs nationaux applicables à l'ensemble de l'administration, comme la déclaration de soupçons, l'échange d'informations, les enquêtes interinstitutions et d'autres mécanismes de coopération volontariste • Recourir aux mécanismes de coopération internationaux, notamment à toute la gamme d'échanges de renseignements (sur demande et automatique, demandes sur des groupes de contribuables, échanges spontanés, et transmission à d'autres organismes), ainsi qu'aux mécanismes multilatéraux.

Mise en œuvre

Désigner sur le territoire de compétence un responsable et un organisme chargés de superviser la mise en œuvre de la stratégie, notamment de procéder à un examen de son efficacité dans la durée et d'y apporter des modifications le cas échéant.

- Obtenir l'engagement des responsables des organismes chargés de l'application des politiques et de la loi à s'attaquer et remédier au problème des intermédiaires fiscaux, à contribuer à l'élaboration de la stratégie, et à mettre en œuvre les volets de la stratégie qui les concernent
- Nommer un point de contact national chargé d'assurer la coordination entre les différents organismes publics et d'évaluer les besoins, les problèmes et les points forts de chacun d'eux dans l'optique de la lutte contre les intermédiaires fiscaux
- Organiser des débats ouverts entre les pouvoirs publics, les entreprises, les citoyens, les milieux universitaires et les associations professionnelles de manière à prendre en compte l'expérience et les avis de tous les secteurs
- Veiller à assurer un niveau de ressources suffisant pour une mise en œuvre efficace de la stratégie.

1 Criminalité fiscale et financière : le rôle des intermédiaires fiscaux

1.1. Qui sont les intermédiaires fiscaux

De manière générale, les professionnels qui facilitent les infractions à caractère fiscal et d'autres infractions financières sont des intermédiaires dotés de connaissances spécialisées qui remplissent une fonction précise en vue d'aider des tiers à commettre des délits fiscaux (et éventuellement d'autres délits financiers). Il s'agira par exemple de fiscalistes, d'avocats et conseillers juridiques, de comptables, de conseillers financiers, d'établissements bancaires et financiers, d'agents spécialisés dans la constitution de sociétés, d'agents agréés, de notaires, de fiduciaires économiques, de prestataires de services aux entreprises et aux fiducies, et d'autres promoteurs de mécanismes de fraude fiscale.

1. Les professionnels probes qui remplissent leurs fonctions conformément au droit forment une part importante du système juridique et financier et contribuent à assurer le respect des lois. Les intermédiaires fiscaux constituent un segment distinct de spécialistes qui conçoivent délibérément et résolument des stratégies visant à faciliter la commission d'infractions (que ce soit au service de clients légitimes ou de clients qui pratiquent la fraude fiscale et d'autres formes de criminalité financière). Le présent rapport s'intéresse aux intermédiaires fiscaux qui offrent leurs services à des clients délinquants, à temps complet ou partiel.

2. Un intermédiaire fiscal est généralement une personne physique ou morale munie de l'expertise professionnelle nécessaire pour fournir à ses clients un service particulier qui les aidera à commettre un délit fiscal ou une autre infraction financière¹. La plupart des pays n'ont pas formulé de définition spécifique de l'intermédiaire fiscal. Néanmoins, celui-ci présente habituellement les caractéristiques suivantes :

- des qualifications ou une formation professionnelles ;
- une connaissance pointue des procédures fiscales, juridiques ou financières ;
- une expérience du montage de structures fiscales, ou de structures comportant des éléments transnationaux ;
- une expérience du montage de structures opaques pour éviter que les activités fiscales et économiques de leurs clients ne fassent l'objet de contrôles.

3. Pour certains pays, la notion d'intermédiaire fiscal est étroite et porte essentiellement sur les pratiques les plus volontaristes et intentionnelles ; d'autres en revanche en ont une vision plus large qui

¹ L'Encadré 16 présente un exemple de particuliers et d'établissements financiers poursuivis en tant qu'intermédiaires fiscaux.

englobe ceux qui savent ou ont des raisons de savoir que leurs services sont utilisés à des fins abusives. Certains établissent par exemple des distinctions entre :

- les intermédiaires qui facilitent les délits fiscaux en général dans le cadre de la prestation de services tels ceux décrits à la section 1.2 ;
- les instigateurs de la fraude fiscale qui élaborent et commercialisent activement des mécanismes à cet effet ;
- les intermédiaires et prestataires de services qui mettent en œuvre certains volets du mécanisme de fraude fiscale, mais qui ne possèdent pas le même degré de connaissances ou de spécialisation et dont la participation n'est qu'une composante de l'ensemble.

Selon les pays, ces distinctions se traduiront par l'établissement d'infractions fiscales diverses et de sanctions de montant différent, l'application de sanctions civiles (non pénales), ou la pénalisation de certains délits aggravés mais pas d'autres.

4. Les professionnels offrent à leurs clients des services légitimes divers, des conseils juridiques et comptables par exemple. Ils peuvent aussi être spécialisés dans la recherche de lacunes juridiques autorisant l'élaboration de stratégies « d'évasion fiscale ». Celles-ci interviennent dans ce qu'il est convenu d'appeler les « zones grises du droit », et permettent aux spécialistes d'exploiter les insuffisances ou les ambiguïtés du cadre juridique d'un territoire pour optimiser la situation fiscale de leurs clients. Bien que la possibilité d'exploiter ces « zones grises » ne soit pas illégale du point de vue technique, les autorités doivent la limiter et, pour ce faire, renforcer leur législation fiscale et promouvoir la coopération internationale. C'est là un domaine dans lequel l'OCDE est activement intervenue au fil des ans dans le contexte du Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS (OCDE, 2020^[2])², et qui n'est pas abordé ici.

5. Le rapport s'intéresse plutôt aux cas où les professionnels, dans le cadre des services et conseils qu'ils fournissent, dépassent le cadre de l'interprétation pour rechercher des failles juridiques et vont jusqu'à favoriser, par leur intervention et leur soutien actifs, la fraude fiscale. La différence entre des conseils juridiques ou des avis professionnels légitimes et la participation à la commission d'une infraction réside dans le type de conseil proposé et dans le fait que ce service donne lieu à des activités illégales ou pas.

6. Le présent rapport suppose une définition large des intermédiaires fiscaux, qui ont pour spécificité de posséder une formation ou une expertise particulière dans des professions clés. Ce sont des professionnels compétents qui utilisent leur savoir pour favoriser la commission de délits fiscaux et économiques, généralement à grande échelle et par des moyens perfectionnés. Cette définition étendue permet aux autorités d'élaborer une stratégie complète, axée sur les intermédiaires qui encouragent activement la délinquance fiscale, tout en reconnaissant que le cas des facilitateurs d'infractions fiscales moins conscients de leur complicité demeure problématique (du fait de leur ignorance volontaire, ou dans les cas où ils sont censés être informés des risques qu'ils présentent).

1.2. Services fournis par les intermédiaires fiscaux

Les intermédiaires fiscaux peuvent proposer différents services, dont bon nombre sont des services légitimes aux entreprises. Ceux-ci peuvent cependant servir à faciliter la commission de délits fiscaux et d'autres infractions financières.

² Le Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS rassemble plus de 135 pays déterminés à lutter contre l'évasion fiscale, à améliorer la cohérence des règles fiscales internationales et à garantir un environnement fiscal plus transparent.

7. Les exemples qui suivent illustrent les services les plus courants ou problématiques fournis par les intermédiaires fiscaux recensés par le Groupe d'action de l'OCDE sur les délits fiscaux et autres délits. La seule fourniture de ces services ne veut pas dire que leur prestataire est un intermédiaire fiscal, et plusieurs de ces services eux-mêmes ne sont pas seulement légaux, mais constituent des rouages essentiels du système financier mondial. Néanmoins, lorsque leur prestation s'inscrit dans le cadre d'un dispositif conçu pour commettre un délit fiscal, ou bien lorsque le prestataire ignore sciemment, ou est censé savoir, que ses services sont recherchés à cette fin, il s'agit sans doute d'un intermédiaire fiscal.

8. Bien que les services illégaux fournis par ces intermédiaires varient selon les territoires, des comparaisons font apparaître des dynamiques communes :

- dissimulation de revenus ou occultation de la nature et des sources de bénéfices aux fins de fraude fiscale ;
- dissimulation des propriétaires effectifs des biens, souvent par le biais de montages juridiques complexes faisant intervenir plusieurs pays ou territoires, dans l'objectif d'éviter tout contrôle ;
- offre de conseils sur les moyens d'éluder les obligations fiscales grâce à de faux documents, opérations ou déclarations.

9. Les sections qui suivent décrivent différentes catégories de services dont les pays ont établi qu'ils sont couramment fournis par les intermédiaires fiscaux. Bon nombre de ces activités ne facilitent pas seulement les infractions fiscales, mais aussi d'autres délits financiers, comme le blanchiment de capitaux, ce qui appelle des approches pluridisciplinaires, comme analysé au chapitre 5 ci-dessous.

1.2.1. Création de sociétés, de fiducies et d'autres structures commerciales

10. La plupart des pays ayant contribué à ce rapport ont souligné le rôle prépondérant des sociétés, fiducies et autres personnes morales et dispositifs dans les affaires de fraude fiscale et de délits financiers. Les structures d'entreprise intéressent les fraudeurs pour deux raisons : elles offrent une apparence de légitimité (FMI, 2019^[3]) et, comme elles sont dissociées des individus qui les ont constituées, elles offrent la possibilité de protéger l'identité du propriétaire effectif, comme analysé plus loin (Halter et al., 2011^[4]). Il est par exemple possible de dissimuler des fonds d'origine illicite dans des transactions légitimes en regroupant bénéfices légaux et illégaux, et de les transférer soit à d'autres sociétés, soit sur des comptes bancaires nationaux ou étrangers. Par conséquent, les services spécialisés dans l'établissement d'entités et dispositifs de cette nature, s'ils constituent en soi une activité importante et légale, peuvent aussi présenter un intérêt pour les enquêteurs dans les cas où ces instruments sont ensuite utilisés à des fins illégales.

11. Le recours aux structures d'entreprise à des fins illégales est plus facile dans des contextes qui permettent de créer une société rapidement, aisément et pour un coût modique. Si la rapidité des formalités d'immatriculation a souvent pour objectif d'alléger la charge induite par le respect des obligations réglementaires pour les propriétaires d'entreprises légitimes et de stimuler la croissance économique nationale, elle peut aussi exposer le système à des actes illicites. Quand il est possible de créer rapidement une entreprise, les criminels n'ont pas besoin d'infiltrer des entreprises établies. Souvent, les fraudeurs font appel à des structures recouvrant plusieurs pays ou territoires afin de faire barrage aux enquêtes et de présenter une façade légitime. Ils peuvent par exemple créer la société « de façade » sur un territoire national, les comptes bancaires et les actifs étant ensuite établis dans des pays ou territoires étrangers. La forme de la personne morale peut en outre résulter d'un choix délibéré visant à en exploiter les modalités juridiques dans les cas où la séparation entre la propriété en titre et la propriété effective des actifs a pour finalité d'empêcher les enquêteurs d'identifier le propriétaire, ou de recouvrer ses actifs.

12. Plusieurs pays ont indiqué avoir engagé dans ce domaine des projets spécifiques afin d'étudier le recours à des agents spécialisés dans la création d'entreprises ou à des prestataires de services aux sociétés ou fiducies, ceci en raison du rôle dominant de ces intermédiaires dans l'établissement de

structures d'entreprise utilisées à des fins de fraude fiscale ou de dissimulation de la propriété effective et des revenus. Les services fournis sont par exemple les suivants :

- aide à la création de sociétés écrans moyennant l'immatriculation de l'entreprise au nom d'autre personnes morales, ou aide à l'ouverture de comptes bancaires sous des noms qui en dissimulent la propriété, nationale et étrangère ;
- conservation en lieu sûr des informations incriminantes ;
- gestion ou aide à l'investissement de fonds non comptabilisés qui sont le produit d'activités criminelles menées dans des pays ou territoires étrangers ;
- services d'orientation vers d'autres prestataires de services, dans un pays ou territoire étranger par exemple, afin de créer une structure transnationale qui complique la tâche des autorités répressives.

Encadré 1. L'utilisation de fiducies étrangères dans la chaîne de propriété pour dissimuler la propriété effective et les flux financiers

Exemple communiqué par la Nouvelle-Zélande

À la suite de certaines révélations des *Panama Papers*, la Nouvelle-Zélande a pris conscience de l'utilisation abusive que des prestataires de services aux entreprises et fiducies pouvaient faire des fiducies néo-zélandaises, utilisation qui visait à protéger la propriété effective des bénéficiaires ultimes au détriment de la bonne réputation internationale de la Nouvelle-Zélande en tant que pays doté d'un cadre réglementaire solide. L'introduction du nouveau maillon que constituaient ainsi les fiducies néo-zélandaises dans les chaînes internationales de propriété avait pour but d'empêcher les autorités de remonter directement aux propriétaires effectifs ultimes et à l'origine des flux financiers ; cette opération était facilitée par les prestataires de services aux entreprises et fiducies au travers de la création et de l'administration de fiducies étrangères.

Lorsque ces informations ont été dévoilées, les autorités néo-zélandaises sont rapidement intervenues pour renforcer les obligations d'information applicables aux fiducies étrangères (fiducies établies par des non-résidents). De nouvelles règles ont été instaurées qui exigent de ces dernières qu'elles s'inscrivent auprès des services fiscaux et leur fournissent des informations complètes au sujet des constituants, des administrateurs, des bénéficiaires ou des personnes investies d'un pouvoir par rapport à la fiducie ou ses administrateurs. Les actes fiduciaires et les documents justificatifs ou modificatifs doivent également être fournis au moment de l'inscription. Les fiducies sont assujetties à l'obligation permanente de communiquer aux services fiscaux le détail des sommes qui leur sont versées, ainsi que des déclarations annuelles, pour conserver leur inscription en tant que fiducies étrangères.

Les renseignements recueillis en application de ces nouvelles règles sont conservés dans un registre tenu par les services fiscaux. Ils peuvent être communiqués à la cellule de renseignement financier de la Police (*Police Financial Intelligence Unit*), ainsi qu'au ministère des Affaires intérieures qui supervise les prestataires de services aux entreprises et fiducies à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux. Les informations pertinentes concernant les fiducies étrangères sont également communiquées, sur demande, aux partenaires aux conventions fiscales de la Nouvelle-Zélande, dans le cadre des instruments d'échange d'informations.

L'instauration de ces obligations renforcées avait pour objectif d'assurer la transparence nécessaire pour décourager l'utilisation abusive des fiducies étrangères, notamment par les prestataires de services aux entreprises et fiducies qui misent sur de faibles exigences en matière de communication d'informations pour être efficaces. Ces prévisions se sont vérifiées, le nombre de fiducies étrangères

désormais administrées en Nouvelle-Zélande ayant chuté de pas moins de 75 %, passant de 11 671 (au 31 mai 2016) à 2 965 (au 31 mai 2019).

1.2.2. Création de structures extraterritoriales aux fins de dissimulation de la propriété effective et de revenus

13. Les préoccupations que suscitent les intermédiaires fiscaux sont généralement liées à leur participation à l'établissement de structures extraterritoriales. Ces structures peuvent notamment servir à dissimuler la propriété effective ou à camoufler des revenus et des actifs. Les premières peuvent par exemple être utilisées pour occulter le produit d'activités illégales (comme les revenus soustraits à l'impôt, ou les pots-de-vin), ou pour tenter d'esquiver les obligations de déclaration fiscale (dans le cadre de la Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale [norme AEOI] par exemple). L'empilement de personnes morales ou de dispositifs dans différents pays et territoires – une chaîne de sociétés écrans dotées de structures de propriété et de contrôle complexes par exemple – complique la tâche des enquêteurs, qui éprouvent alors plus de difficultés à identifier rapidement et précisément la personne propriétaire des actifs et, si celle-ci est coupable d'infraction pénale, à recouvrer ces derniers.

14. Les pays ont également signalé que les intermédiaires fiscaux contribuent en particulier à la création d'instruments susceptibles de servir à occulter la propriété effective, comme les actions au porteur et les administrateurs ou actionnaires prête-noms. Dans ces cas, l'intermédiaire concerné est le principal artisan de la création de ces instruments destinés à dissimuler l'identité des auteurs d'infractions fiscales ou d'autres infractions financières. C'est par exemple le cas lorsqu'il fournit des administrateurs, fiduciaires, actionnaires, etc. fictifs pour cacher la propriété effective de son client. Le simple recours à un prête-nom risque de masquer substantiellement la propriété effective de l'entité ou des actifs. En effet, les accords de prête-nom sont souvent des accords privés entre particuliers, et l'existence d'un tel accord n'est pas toujours manifeste aux yeux d'un enquêteur. Qui plus est, le prête-nom peut lui-même être une entreprise, ce qui ajoute à l'opacité et à la complexité pour les enquêteurs qui cherchent à identifier les personnes qui détiennent la propriété et le contrôle ultimes. L'utilisation d'administrateurs prête-noms peut donc être considéré comme un indicateur de risque en ce qui concerne les activités délictueuses et les intermédiaires fiscaux.

Encadré 2. Une structure de dividendes visant à occulter la propriété effective et le revenu d'investissements extraterritoriaux

Exemple communiqué par les Pays-Bas

Un contribuable néerlandais met sur pied une structure de planification fiscale agressive. Il vend son entreprise unipersonnelle à capital limité à un tiers présumé. Ce dernier est souvent une personne morale néerlandaise dont les actions sont détenues par une entité établie dans un pays ou territoire étranger, mais en fait gérée par le contribuable néerlandais par l'intermédiaire d'administrateurs prête-noms. Des paiements sont effectués par l'entité extraterritoriale au propriétaire effectif final ; ces paiements, au lieu d'être versés sous forme de dividendes qui auraient normalement une incidence fiscale, sont cependant déguisés en dons ou en prêts assortis de conditions favorables. Ce mécanisme est conçu par le contribuable néerlandais dans le but délibéré d'éluder l'impôt sur les dividendes imposables.

Comme ces sommes sont virées sur un compte bancaire étranger du propriétaire effectif final et que ce compte ne figure pas sur la déclaration de revenus du contribuable néerlandais, les autorités fiscales néerlandaises ne peuvent déceler la fraude, à moins qu'elles ne reçoivent des renseignements au sujet

du dispositif de fraude fiscale, par exemple des informations concernant le compte étranger du contribuable communiquées dans le cadre de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale.

Encadré 3. Des intermédiaires fiscaux créateurs de structures extraterritoriales ciblés par une opération d'infiltration

Exemple communiqué par les États-Unis d'Amérique (DOJ, 2014_[5])*

Dans le cadre de ses activités, l'entreprise A, une société d'investissement spécialisée établie dans un territoire étranger, proposait à des particuliers fortunés des stratégies de gestion de fonds et d'investissement. Des agents du gouvernement ont été informés que la société appelait des citoyens états-uniens à investir à l'étranger. On ignorait si elle les enjoignait à déclarer les comptes étrangers à l'État, conformément à la loi.

Des agents infiltrés ont pris contact avec les conseillers en investissement de la société, leur indiquant que, désireux d'investir à l'étranger, ils souhaitaient les rencontrer pour discuter de certains fonds « sensibles » dont ils assuraient la gestion. Ils leur ont expliqué qu'ils avaient organisé une opération de fraude bancaire et avaient donc besoin de transférer 2 millions USD à l'étranger pour éviter un « audit rétrospectif » et ne pas être repérés par les représentants de la loi.

Les conseillers leur ont répondu qu'ils n'acceptaient généralement pas de clients des États-Unis, mais les ont encouragés à prendre contact avec un mandataire dans un autre territoire étranger pour créer une fondation extraterritoriale. C'est ainsi la fondation qui deviendrait leur client, et non les citoyens états-uniens ; la fondation servirait à dissimuler la propriété effective réelle.

Les agents se sont rendus dans l'autre territoire étranger et, moyennant le versement de 5 000 USD, ont créé une entité extraterritoriale. Des fonds ont ensuite été transférés des États-Unis vers le premier territoire étranger, où ils ont été amalgamés à d'autres comptes d'entreprise avant d'être transférés vers le second, l'ensemble du processus étant géré par la société A. Tout au long de l'opération, les conseillers en investissement de la société A étaient pleinement informés du rôle qu'ils jouaient dans l'administration de fonds non imposés résultant d'une prétendue fraude bancaire.

Quelques mois plus tard, les agents ont contacté les conseillers pour leur demander la liquidation de leur compte. Les fonds sont retournés dans leur pays d'origine au travers de l'entité extraterritoriale. Toutes ces opérations constituent des infractions de blanchiment puisque les conseillers ont investi de « l'argent sale » en toute connaissance de cause, et fait appel à une société écran pour occulter l'origine et la propriété véritables des capitaux.

Les coupables, une fois arrêtés, ont coopéré avec les représentants de l'État. Ils ont été condamnés à des peines d'emprisonnement fédéral, et d'autres enquêtes ont ensuite été menées sur la base des informations qu'ils avaient fournies. Cette opération a notamment permis de constater qu'il est beaucoup plus efficace de cibler les instigateurs de la fraude que les investisseurs particuliers qui transfèrent des fonds à l'étranger car les enquêtes menées dans ce cadre aboutissent à des résultats plus fructueux.

* Note : Cet exemple est fourni par des sources d'informations accessibles au public.

Encadré 4. Recours à un prestataire de services étranger aux fins de dissimulation de flux financiers

Cet exemple se fonde sur des cas communiqués par la Suède et le Royaume-Uni

Un prestataire de services étranger offrait des services groupés à ses clients, notamment des cartes prépayées anonymes et des structures extraterritoriales associées à des comptes bancaires étrangers. Ces services étaient tous commercialisés en ligne. Les clients étaient encouragés à crypter leurs courriels pour communiquer en toute confidentialité avec le prestataire. Plusieurs méthodes leur étaient proposées pour créditer leurs cartes prépayées, notamment l'envoi d'espèces par le biais d'une entreprise de services monétaires et le transfert de fonds vers le compte du prestataire par l'intermédiaire de diverses banques correspondantes. Le prestataire étranger détenait des comptes dans plusieurs banques et en changeait souvent pour éviter d'être repéré par les autorités d'application de la loi.

1.2.3. Communication de faux documents

15. De nombreux pays ont signalé que la fourniture de faux documents est l'un des principaux services offerts par les intermédiaires fiscaux à leurs clients. Leur expertise professionnelle leur sert soit à produire de faux documents d'apparence authentique, soit à falsifier des documents authentiques, ce qui permet à leurs clients de pratiquer la fraude fiscale grâce à des renseignements faux ou falsifiés. Bien que de nombreuses exigences juridiques et réglementaires, comme l'obligation de fournir des déclarations fiscales annuelles, des comptes annuels, ou les documents justificatifs des opérations des entreprises légalement constituées, fassent obstacle à la commission de délits fiscaux et autres infractions financières, les pays ont constaté que les intermédiaires fiscaux fournissent de faux documents soit pour permettre à leurs clients d'échapper à leurs responsabilités fiscales, soit pour conférer à des criminels organisés une image légitime et duper les investisseurs, fournisseurs, clients et enquêteurs.

16. Autre problème signalé par plusieurs pays : toutes les parties concernées ne sont pas toujours conscientes de leur collaboration avec l'intermédiaire fiscal qui a falsifié ou manipulé les documents, ce qui expose les tiers de bonne foi au risque de tromperie ou de fraude. Il n'est donc que plus important de disposer de régimes de sanction visant spécifiquement l'intermédiaire fiscal.

Encadré 5. Falsification de documents pour échapper à l'impôt sur le revenu

Un conseiller fiscal crée des structures pour aider une personne fortunée, Mme X, à éluder l'impôt sur le revenu. Ce conseiller est connu pour commercialiser un dispositif particulier de fraude fiscale en vertu duquel il conseille à ses clients d'émigrer dans un pays ou territoire étranger, mais d'y effectuer un séjour d'une durée délibérément inférieure au nombre minimum de jours requis pour y établir leur résidence fiscale. Le conseiller dépose ensuite dans le pays d'origine de Mme X, et en son nom, une déclaration de revenus accompagnée d'informations et de documents falsifiés indiquant que celle-ci a émigré et n'a plus de lien personnel avec son pays d'origine. Ce mécanisme crée l'illusion que Mme X est une nomade fiscale dont le revenu mondial n'est assujéti à l'impôt ni dans son pays d'origine, ni dans le pays ou territoire étranger. En réalité, Mme X reste résidente de son pays d'origine et peut échapper à l'impôt sur le revenu grâce à une fiction juridique créée par son conseiller et à la falsification des documents destinés aux autorités fiscales.

Encadré 6. Falsification de documents pour obtenir un remboursement d'impôts

Exemple communiqué par les États-Unis d'Amérique (IRS, 2020_[6])*

Des déclarations de revenus fédérales annuelles doivent être déposées auprès des services fiscaux (*Internal Revenue Service* [IRS]). De nombreux citoyens états-uniens préfèrent recourir aux services d'un comptable ou d'un spécialiste pour établir et déposer cette déclaration plutôt que de le faire eux-mêmes. L'IRS autorise les comptables et spécialistes en déclarations fédérales à s'immatriculer de manière à devenir des prestataires agréés spécialisés dans les déclarations en ligne. Malheureusement, certains de ces spécialistes (un pourcentage minime) utilisent leur expertise pour frauder au lieu d'aider les citoyens états-uniens à établir et déposer légitimement leur déclaration de revenu fédérale.

Dans cet exemple, le spécialiste en déclarations déclarait à l'insu de ses clients des pertes commerciales et des dons caritatifs fictifs. Ces fausses informations se traduisaient par une baisse du revenu imposable, et donc par une augmentation des remboursements d'impôts fédéraux des personnes concernées. Celles-ci sont devenues des clients fidèles de l'expert car leurs remboursements d'impôts étaient généralement plus élevés que ceux qu'elles obtenaient ailleurs.

Les informations frauduleuses figurant dans les déclarations de l'ensemble des clients sur trois périodes déclaratives ont donné lieu à des impôts échus et exigibles à des fins pénales d'un montant supérieur à 1 million USD. Le spécialiste en déclarations a été condamné à 37 mois d'emprisonnement et a une interdiction d'exercer une profession fiscale.

* Note : Cet exemple est fourni par des sources d'informations accessibles au public.

1.2.4. Aide aux procédures d'insolvabilité, de faillite et de liquidation

17. L'insolvabilité offre à des particuliers la possibilité, avec l'aide d'intermédiaires fiscaux, d'abuser du système pour échapper aux enquêtes et au paiement d'impôts et d'autres dettes. Il y a organisation frauduleuse de l'insolvabilité quand une entreprise se livre à des opérations commerciales frauduleuses ; elle intervient souvent avant l'insolvabilité anticipée de l'entreprise. Bien que la faillite s'applique à la situation financière d'un particulier, les victimes en sont souvent les entreprises qui ont accordé des crédits à ce dernier, et les autorités fiscales auxquelles il est redevable d'impôts.

18. Il y a fraude à la « société phénix » lorsque les actifs d'une entreprise défaillante sont transférés à une nouvelle société (la société phénix). L'entreprise en difficulté est alors liquidée, laissant dans son sillage toute une série de dettes et de créanciers impayés, dont les autorités fiscales. La nouvelle entreprise est souvent identique ou similaire à la précédente, mais peut repartir sur des bases entièrement nouvelles.

19. La création d'une nouvelle entreprise sur les vestiges d'une société qui a fait faillite est légale, mais la fraude intervient quand les administrateurs font un usage abusif du mécanisme de société phénix en transférant les actifs de l'entreprise défaillante à une valeur inférieure à leur valeur marchande, généralement à une autre société dont eux-mêmes, ou une partie liée, sont les propriétaires effectifs, avant la déclaration d'insolvabilité. Les administrateurs diminuent ainsi frauduleusement les fonds disponibles pour le remboursement des créanciers une fois l'insolvabilité de l'entreprise originale déclarée.

20. Des intermédiaires fiscaux peuvent intervenir pour créer une société sous contrôle nominal d'un tiers (fictif ou pas), contribuant ainsi à la mise en place d'une structure de propriété effective au travers de laquelle les responsables des entreprises en faillite peuvent transférer les actifs avant liquidation. Les créanciers en sont ainsi pour leurs frais, y compris l'administration fiscale, qui est créancière des arriérés

d'impôts. Certains pays ont adopté des dispositions juridiques qui autorisent les liquidateurs ou créanciers à poursuivre personnellement les personnes physiques qui tentent de s'abriter derrière la personne morale d'une entreprise.

21. L'encadré ci-dessous présente un cas anonymisé de fraude à la société phénix qui a fait l'objet d'une condamnation.

Encadré 7. Fraude à la société phénix

M. X et son complice M. Y dirigeaient une entreprise en procédure d'insolvabilité. M. Y a créé une identité fictive – M. Z – et en a communiqué les détails à M. X qui a également utilisé cette identité fictive pour :

- déposer des documents faux et trompeurs qui désignaient M. Z administrateur de l'entreprise ;
- remplacer une personne réelle occupant la fonction d'administrateur par l'identité fictive, et antidater la nomination de l'administrateur de 18 mois ;
- créer d'autres documents d'entreprise au moyen de l'identité fictive, notamment des dossiers fiscaux et des registres d'emploi.

M. X a utilisé l'identité fictive pour négocier un accord à l'amiable portant sur les dettes dues par trois entreprises placées sous administration extérieure. En créant l'identité fictive de M. Z, les intermédiaires fiscaux, MM. X et Y, ont pu alléguer que la nouvelle société phénix était placée sous le contrôle de M. Z, alors qu'elle était en fait la propriété effective des détenteurs des entreprises en faillite. Ce montage leur a permis de déposséder illicitement les entreprises en faillite de leurs actifs au profit de celle du M. Z fictif avant leur liquidation.

MM. Y et X avaient auparavant fourni aux administrateurs de ces entreprises et de quatre autres sociétés des conseils en matière de déclaration d'insolvabilité. L'enquête a été lancée suite à une déclaration de manquement du liquidateur externe de l'une des entreprises défailtantes.

1.2.5. Favoriser la fraude fiscale par des pratiques de cum-ex

22. Une illustration des différences entre les pratiques légales et illégales menées par les intermédiaires fiscaux nous est donnée par le « Scandale des *Cum-ex Files* », qui a défrayé la chronique au milieu des années 2010. Des conseillers fiscaux et des juristes ont recouru pendant des décennies à une stratégie « d'optimisation fiscale » connue sous le nom « d'arbitrage de dividendes » ou « cum-cum », qui consiste à transférer des actions à une entité étrangère pour éluder l'impôt sur les dividendes avant de les revendre à leur propriétaire initial. L'arbitrage de dividendes relève de la « zone grise du droit » ; dans de nombreux pays, le transfert d'actions vers un pays ou territoire où les dividendes ne sont pas imposés la veille du paiement des dividendes ne constitue pas une pratique illégale.

23. Lorsque l'arbitrage de dividendes a été interdit en Allemagne, les intermédiaires fiscaux ont mis sur pied une nouvelle stratégie, connue sous le nom de « cum-ex ». Il s'agissait d'un mécanisme illégal de fraude fiscale faisant intervenir une mosaïque complexe d'intermédiaires et de sociétés qui s'échangeaient plusieurs fois les actions pendant une très courte période autour de la date de versement des dividendes. Les échanges étaient si nombreux et si rapides que les services fiscaux n'étaient plus en mesure de distinguer le propriétaire qui s'était acquitté d'impôts sur les actions de ceux qui n'en avaient pas payé, et finissaient par rembourser des sommes qu'ils n'avaient jamais perçues. Les intermédiaires fiscaux ont élaboré ce montage frauduleux, l'ont activement commercialisé auprès de clients avertis, dont plusieurs grandes banques, et l'ont mis en œuvre sachant qu'il s'agissait d'une infraction pénale en vertu des lois de plusieurs pays et territoires. La pratique du cum-ex constitue une fraude fiscale dans la plupart des

pays et, partant, une activité illégale dont les professionnels qui l'ont facilitée sont pénalement responsables. Les intermédiaires fiscaux ont délibérément évité de déployer ce mécanisme dans les pays où ils savaient avoir le plus de risques d'être poursuivis.

24. Si l'arbitrage de dividendes n'est pas illégal aux termes des lois de nombreux États membres de l'Union européenne, il constitue une pratique préjudiciable qui a fait perdre à ces pays plus de 55 milliards EUR de recettes fiscales au cours des 15 dernières années, tout particulièrement l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et le Danemark. Le mécanisme cum-ex a coûté au gouvernement allemand 7.2 milliards EUR de manque à gagner fiscal au moins entre 2005 et 2012.

25. L'encadré ci-dessous présente un exemple d'arbitrage de dividendes et de mécanisme de fraude fiscale « cum-ex ».

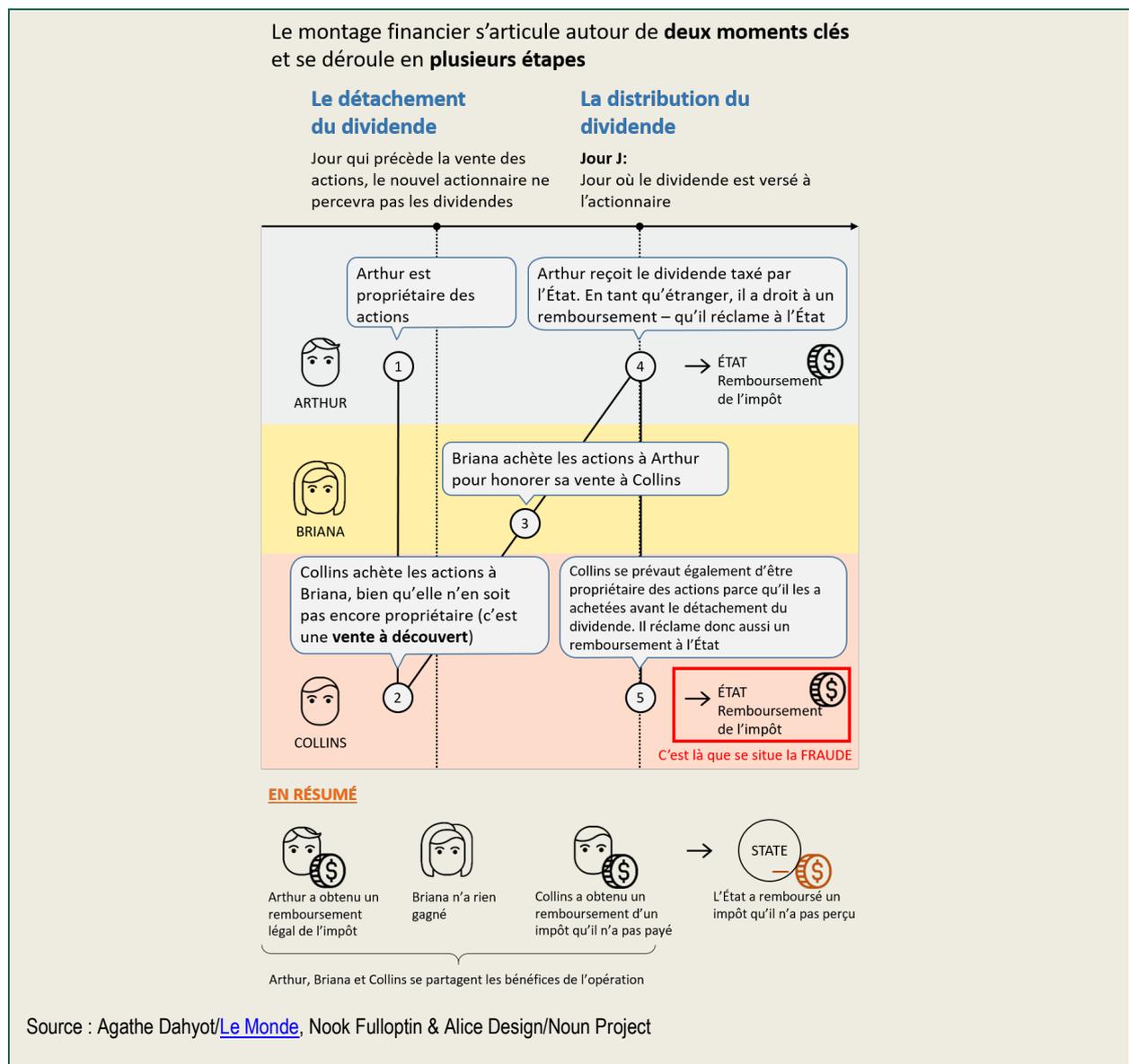
Encadré 8. Arbitrage de dividendes et mécanisme « cum-ex »

Arbitrage de dividendes

Avant le versement des dividendes, Andrew, actionnaire d'une entreprise française résident aux États-Unis, transfère ses actions à Boris, un autre actionnaire établi à Dubaï. Le jour de paiement des dividendes, ceux-ci sont versés à Boris, à Dubaï. Conformément à la convention fiscale entre la France et les Émirats arabes unis, ils ne sont pas assujettis à l'impôt. Après la date de paiement des dividendes, Boris rend les actions à Andrew, ainsi que les dividendes perçus. Grâce à cette stratégie « d'arbitrage des dividendes », Andrew échappe à l'impôt sur ses dividendes.

Cum-ex

Le montage illégal cum-ex est plus sophistiqué que les stratégies classiques d'arbitrage de dividendes, comme le montre le diagramme ci-dessous. Dans cet exemple, les intermédiaires fiscaux Arthur, Briana et Collins coopèrent et se partageront les gains de la fraude.



1.2.6. Faciliter les infractions financières par le biais des cryptoactifs

26. Un actif virtuel est la représentation numérique d'une valeur qui peut être échangée de manière digitale, ou transférée, et qui peut être utilisée à des fins de paiement ou d'investissement (GAFI, 2012-2019^[77]). Cette définition englobe les actifs virtuels convertibles et non convertibles en monnaie fiduciaire (GAFI, 2014, p. 4^[81]). Aux fins du présent rapport, le terme « cryptoactif » se réfère aux actifs virtuels revêtant la forme de jetons convertibles en monnaies fiduciaires comme le dollar EU ou l'euro (comme le Bitcoin, l'Ethereum, le Litecoin, etc.). Le terme « portefeuille » désigne les comptes qui permettent de stocker les cryptoactifs en ligne ou hors ligne. Par ailleurs, le terme « prestataire de services liés aux actifs virtuels » désigne toute personne physique ou morale qui fournit des services comme l'échange, le transfert, la conservation ou autre participation à la prestation de services financiers (GAFI, 2012-2019, p. 127^[77]).

27. Les risques d'infraction financière liés aux cryptoactifs ont été mis en évidence par le GAFI dès 2014 (GAFI, 2014^[81]) (2019^[91]). Pourtant, le rôle des intermédiaires fiscaux à cet égard n'est à ce stade pas bien connu et continue d'évoluer. Il est possible que des intermédiaires fiscaux compétents, qui se livrent

à des infractions financières classiques, utilisent aussi les cryptoactifs dans le cadre de leurs montages illégaux. Comme le notait le *Manuel de sensibilisation au blanchiment des capitaux et au financement du terrorisme à l'intention des contrôleurs des impôts* de l'OCDE, les courtiers en cryptomonnaies qui acceptent d'échanger ces actifs, dans le cadre d'une transaction en face à face, contre des espèces fiduciaires, peuvent jouer un rôle important dans les opérations de blanchiment de capitaux et faire office d'intermédiaires fiscaux (OCDE, 2019^[10]). Le fait que les cryptoactifs sont des actifs virtuels souvent moins réglementés et moins visibles aux yeux des autorités que les monnaies fiduciaires peut favoriser l'anonymat des transactions et la dissimulation des flux financiers, ce qui en fait des dispositifs attrayants pour les fraudeurs fiscaux et autres criminels.

28. Dans le contexte des cryptoactifs, les exploitants de plateformes de marché noir sur le Darknet (comme la défunte Silk Road) peuvent aussi intervenir en tant qu'intermédiaires fiscaux. Ces plateformes permettent aux criminels d'acheter et de vendre des produits de contrebande – marchandises volées, stupéfiants, pornographie infantile, armes ou autre produits et services illégaux par exemple. Comme leur fonctionnement exige un très haut degré d'expertise technique, on peut qualifier les exploitants de ces services d'intermédiaires fiscaux facilitateurs d'activités illégales, notamment, mais pas exclusivement, d'infractions financières. Les clients qui font appel à ces plateformes doivent aussi posséder des compétences techniques pour accéder anonymement au Darknet, opération que les intermédiaires fiscaux peuvent également faciliter. Autrement dit, ces derniers peuvent faire le lien entre les exploitants de la plateforme, les vendeurs de produits et services illégaux, et le client final qui opère par leur entremise. Les cryptoactifs sont la méthode de paiement privilégiée des opérateurs du Darknet car elle leur permet d'exploiter les fonctions d'anonymat renforcées et facilite les transactions qui contournent les garde-fous du système financier réglementé classique.

29. La plupart des cryptoactifs fondés sur une chaîne de blocs publique (comme le Bitcoin) assurent un degré de transparence élevé des flux de jetons. Toutes les informations relatives à ces opérations sont mises à la disposition du public par l'intermédiaire d'explorateurs de chaînes, des services qui permettent à chacun de « suivre les jetons » et de vérifier toutes les transactions intervenant sur la chaîne de blocs publique. Cela signifie que des Bitcoins volés sur une plateforme d'échange, par exemple, deviennent « corrompus » du fait que d'autres utilisateurs peuvent remonter à l'origine des produits de cette opération. Pour dissimuler le caractère corrompu et la traçabilité des Bitcoins, les cryptoactifs volés doivent donc être blanchis avant d'être retirés du système (convertis en d'autres cryptoactifs ou en monnaie fiduciaire).

30. Les intermédiaires fiscaux peuvent faciliter le blanchiment des produits d'activités illégales par le biais d'un service de mixage de cryptoactifs (SMC)³. Un SMC est un service payant qui donne aux acteurs illégaux la possibilité de mêler les cryptoactifs dérivant de leurs activités délictueuses aux cryptoactifs légitimes d'autres utilisateurs de manière à brouiller la piste des jetons et à blanchir les cryptoactifs « corrompus » en les anonymisant⁴. Après avoir rassemblé les actifs, le SMC les renvoie à ses utilisateurs, généralement dans de nouveaux portefeuilles. Les criminels obtiennent ainsi des cryptoactifs non corrompus dans des portefeuilles nouveaux, ce qui fait qu'il est extrêmement difficile de mettre au jour leur origine illégale. Il convient de noter qu'un utilisateur de cryptoactifs peut créer un nombre illimité de portefeuilles. De plus, contrairement à la création d'un compte sur la plupart des plateformes d'échange de cryptoactifs, l'entrée d'un nouveau portefeuille dans la chaîne de blocs n'est pas assujettie à des obligations de vigilance. Les acteurs illégaux peuvent donc créer et utiliser des milliers de portefeuilles pour occulter leurs transactions et leurs activités sur les chaînes de blocs publiques.

31. Un SMC peut donc simplifier l'exercice d'activités illégales sur le Darknet, de même que le blanchiment de produits volés, lors d'une attaque sur une plateforme d'échange de cryptoactifs par

³ Ces services sont également connus sous les noms anglais de *tumblers*, *blenders* ou *Bitcoin mixers*.

⁴ Un cryptoactif « corrompu » correspond à des jetons qui peuvent être rattachés à une transaction spécifique laissant supposer une infraction (vol de cryptoactifs sur une plateforme d'échange par exemple).

exemple. Dans ce cas, les intermédiaires fiscaux seraient les entreprises qui exploitent intentionnellement ce service au moyen de leurs algorithmes exclusifs pour faciliter le blanchiment de capitaux, ou d'autres intervenants qui gèrent le processus d'anonymisation d'actifs résultant d'activités illégales par ce biais. Comme cette nouvelle technologie peut présenter des risques de criminalité financière et offrir un nouveau mode de fonctionnement aux intermédiaires fiscaux, les pays doivent poursuivre leur réflexion sur les risques et sur les modalités de contrôle et de réglementation qui lui sont liés. Compte tenu du risque d'infractions financières que constituent les actifs virtuels et les prestataires des services correspondants, le GAFI a révisé ses normes de manière à recommander aux pays de veiller à ce que les prestataires détenteurs d'une autorisation d'exercer ou opérant sur leur territoire soient en mesure de gérer ou d'atténuer les risques liés à l'exercice d'activités qui font appel à des technologies ou des mécanismes de renforcement de l'anonymat (GAFI, 2019, p. 28^[9]). Un SMC est généralement un prestataire de services liés aux actifs virtuels qui relève des normes du GAFI puisqu'il facilite les échanges et les transferts d'actifs virtuels.

Encadré 9. Un exemple de service de mixage de cryptoactifs (SMC) – saisie de Bestmixer.io

La plateforme Bestmixer.io, lancée en 2018, est rapidement devenue l'un des trois plus grands services de mixage de cryptoactifs. En 2019, elle a réalisé un chiffre d'affaires de près de 27 000 Bitcoins, soit 200 millions USD environ.

En juin 2018, le Service néerlandais d'information et de recherche en matière fiscale (FIOD) a engagé une collaboration avec l'entreprise McAfee, spécialisée dans la sécurité sur internet, pour enquêter sur la plateforme et déterminer si elle blanchissait le produit d'activités illégales.

L'enquête a démontré que bon nombre des cryptoactifs mixés sur la plateforme Bestmixer.io avaient une origine ou une destination illégales ; autrement dit, le service était probablement utilisé pour occulter et blanchir le produit d'activités délictueuses. Le 22 mai 2019, six serveurs de Bestmixer.io ont été saisis par le FIOD, EUROPOL et les autorités luxembourgeoises. Le FIOD a réuni des informations sur tous les échanges menés sur la plateforme entre 2018 et 2019, notamment les adresses IP, le détail des opérations, les adresses Bitcoin et les messages de conversation. Ces données sont en cours d'analyse, en collaboration avec EUROPOL.

Le 17 février 2020, le FIOD a arrêté un homme âgé de 31 ans, soupçonné d'avoir blanchi plus de 100 000 EUR avec l'aide de deux complices. Cette arrestation est liée à l'enquête sur Bestmixer.io. Le suspect a été découvert grâce à son adresse IP, qui était associée à un portefeuille de bitcoins qui faisait appel au SMC pour blanchir le produit d'activités illégales. Le FIOD a déclaré que d'autres arrestations étaient possibles dans le cadre de cette enquête.

En 2020, de nombreux SMC opèrent dans un environnement de cryptoactifs, qui présentent des risques substantiels de blanchiment de capitaux par ce moyen.

2

Identifier les intermédiaires fiscaux

Pour être en mesure de parer aux menaces et aux risques que présentent les intermédiaires fiscaux, il faut disposer de procédures permettant de trouver et d'exploiter des informations pertinentes à leur sujet.

2.1. Sensibilisation des organismes aux intermédiaires fiscaux

32. Les différents services qui participent aux activités de vérification de la conformité des autorités fiscales, depuis ceux qui sont chargés de promouvoir la conformité volontaire ou de procéder aux vérifications ou aux enquêtes jusqu'à ceux qui sont responsables des mesures coercitives, comme les sanctions civiles et les poursuites pénales, sont susceptibles d'avoir affaire à des intermédiaires fiscaux. Si leurs agents ne sont pas informés de ce que sont ces intermédiaires, les menaces que ceux-ci présentent risquent de passer inaperçues.

33. Il est donc indispensable d'informer et de sensibiliser le personnel pour améliorer la perception générale des menaces et des risques que posent ces intermédiaires. Au Royaume-Uni, par exemple, des modules d'apprentissage électronique ont été conçus pour expliquer aux agents du fisc ce que signifie le terme « intermédiaires fiscaux » et la démarche à suivre s'ils en repèrent un. Une autre méthode consiste à désigner dans chaque organisme une personne responsable de cette question. Celle-ci ferait fonction d'interlocuteur central auquel les membres du personnel pourraient poser des questions et communiquer des informations sur des affaires faisant intervenir des intermédiaires fiscaux. Elle pourrait aussi être chargée de la sensibilisation au sein de l'organisme et organiser à cet effet des exposés, des réunions et des séances de formation, et faire partie d'une équipe nationale responsable de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre les intermédiaires fiscaux.

2.2. Évaluer la menace que représentent les intermédiaires fiscaux

34. Une fois qu'un pays a établi les critères qui définissent un intermédiaire fiscal, il peut réfléchir aux moyens de détecter, d'observer et d'évaluer l'activité de ce dernier. L'évaluation des menaces et risques que présentent ces individus est importante, car une perception exacte de l'ampleur et de la nature du problème permettra de déterminer les meilleurs moyens d'y remédier.

35. Tous les pays n'ont pas adopté la même approche face à ce problème. Certains ont choisi d'orienter les ressources sur certaines catégories d'intermédiaires fiscaux, ou sur ceux intervenant dans des secteurs plus exposés aux risques, et mis en place plusieurs stratégies parallèles selon les domaines. Les mesures appropriées seront donc fonction du champ d'application et des objectifs de la stratégie retenue par chaque pays.

36. Pour évaluer l'ampleur et la nature du problème, il faudra recenser toutes les sources d'informations susceptibles de contenir des références aux intermédiaires ou à leurs clients, puis définir des méthodes de détection des risques qu'ils présentent. Cela supposera d'identifier des indicateurs dans les données existantes, par exemple des comportements suspects dans un secteur susceptibles de signaler des activités visant à favoriser les infractions fiscales, ou d'établir de nouveaux indicateurs,

comme la saisie d'informations de gestion internes pour indiquer qu'un intermédiaire fiscal fait l'objet d'une enquête. Au Royaume-Uni, par exemple, les systèmes de gestion de l'information internes permettent aux membres du personnel participant à des enquêtes en cours d'indiquer si un intermédiaire fiscal est soupçonné d'implication dans une affaire ou pas. Ces informations sont ensuite rassemblées et enregistrées en un même endroit, ce qui permet aux autorités d'avoir une vision d'ensemble des affaires concernant des intermédiaires fiscaux. Les mesures et indicateurs de chaque pays varieront naturellement en fonction des informations disponibles, ce qui appellera éventuellement plusieurs stratégies couvrant différents secteurs de risque. Il importe d'établir une base d'informations solide, car elle servira d'assise à l'évaluation de la réussite de toute stratégie ultérieurement mise en œuvre pour lutter contre les intermédiaires fiscaux.

2.3. Détection des intermédiaires fiscaux grâce à l'élaboration d'indicateurs et à leur analyse

37. L'exploitation des données et des informations est un outil essentiel pour repérer des intermédiaires fiscaux précis, ainsi que les dispositifs et structures qu'ils utilisent. Or, comme ces intermédiaires forment un sous-ensemble de spécialistes opérant dans le cadre de transactions diverses parfois supervisées par différentes instances de réglementation et d'instruction (organismes de réglementation professionnelle, instances de réglementation financière, cellules de renseignement financier, et administrations fiscales par exemple), les informations se trouvent souvent dans des bases de données et des systèmes distincts, dans différents organismes ou en leur sein. Il est donc difficile de repérer des comportements et des schémas, ou même des récidivistes. L'amélioration de l'analyse des risques liés aux différents intermédiaires est un moyen d'accroître le nombre d'enquêtes et d'interventions et de mettre en place des actions efficaces et coordonnées de neutralisation et de dissuasion.

38. De nombreux pays disposent d'équipes spécialisées chargées de vérifier le respect de la loi dans des domaines connus pour leur complexité, comme le ciblage d'intermédiaires fiscaux qui sont associés à plusieurs sociétés écrans ou commercialisent des structures extraterritoriales. Nombre d'entre eux ont ainsi recueilli des informations sur les intermédiaires associés à des entreprises ou des prestataires de services étrangers pour les utiliser dans le cadre d'analyses de données et de stratégies d'audit. D'après les retours d'information, les pays et territoires étrangers connus pour être des « foyers » d'activité de certaines structures de fraude fiscale sont souvent utilisés à plusieurs reprises par les mêmes intermédiaires. La découverte d'une structure ou d'un prestataire de services malintentionné permet aux autorités fiscales de cibler d'autres structures créées par les mêmes intermédiaires. Cela dit, ces remontées d'informations montrent aussi que ces foyers peuvent changer, par exemple lorsque l'un d'eux a été repéré ou lorsqu'une nouvelle stratégie est élaborée ; les stratégies nationales de lutte contre les intermédiaires fiscaux doivent donc faire preuve de souplesse pour s'adapter en fonction des nouveaux renseignements et informations reçus. L'Encadré 10 met en lumière quelques indicateurs tirés d'études de cas communiquées par des pays participant au Groupe d'action de l'OCDE sur les délits fiscaux et autres délits qui pourraient être utilisés dans le cadre d'exercices d'évaluation des risques. L'Encadré 11 est une étude de cas anonymisée d'un système de notation mis au point pour identifier les intermédiaires fiscaux au travers de services professionnels précis ciblés par le pays X.

Encadré 10. Indicateurs envisageables pour les exercices d'évaluation des risques visant à détecter la participation d'intermédiaires fiscaux

- L'entreprise n'occupe pas les locaux déclarés

- Les adresses des entités ou administrateurs sont introuvables
- Plusieurs sociétés écrans ont la même adresse
- Plusieurs entreprises ont des administrateurs communs
- L'adresse de l'entreprise est celle d'une boîte postale connue pour être celle d'entreprises illégitimes
- Professionnels dégageant un chiffre d'affaire élevé d'activités liées à la liquidation de petites entreprises
- Professionnels qui proposent des dispositifs fiscaux sur la base de primes ou d'honoraires subordonnés aux résultats, ou une protection contractuelle qui garantit la couverture de tout passif financier résultant de la stratégie fiscale
- Mesure dans laquelle un particulier nommé à plusieurs postes d'administrateur ne pourrait assurer ses fonctions avec sérieux et efficacité
- Intermédiaires fiscaux ayant de mauvais antécédents en matière de conformité et de déclaration
- Personnes en rapport avec des intermédiaires fiscaux connus
- Personnes en rapport avec des structures de fraude fiscale connues
- Personnes en rapport avec des structures extraterritoriales connues qui dissimulent la propriété effective pour favoriser les comportements frauduleux

Encadré 11. Pays X : modèle de notation visant à identifier les intermédiaires fiscaux

Le pays qui a communiqué cette étude a demandé l'anonymat

Le pays X n'a pas axé sa stratégie sur une catégorie particulière d'intermédiaires fiscaux. Sa méthodologie fait appel à un modèle de notation pour découvrir ceux qui proposent des produits de fraude fiscale comportant un élément transfrontalier afin d'éviter les impôts applicables sur son territoire ou de rendre la détection de la fraude fiscale difficile pour les autorités (l'hypothèse étant que ces intermédiaires font la publicité de leurs produits). Le modèle s'appuie sur les systèmes internes des services fiscaux et des recherches en ligne pour localiser les offres émanant de ce type de services de conseil spécialisés en lien avec le pays X. Les recherches se fondent sur plus de 60 mots-clés, le modèle de notation attribuant aux pays, comportements, et termes déclencheurs différents coefficients en fonction des risques. Il est donc en mesure de fournir au pays X une liste pondérée selon les risques des entreprises de services et des intermédiaires fiscaux sur lesquels orienter en priorité les enquêtes.

Les enquêtes ultérieures peuvent notamment analyser les données relatives aux transferts d'argent à destination et en provenance de prestataires ou intermédiaires spécifiques identifiés grâce au modèle, ce qui permet aux autorités du pays X de se faire une idée du type et du nombre de clients qui utilisent les services de l'intermédiaire, et de discerner des schémas et tendances. Ces informations alimentent aussi d'autres enquêtes sur les clients, intermédiaires et entreprises impliqués.

2.4. Sources de données permettant de détecter l'activité d'intermédiaires fiscaux

39. Les méthodes énumérées à l'encadré ci-dessous sont celles que les pays ont indiquées être utiles pour repérer les actions répréhensibles des intermédiaires fiscaux.

Encadré 12. Sources de données utilisées dans le cadre d'enquêtes sur les intermédiaires fiscaux

- Exploitation des informations révélées par les fuites relatives aux placements extraterritoriaux pour rechercher des liens avec les spécialistes intervenant sur le territoire, les clients communs à ces derniers, et les structures communes
- Analyse d'informations issues de déclarations d'opération suspecte (DOS), notamment celles portant sur les transferts de fonds électroniques internationaux, pour repérer les transactions, professions ou personnes récurrentes faisant l'objet de ces déclarations
- Création d'un mécanisme de déclaration pour permettre aux agents de l'administration fiscale de signaler des soupçons ou de poser des questions concernant les intermédiaires impliqués dans des structures ou des opérations suspectes
- Informations dégagées de programmes de déclaration spontanée
- Rapports anonymes ou signalements de lanceurs d'alerte
- Informations tirées des publicités pour des dispositifs fiscaux ou des structures extraterritoriales sur internet
- Statistiques relatives aux entreprises qui ont été radiées et recoupement de ces informations avec celles concernant les entreprises qui recourent aux services du même prestataire
- Statistiques relatives aux administrateurs déchus du droit d'exercer leurs fonctions et recoupement de ces informations avec celles concernant les administrateurs qui travaillent pour le même prestataire de services
- Mise en place d'une base de données interne des sociétés écrans, des adresses suspectes, des administrateurs et personnes suspectes, etc. à consulter ou exploiter
- Création d'une base de données des intermédiaires fiscaux connus et de leurs associés
- Validation de l'authenticité des documents auprès des administrations publiques compétentes (bureau des passeports, greffe du tribunal de commerce, instances de réglementation financière, autres autorités chargées de l'application de la loi, etc.)
- Validation de l'identité des contribuables au moyen des signatures, photos ou empreintes digitales figurant dans les registres des services fiscaux ou des administrations publiques
- Consultation du Répertoire sur la planification fiscale agressive de l'OCDE, une base de données confidentielle regroupant plus de 400 montages fiscaux agressifs (OCDE, s.d.[11])

40. L'encadré qui suit présente un exemple de méthode d'extraction de données utilisée en Inde pour détecter des contribuables, administrateurs autres intermédiaires fiscaux se livrant à des activités frauduleuses.

Encadré 13. Inde : l'exploitation des sources de données dans le cadre des enquêtes portant sur les intermédiaires fiscaux

En 2017, le gouvernement indien a mis sur pied un groupe de travail spécial chargé de l'identification et de l'éradication des sociétés écrans. Ces sociétés constituent un risque reconnu pour les recettes fiscales étant donné leur utilisation dans le cadre de délits fiscaux et d'autres infractions financières.

Compte tenu de l'importance de la population indienne, les informations relatives aux particuliers, aux contribuables, aux entreprises et aux administrateurs sont enregistrées par différentes administrations

publiques et différents ministères dans des bases de données distinctes. Les renseignements relatifs aux particuliers sont administrés par la *Unique Identification Authority* au moyen de numéros « Aadhaar », des numéros d'identification uniques fondés sur les données biométriques des individus. Les informations relatives aux contribuables sont détenues par la Direction de l'impôt sur le revenu, en association avec un numéro de compte permanent (PAN), un numéro d'identité unique obligatoire pour tous les contribuables (mais pas forcément tous les particuliers). Enfin, le ministère des Affaires commerciales utilise des numéros d'identification d'entreprise (CIN) et d'administrateur (DIN) pour gérer le registre des personnes morales et des administrateurs.

L'une des tâches essentielles pour identifier les sociétés écrans a consisté à analyser les données figurant dans les bases de données des trois administrations publiques et à les mettre en correspondance. Les résultats de cette triangulation ont été spectaculaires. La mise en relation des informations liées aux numéros Aadhaar et aux numéros PAN a permis de repérer de nombreux titulaires fantômes, doubles titulaires, ou faux titulaires de numéros PAN et de les retirer du système. Des cas de non-mention délictueuse des numéros PAN ont également été détectés ; cette méthode était auparavant couramment utilisée par les fraudeurs pour ne pas être repérés par la Direction de l'impôt sur le revenu, ce qui leur permettait d'occulter des transactions importantes et d'échapper aux enquêtes et aux vérifications. Le croisement des informations associées aux DIN et aux CIN a également permis d'identifier les administrateurs frauduleux et les sociétés écrans. Des anomalies sont en effet apparues, par exemple lorsque des entreprises avaient déposé des états financiers mais pas de déclaration fiscale annuelle ou, inversement, quand des entreprises avaient déposé une déclaration fiscale annuelle mais pas d'états financiers, comme l'impose la loi. Cet exercice a amené le ministère à prononcer l'interdiction d'exercer de 309 000 administrateurs et à radier 226 000 entreprises des registres. Cette vague de répression de l'activité frauduleuse des administrateurs et des PAN et entreprises illégitimes a en outre permis d'identifier les quelque 400 intermédiaires fiscaux qui en étaient responsables.

Cette intervention simple consistant à associer les informations et les bases de données déjà en possession des autorités indiennes a permis de découvrir des milliers de fraudes et infractions courantes commises par des particuliers, des entreprises, des administrateurs et d'autres intermédiaires fiscaux comme les comptables. Les informations triangulées ont notamment donné aux autorités une idée plus précise des domaines où des irrégularités étaient couramment perpétrées, et donc des secteurs dans lesquels des intermédiaires fiscaux étaient susceptibles intervenir et où d'autres enquêtes se justifieraient.

3

Mettre un terme à l'activité des intermédiaires fiscaux

Les juristes, conseillers fiscaux, notaires et comptables sont les sentinelles appréciées d'un système juridique et financier solide. Leur éventail particulier de compétences, associé à l'obligation de secret professionnel que leur confère la législation, leur donne une place à part dans la société. Ce sont des experts qui occupent une position de confiance et jouissent de certains droits dont ne bénéficient pas d'autres professions. Les pays et territoires doivent veiller à ce que ces conseillers exercent leurs fonctions dans le respect du droit, et sanctionner le petit nombre d'entre eux qui utilisent leurs compétences, leurs connaissances et leurs privilèges pour élaborer des dispositifs visant à enfreindre la loi. Ils doivent pour cela mettre en place un cadre juridique qui aide les enquêteurs criminels et le système judiciaire à lutter contre les intermédiaires fiscaux qui interviennent dans la commission de ces infractions et les facilitent, et à les sanctionner.

41. Pour punir les délits les plus graves, les pays doivent disposer de sanctions pénales à l'encontre des intermédiaires fiscaux coupables d'activités illégales. Les pays ont aussi signalé le recours à des sanctions civiles, à des mécanismes d'injonction ou à la radiation des contrevenants par les organismes de contrôle et de réglementation professionnels parmi les méthodes utilisées en deuxième et troisième choix par les autorités pour neutraliser, dissuader et sanctionner les délinquants, démarche qui permet sans doute de mieux tenir compte des différentes formes d'intervention des intermédiaires fiscaux. La mise à la disposition des pouvoirs publics de toute une gamme de sanctions juridiques et d'instruments de répression assure aux organismes chargés de l'application de la loi la souplesse et le cadre nécessaires pour lutter contre les risques associés à ces intermédiaires.

3.1. Sanctions juridiques pour les intermédiaires fiscaux

Les pays ont signalé diverses approches juridiques de la répression des activités des intermédiaires fiscaux. Ils doivent traiter la question de leur incrimination suivant leur cadre juridique national. En général, ils n'incriminent pas séparément ces activités, mais font appel à des dispositions qui incriminent les complices d'une infraction fiscale, ou les traitent comme des infractions accessoires aggravées dans les cas où un intermédiaire est impliqué dans un délit fiscal. Certains pays ont aussi des régimes de sanction civile spécialement réservés aux intermédiaires et aux instigateurs de délits fiscaux.

42. Les intermédiaires fiscaux constituent une catégorie à part d'auteurs d'infractions secondaires, dont les activités peuvent être incriminées si elles sont définies comme consistant à aider, encourager, faciliter ou permettre la commission d'une infraction fiscale. Dans certains pays, ils peuvent également être considérés comme des auteurs d'infractions accessoires spéciaux en ce qui concerne les délits

fiscaux et autres délits financiers, et sont alors passibles d'une peine plus lourde que les complices ou instigateurs ordinaires.

43. Quelques pays ont indiqué que des dispositions de cet ordre ont été souvent utilisées pour poursuivre des intermédiaires fiscaux ayant participé à la commission d'infractions fiscales et d'autres infractions financières. Ailleurs, les autorités se sont heurtées à des difficultés pour invoquer les infractions pénales accessoires à leur encontre en raison de l'absence de précédent, de l'importante charge administrative induite par la nécessité de prouver l'infraction, ou de l'incapacité à poursuivre l'infraction principale. Certains, comme l'Australie, la France et le Royaume-Uni, ont aussi prévu de nombreuses sanctions civiles pour les intermédiaires fiscaux ou pour les promoteurs de dispositifs de fraude fiscale. L'Encadré 14 ci-dessous présente un exemple de sanctions administratives appliquées en France aux intermédiaires fiscaux.

Encadré 14. France : sanctions administratives à l'encontre des intermédiaires fiscaux

La loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 a introduit une nouvelle amende fiscale pour les intermédiaires qui favorisent les manquements graves des contribuables à leurs obligations. Une nouvelle sanction administrative a également été instaurée, distincte des sanctions pénales, qui est applicable aux personnes qui contribuent par leurs services à la préparation de montages frauduleux ou abusifs.

La loi définit la liste des services passibles de sanctions :

- permettre au contribuable de dissimuler son identité par la fourniture d'une identité fictive ou d'un prête-nom ou par l'interposition d'une personne physique ou morale ou de tout organisme, fiducie ou institution comparable établis à l'étranger ;
- permettre au contribuable de dissimuler sa situation ou son activité par un acte fictif ou par l'interposition d'une entité fictive ;
- permettre au contribuable de bénéficier à tort d'une déduction du revenu, d'un crédit d'impôt, d'une réduction d'impôt ou d'une exonération d'impôt par la délivrance irrégulière de documents ;
- réaliser pour le compte du contribuable tout acte destiné à égarer l'administration.

Le montant de l'amende est fixé à 50 % des revenus tirés de la prestation fournie au contribuable, mais ne peut être inférieur à 10 000 EUR.

44. Les pays qui envisagent d'adopter des dispositions pénales particulières à l'encontre des intermédiaires fiscaux auraient intérêt à engager une réflexion sur les points fondamentaux suivants :

- définition des intermédiaires fiscaux en tant qu'instigateurs d'infractions fiscales et économiques selon les spécificités techniques de chaque cadre juridique national ;
- promulgation de textes législatifs visant et sanctionnant expressément les promoteurs d'infractions fiscales et d'autres infractions financières ;
- élargissement des sanctions au-delà des peines d'emprisonnement et des amendes (interdiction d'exercer par exemple) et application de différentes catégories de sanctions selon les différents degrés d'intention ;
- levée du secret professionnel relatif aux informations confidentielles que possèdent les intermédiaires fiscaux faisant directement l'objet d'une enquête relative à la commission d'infractions fiscales ou économiques ;
- établissement de délais de prescription suffisamment longs et de motifs d'interruption et de suspension qui tiennent compte de la longueur et de la complexité de ce type d'enquête ;

- vérifier l'existence d'un fondement juridique à la coopération des organismes professionnels de contrôle avec les enquêteurs ;
- veiller à ce que les instances d'instruction disposent des outils juridiques appropriés pour mener des enquêtes complexes concernant les intermédiaires fiscaux (pouvoir de saisie des preuves et des actifs, et pouvoir d'interrogation des témoins et suspects).

Encadré 15. Mexique : réformes juridiques pour lutter contre les intermédiaires fiscaux

Le Mexique a procédé ces dernières années à plusieurs réformes juridiques en vue de combattre l'influence croissante des intermédiaires fiscaux et de leurs vastes réseaux et opérations dans le pays.

Ces réformes législatives ont notamment amendé des lois fédérales de manière à ajouter officiellement les infractions fiscales à la liste des délits relevant du crime organisé dans le but spécifique de couvrir et de cibler les activités des intermédiaires fiscaux. La loi relative au crime organisé prévoit pour ces derniers une peine pouvant aller jusqu'à 16 ans d'emprisonnement en sus des sanctions applicables aux infractions fiscales sous-jacentes. Les pouvoirs législatifs conférés par cette loi autorisent la confiscation des actifs liés aux infractions relevant du crime organisé même dans les cas où le verdict pénal n'a pas encore été rendu ; cette mesure préventive a pour objet d'interrompre les activités de l'intermédiaire fiscal et de mettre en lieu sûr les actifs à l'origine du délit fiscal ou en constituant le produit.

Les réformes ont étendu l'application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée aux délits fiscaux visés par la législation nationale, ce qui permet aux autorités mexicaines de recourir à des techniques d'enquête spéciales, comme des opérations d'infiltration, des mesures de protection des témoins, et l'interception des communications privées, y compris dans le cas de délits favorisés par les intermédiaires fiscaux.

Par ailleurs, la loi relative à la sécurité nationale a été amendée de manière à ajouter certains délits fiscaux aggravés à la liste des atteintes contre la sécurité nationale, par exemple dans le cas où l'intermédiaire facilite la falsification de documents. Cette loi autorise les tribunaux mexicains à prononcer la détention préventive des personnes accusées d'avoir participé à un délit fiscal aggravé en qualité d'intermédiaires fiscaux, et augmente les ressources mises à la disposition du procureur dans de tels cas.

Enfin, un amendement du Code pénal fédéral a élargi aux personnes morales l'application de la responsabilité pénale pour la majorité des délits fiscaux, ceci afin que les entités qui favorisent ces infractions relèvent de son champ d'application.

La série de réformes législatives adoptées par le Mexique témoigne de l'importance de cette question pour le gouvernement mexicain, et de la nécessité pour les autorités de se voir conférer par la loi les pouvoirs appropriés pour enquêter, poursuivre, sanctionner et décourager les activités des intermédiaires fiscaux dans leur pays.

45. Il importe que les sanctions à l'encontre des intermédiaires qui favorisent les délits fiscaux et d'autres infractions financières aient un effet dissuasif. Un volet essentiel de la dissuasion consiste à prévoir des peines rigoureuses. Celles-ci doivent être suffisamment sévères, qu'il s'agisse d'amendes, de confiscation d'actifs ou d'emprisonnement, pour que les professionnels renoncent à se livrer à ce genre d'activités.

46. Comme précédemment mentionné, des sanctions pénales doivent s'appliquer aux délits les plus graves commis par des intermédiaires fiscaux de manière à bien montrer au public que ces infractions entraînent pour leurs auteurs d'importantes conséquences compte tenu du préjudice que leurs activités

portent à la société. Dans ces cas, les intermédiaires doivent faire l'objet de poursuites publiques et ouvertes, ceci afin d'obtenir les effets voulus, en termes de dissuasion et d'image, dans la société et de promouvoir une culture bien ancrée de discipline et de civisme fiscal. L'Encadré 16 présente un exemple de poursuites pénales fructueuses à l'encontre d'intermédiaires fiscaux en France. Il appartiendra à chaque pays de déterminer laquelle des deux approches, poursuites pénales ou sanctions civiles, est la meilleure ; ces options doivent faire partie de toute stratégie nationale de lutte contre les intermédiaires fiscaux.

Encadré 16. France : enquête et poursuites à l'encontre des intermédiaires fiscaux

En octobre 2008, une brigade de vérification spécialisée de l'administration fiscale française a mené une perquisition dans les locaux d'une entreprise prestataire de services soupçonnée de faciliter la fraude fiscale. La perquisition a mis au jour un vaste système de fraude fiscale et de blanchiment de capitaux destiné à des clients français. Les documents découverts ont révélé que l'entrepreneur français contactait des centaines de clients français pour leur vendre des sociétés écrans déjà établies dans des centres financiers ou des pays et territoires non européens à fiscalité faible.

Les documents ont prouvé que l'entrepreneur soupçonné, qui promettait à une époque « le paradis fiscal à la portée de tous », avait contribué à rendre la fraude fiscale plus facile et moins coûteuse pour les contribuables ordinaires et les petites entreprises en France.

Le Parquet a ouvert une enquête pénale à ce propos en juillet 2011. Les conclusions de l'enquête ont établi que les effectifs de l'entreprise étaient constitués de deux avocats français, d'un administrateur et d'un actionnaire prête-noms étrangers, et de personnel auxiliaire à Paris et à l'étranger. Les montages de fraude fiscale faisaient intervenir des banques étrangères qui fournissaient des comptes privés et des cartes de crédit aux clients français, notamment une banque européenne située dans la région balte. L'enquête a également établi que les auteurs des faits organisaient la fraude fiscale « à grande échelle » au travers d'un réseau d'entreprises extraterritoriales, en relation avec des prestataires de services extraterritoriaux également. L'identité des véritables propriétaires effectifs des sociétés écrans ne figurait pas au registre local des sociétés. De surcroît, l'intermédiaire fiscal français faisait lui aussi appel à ce mécanisme pour échapper à l'impôt sur ses revenus.

Outre les intermédiaires de cette fraude, les clients qui faisaient appel à ces dispositifs ont fait l'objet de procédures fiscales. L'administration fiscale française a procédé à des contrôles de tous les clients identifiés au cours de l'enquête.

Le tribunal correctionnel a condamné l'organisateur de cette vaste fraude et ses complices aux peines suivantes :

- L'auteur principal des faits a été jugé coupable de fraude fiscale, de falsification de documents, de fraude, de blanchiment de capitaux et de participation à une association de malfaiteurs. Il a été condamné à cinq ans de prison dont deux avec sursis et mise à l'épreuve et à une amende de 3 000 000 EUR. Il a également été interdit à vie d'exercer toute activité de conseil de gestion et aux entreprises.
- L'un des avocats français ayant participé à l'organisation des montages a été condamné pour blanchiment de capitaux aggravé à trois ans de prison avec sursis et à une amende de 50 000 EUR.
- L'une des banques participantes a été jugée coupable de blanchiment de capitaux ; elle a été condamnée à une amende de 80 000 000 EUR et à une interdiction d'exercer en France pour cinq ans.

La coordination des interventions entre l'administration fiscale française, les services d'enquête pénale et les services de poursuites pénales a permis de faire aboutir l'enquête, les poursuites et la condamnation de l'intermédiaire et de ses complices. Cette affaire a fait l'objet d'un procès public amplement couvert par les médias. Les sanctions pénales appliquées ont réussi à mettre fin aux activités illicites des intermédiaires fiscaux, et montré au public que de lourdes peines s'appliquent à ceux qui favorisent la fraude fiscale et le blanchiment de capitaux, qu'il s'agisse de particuliers ou d'établissements financiers.

47. Dans la pratique, des affaires moins importantes appelleront sans doute, pour diverses raisons, d'autres approches : il s'agira parfois de raisons administratives, comme dans le cas où les autorités disposent de ressources limitées qui leur permettent seulement de poursuivre les auteurs des délits les plus graves, ou lorsque la participation de l'intermédiaire à la fraude ne justifie pas, de par sa nature, une sanction pénale ou civile. Les sections qui suivent examinent donc d'autres méthodes auxquelles les autorités peuvent recourir pour mettre fin aux activités des intermédiaires fiscaux.

3.2. Injonctions

Les ordonnances et injonctions du tribunal à l'encontre de services juridiques, comptables ou consultatifs ont été citées parmi les outils à la disposition des pays pour mettre fin aux activités des intermédiaires fiscaux. Selon le pays et la profession concernés, il est possible de demander aux tribunaux une injonction exigeant d'un intermédiaire qu'il exécute, ou s'abstienne d'exécuter, une action donnée, ou une injonction visant à lui interdire purement et simplement d'exercer dans son domaine d'expertise.

48. Aux États-Unis, par exemple, des instruments d'application du droit civil et du droit pénal permettent de s'attaquer aux spécialistes de l'établissement de déclarations fiscales frauduleuses et aux instigateurs de fraude fiscale. Un programme d'injonction civile, administré par la division fiscale de ministère fédéral de la Justice (DOJ), peut interdire à des particuliers ou à des entreprises de commettre des fautes déterminées ou d'établir des déclarations fiscales pour des tiers. Tout particulier ou entreprise qui enfreint l'injonction est passible d'une action pénale. La liste des particuliers frauduleux ou des entreprises qui ont été fermées sur injonction du DOJ est en outre publiée sur le site web du ministère ⁽¹¹²⁾ ⁽¹¹³⁾. Ce mécanisme informe tous les contribuables et fiscalistes de l'identité des spécialistes de l'établissement de déclaration et des entreprises sans scrupules, montre clairement qu'il sera mis terme aux activités des intermédiaires qui facilitent les comportements illégaux, et exerce un effet dissuasif sur le secteur de manière à renforcer le civisme fiscal et une culture de discipline fiscale.

3.3. Contrôle et réglementation professionnels

Il existe dans la plupart des pays des organismes de réglementation et de contrôle établis à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, et des organismes professionnels qui réglementent leurs membres suivant un code déontologique ou un ensemble analogue d'obligations éthiques. Il s'agira par exemple du barreau ou de l'ordre des avocats pour les avocats, ou de l'ordre des comptables agréés ou du Conseil des normes internationales de déontologie comptable pour les comptables (IESBA, s.d.^[14]). Les manquements ou comportements délictueux des membres de la profession sont signalés à ces organismes, qui peuvent imposer des sanctions et suspendre ou retirer les autorisations

d'exercer légalement, ou exclure les membres ou les entreprises de l'association professionnelle. La stratégie de lutte contre les activités des intermédiaires fiscaux doit mobiliser ces organismes.

49. La stratégie et le cadre juridique mis en place par un pays pour combattre les intermédiaires fiscaux doivent donc prévoir une coopération avec les organismes réglementaires et professionnels ou d'autres organismes de contrôle et faire appel à eux pour garantir la radiation du barreau ou l'interdiction d'exercer de ces intermédiaires en cas de manquement afin qu'ils ne puissent poursuivre leurs activités pernicieuses.

3.3.1. Contrôle et réglementation

50. Les pays doivent disposer d'un cadre de contrôle et de réglementation solide qui met en place les normes pertinentes du GAFI sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces normes exigent notamment la réglementation et le contrôle des entreprises et professions non financières désignées, qui comprennent les avocats, notaires, comptables et autres professions juridiques indépendantes et les prestataires de services aux sociétés et fiducies. Le GAFI a également publié des lignes directrices sur l'approche fondée sur les risques pour une surveillance efficace du secteur⁵. Il importe de mettre en place une réglementation et une surveillance appropriées dans ces domaines, car elles peuvent avoir un effet de dissuasion et de sensibilisation sur les intermédiaires ; par ailleurs, un contrôle régulier aidera les pays à surveiller et à imposer aux professionnels les obligations en matière de LBC/FT, et à cerner les risques chroniques et évolutifs que présentent les intermédiaires fiscaux grâce à des échanges suivis avec chaque secteur. Ces cadres permettent aussi de signaler et détecter plus facilement les activités suspectes.

3.3.2. Sanctions imposées par les organismes réglementaires ou professionnels

51. Les organismes de contrôle et de réglementation ont parfois la possibilité d'imposer des sanctions ou de suspendre ou retirer les permis d'exercer des entreprises ou spécialistes qui ne respectent pas les normes en matière de LBC/FT, et peuvent également contribuer à la lutte contre les professionnels qui facilitent les délits fiscaux. Un exemple communiqué par le Royaume-Uni a trait à l'utilisation des obligations de contrôle prévues par les règles en matière de LBC/FT, qui imposent de radier les spécialistes exerçant dans des sociétés de services financiers ou chez des prestataires de services aux entreprises et fiducies qui ne satisfont pas aux critères « de compétences et d'honorabilité ». Ces règles ont offert un moyen rapide et efficace de retirer aux entreprises concernées le droit d'exercer et de faire cesser l'activité des intermédiaires fiscaux afin de limiter les activités illégales et les pertes de recettes fiscales. Certains pays font appel aux organismes de surveillance sectoriels ou aux conseils professionnels pour infliger des sanctions et réglementer les délits car ces instances peuvent tenir un individu responsable au regard des dispositions du droit civil plutôt que pénal. Ces enquêtes peuvent aboutir à la fermeture de l'entreprise et à la suspension ou au retrait du permis d'exercer. Autrement dit, le coupable ne sera pas incarcéré, mais il ne pourra continuer à commettre des infractions moyennant un usage abusif de son permis d'exercer.

52. Le recours aux instances professionnelles et de contrôle donne aussi à une affaire un plus grand retentissement dans le secteur d'activité de l'intermédiaire si sa conduite et les sanctions qui lui sont infligées font l'objet d'une publication dans les revues professionnelles et sur les sites web, ou sur la liste des membres de ces organismes. L'étude du cas ci-dessous décrit le nouvel organisme administratif que l'Inde a mis en place pour renforcer l'indépendance du contrôle et la capacité à appliquer des mesures disciplinaires professionnelles.

⁵ Voir l'Annexe A au présent rapport.

Encadré 17. Inde : le Groupe de travail sur les sociétés écrans

En 2017, le gouvernement indien a créé un groupe de travail spécial chargé d'identifier et d'éradiquer les sociétés écrans. Comme indiqué dans l'étude de cas présentée à l'Encadré 13, l'Inde, se fondant sur les données disponibles, avait alors engagé une campagne de répression contre les activités illégales d'administrateurs et d'entreprises frauduleuses qui a abouti à l'identification de quelque 400 intermédiaires fiscaux.

La liste de ces 400 intermédiaires fiscaux a ensuite été communiquée à l'Institut national des comptables agréés (Institute of Chartered Accountants of India [ICAI]) pour qu'il prenne des mesures disciplinaires à l'encontre de ses membres. Or, en raison de conflits d'intérêt avec des membres de l'ICAI, les poursuites disciplinaires se sont enlisées et n'ont jamais abouti. L'ICAI était auparavant un organisme d'autoréglementation de la profession comptable. En 2013, le parlement a adopté par voie législative la création d'un nouvel organisme de contrôle des professions de comptable et de commissaire aux comptes, mais cette décision n'a pas été véritablement mise en œuvre avant l'institution récente de l'Autorité nationale d'information financière (*National Financial Reporting Authority* [NFRA]) en vertu de la loi de 2013. La NFRA est habilitée à enquêter sur les affaires de faute professionnelle des comptables agréés ou des cabinets d'expertise-comptable, à imposer des sanctions et à exclure les comptables ou cabinets de la profession pour une période pouvant aller jusqu'à 10 ans. En tant qu'instance de réglementation indépendante, elle est désormais en mesure d'examiner en bonne et due forme la conduite des intermédiaires fiscaux identifiés par le groupe de travail sur les sociétés écrans, et de prendre les mesures disciplinaires appropriées à l'encontre des comptables coupables de faute professionnelle, ou de les radier de la profession.

3.3.3. Retrait de mandat des administrateurs de sociétés

53. La plupart des pays ont déclaré disposer d'une procédure de retrait de mandat des administrateurs d'entreprises soupçonnées de favoriser les délits. Celle-ci diffère selon chaque pays, mais l'autorité gouvernementale chargée d'administrer les personnes morales a généralement le pouvoir et les moyens de révoquer les administrateurs et de leur retirer leur mandat. Les motifs justifiant ce retrait sont variables, mais le plus courant est le manquement des administrateurs à intervenir au moment où ils auraient dû le faire, que ce soit par l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité ou par des mesures visant à atténuer les pertes de l'entreprise, etc. Les conséquences du retrait de mandat et la période pendant laquelle la personne n'a pas le droit d'occuper une charge d'administrateur varient considérablement d'un pays à l'autre. Dans certains pays⁶, les infractions graves peuvent entraîner l'interdiction à vie d'exercer un mandat d'administrateur.

54. Il existe aussi dans quelques pays des registres publics aisément consultables qui répertorient les administrateurs interdits d'exercer. Cet instrument a été jugé utile pour les autorités gouvernementales dans la mesure où l'interdiction d'exercice d'un administrateur dans un pays n'empêche pas celui-ci de remplir cette fonction dans un autre pays. Les registres publics des administrateurs interdits d'exercer et l'intensification des échanges de renseignements entre autorités gouvernementales permettent à ces dernières d'identifier collectivement les administrateurs qui sont des intermédiaires fiscaux frauduleux opérant dans plusieurs pays et territoires.

55. Bien que les règles applicables aux administrateurs de sociétés varient parfois sensiblement d'un territoire à l'autre, les pays peuvent mettre en place les garde-fous suivants :

⁶ L'Australie, l'Inde et le Royaume-Uni par exemple.

- exiger que l'administrateur réside sur leur territoire. Cette mesure peut faciliter l'accès à une personne responsable en cas d'enquête, et constituer un obstacle significatif pour les criminels désireux de prendre leurs distances par rapport aux délits.
- exiger une vérification des compétences et de l'honorabilité des administrateurs ou un examen de niveau équivalent, consistant par exemple en vérifications de la solvabilité et en obligations de déclarer des fonctions antérieures d'administrateur, les éventuels retraits de mandats, dans le pays et à l'étranger, les jugements en instance ou les condamnations pénales, etc.

4 Dissuader les intermédiaires fiscaux d'agir

Des mesures visant les activités des professionnels avant qu'ils ne deviennent des intermédiaires fiscaux peuvent contribuer à juguler rapidement l'expansion des risques qui leur sont liés, la communication et la sensibilisation revêtant à cet égard une importance primordiale. Une fois des opérations ciblant des intermédiaires fiscaux engagées, il faut mettre en place des mécanismes de dissuasion et d'obstruction, en mobilisant les organismes professionnels et les instances de réglementation par exemple, ainsi que des dispositifs de déclaration spontanée ou obligatoire et de dénonciation. Le présent chapitre décrit les différentes procédures que les pays peuvent envisager dans le cadre de leur stratégie de lutte contre les intermédiaires fiscaux.

4.1. Prévention des abus

Diverses méthodes permettent de détourner les intermédiaires fiscaux des activités délictueuses ; souvent, une stratégie de prévention opérante est plus efficace qu'une enquête. Les pays font appel à différentes approches, en matière de communication, de dialogue et de sensibilisation, de gouvernance et de responsabilité d'entreprise, pour informer les intermédiaires fiscaux du risque que peut entraîner l'utilisation malavisée de leurs services et promouvoir une culture de la discipline volontaire.

4.1.1. Communication

56. Une stratégie de prévention probante consiste à fournir des informations claires et accessibles sur le fonctionnement du droit fiscal et pénal. Quelques pays ont aussi mis en place des équipes spécialement chargées de concevoir des opérations de communication aux fins de prévention et d'élaborer des stratégies visant à créer une culture de discipline volontaire. La communication doit intervenir tout au long du cycle de vie d'un risque : autrement dit, avant que l'intermédiaire fiscal ne décide de s'engager dans ce type d'activité, une fois qu'un montage spécifique est découvert, et après l'aboutissement des poursuites à l'encontre d'un intermédiaire fiscal.

Avant que l'intermédiaire fiscal ne décide de s'engager dans ce type d'activité : mesures préventives

57. Les stratégies de communication aux fins de prévention peuvent prévoir des informations et des conseils explicites quant aux règles fiscales et aux conséquences liées à leur non-respect, des échanges réguliers avec les fiscalistes et les contribuables, des rappels utiles des obligations en matière de déclaration, etc. Toutes peuvent favoriser une culture de discipline fiscale et limiter les possibilités d'exploitation des « zones grises ».

58. Divers outils peuvent être utilisés à cet égard :

- informations en ligne sur les sites gouvernementaux : publication de notes d'information, de directives, d'orientations, d'arrêts publics, de communiqués de presse, d'articles de presse et d'alertes
- courriels ciblés aux entreprises immatriculées au registre du commerce, triées par secteur et par lieu d'établissement : au Royaume-Uni, par exemple, un courriel de « bienvenue » est adressé à toutes les entreprises nouvellement immatriculées, qui contient des liens aux pages internet et aux informations pertinentes pour encourager le respect de la réglementation fiscale
- contacts directs : interventions périodiques dans le cadre d'exposés ou d'échanges avec les entreprises, les principaux organismes sectoriels, les intermédiaires et fiscalistes, etc.
- webinaires : exposés en ligne, en direct, qui permettent aux fiscalistes de participer directement à des téléateliers interactifs destinés à les informer de leurs responsabilités et de poser des questions. Ces webinaires ont été bien accueillis dans certains pays, notamment par les entreprises de secteurs où des problèmes communs peuvent être abordés, et offrent un moyen économique d'atteindre un large public
- podcasts réguliers pour communiquer aux fiscalistes de nouveaux messages et les informer de nouvelles sources de préoccupation ou des nouveaux services fournis par les autorités fiscales
- campagnes conjointes : collaboration avec d'autres ministères et organismes de répression pour aider les entreprises à comprendre leurs responsabilités
- clips vidéo sur YouTube pour informer les clients et les entreprises immatriculées, notamment au moyen d'éléments visuels. Ils ont pour objectif d'aider les clients à utiliser les services essentiels, comme les déclarations de revenus ou l'inscription aux services en ligne, afin de faciliter le respect volontaire des obligations fiscales et l'accès aux services.

Après découverte d'un montage spécifique : mesures ciblées

59. Une fois qu'un risque précis est identifié, les autorités peuvent aussi faire appel à des outils de communication ciblés, comme la communication des obligations imposées par la loi, pour renforcer le respect des règles dans des domaines où il est insuffisant ou dans ceux où des menaces se profilent. L'Encadré 18 ci-dessous décrit comment le dispositif d'alerte utilisé par l'Administration fiscale australienne pour prévenir les contribuables et les conseillers fiscaux des nouveaux dispositifs présentant un risque élevé qu'elles jugent préoccupants. L'Encadré 19 présente un exemple de l'approche appliquée par l'administration fiscale du Royaume-Uni (*Her Majesty's Revenue and Customs*) pour encourager la conformité face à un risque connu.

Encadré 18. Administration fiscale australienne – les alertes aux contribuables pour faire face aux nouveaux montages fiscaux

Exemple communiqué par l'Australie

L'administration fiscale australienne (*Australian Taxation Office [ATO]*) publie des alertes aux contribuables qui portent sur les nouveaux dispositifs fiscaux présentant des risques élevés. Lorsque l'ATO est informée d'un montage hasardeux susceptible d'enfreindre la loi, elle peut immédiatement intervenir pour alerter la collectivité. Grâce à des alertes aux contribuables, elle est en mesure d'informer les fiscalistes et les contribuables de ses craintes vis-à-vis d'un dispositif qui est sans valeur juridique, suppose une exploitation ou une mauvaise application délibérée de la loi, ou constitue une

évasion ou une fraude fiscales. Elle peut en outre indiquer les sanctions applicables aux contribuables qui font appel à ce dispositif, ou aux fiscalistes qui en favorisent l'usage.

Il ressort de l'expérience de l'ATO que cette pratique a pour effet de prévenir le recours à des mécanismes fiscaux illégaux et leur propagation par d'autres intermédiaires. De manière générale, une diminution du nombre de montages commercialisés à grande échelle a été observée dans ce contexte.

Encadré 19. Administration fiscale britannique : l'approche « promotion et prévention » pour encourager la discipline fiscale

Exemple communiqué par le Royaume-Uni

L'administration fiscale britannique a mis en place plusieurs approches de « promotion et prévention » qui lui permettent de réagir aux risques identifiés, mais aussi de prendre les devants et d'encourager le respect des obligations fiscales chez certaines catégories de contribuables ou dans certains secteurs d'activité qui ont été exposés à ces risques de manière à prévenir les infractions.

- L'approche *one-too-many* : un message est adressé à un large public (particuliers et entreprises) à propos d'un problème particulier en rapport avec leurs responsabilités fiscales ou professionnelles.
- L'approche *nudge* : message général visant à favoriser un changement de comportement. Il consistera par exemple à modifier l'énoncé d'un formulaire de manière à encourager le respect des règles, par exemple : « pourriez-vous procéder ainsi » par opposition à « vous devez procéder ainsi » ou à « si vous ne procédez pas ainsi, les conséquences seront les suivantes ».

Après la condamnation de l'intermédiaire fiscal : faire connaître l'aboutissement de la procédure

60. Enfin, une mesure dissuasive efficace consiste à faire largement connaître toutes les infractions fiscales d'envergure commises, les intermédiaires impliqués, et les sentences prononcées – incarcération, amendes, et retrait de licence ou interdiction d'exercer une activité commerciale. Cette démarche est importante : d'une part, elle montre au public que les auteurs d'infractions fiscales en paient les conséquences ; de l'autre, elle consolide les principes d'une fiscalité équitable et la confiance de la population dans le régime d'imposition, favorisant ainsi la discipline dans ce domaine (OCDE, 2019^[15]). Les pays ne diffusent généralement pas d'informations relatives aux chefs d'accusation et aux enquêtes en cours avant la clôture d'une affaire. En revanche, une fois celle-ci terminée, des informations concernant les actes délictueux et leurs conséquences pour les auteurs sont souvent publiées, sous une forme ou une autre. Pour ce faire, l'organisme d'application de la loi peut recourir à des communiqués de presse, parallèlement à des stratégies de communication adaptées visant à assurer la couverture médiatique de l'affaire par d'autres sources d'information, blogues et revues professionnelles. Il est indispensable d'informer le public des conséquences de ces agissements pour prévenir des infractions similaires.

4.1.2. Dialogue et sensibilisation

61. Les administrations fiscales peuvent lutter contre le non-respect des obligations par des échanges directs avec les professions susceptibles de devenir des intermédiaires fiscaux. En travaillant avec ces secteurs et leurs organes représentatifs, les pays peuvent mieux appréhender leurs pratiques

commerciales et assurer une sensibilisation ciblée. Cette meilleure appréhension leur permet également d'élaborer, le cas échéant, des stratégies adaptées visant les secteurs qui présentent sur ce plan des risques élevés. Au stade de la prévention, lorsque c'est possible, cette sensibilisation est particulièrement efficace quand des relations de travail productives sont encouragées entre les contribuables, leurs intermédiaires et les services fiscaux.

62. Les opérations de sensibilisation dans les secteurs présentant de grands risques ont eu des résultats positifs dans certains pays. Grâce aux échanges avec les secteurs et aux activités de conseil et d'information, les intermédiaires fiscaux peu conscients de leur participation à la commission d'infractions sont sensibilisés à leur rôle et au risque que leur activité ait des ramifications juridiques. De plus, l'examen sectoriel effectué par les autorités fiscales aura généralement un effet dissuasif, et donnera par ailleurs aux pouvoirs publics une meilleure idée des comportements et des normes en vigueur dans le secteur des services spécialisés.

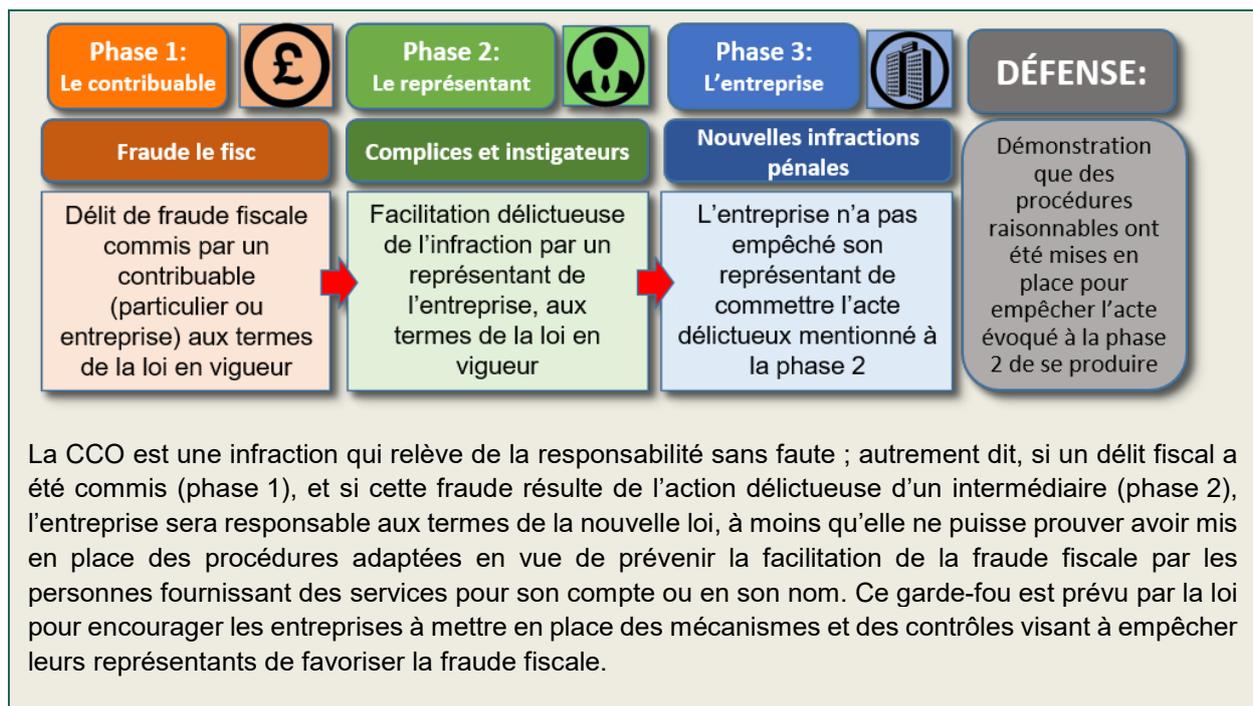
4.1.3. Favoriser la responsabilité d'entreprise et la bonne gouvernance

63. Les intermédiaires fiscaux fournissent habituellement des services pour le compte d'une entreprise ou en son nom. Leur rôle peut alors être déterminé par la culture des sociétés pour lesquelles ils travaillent, et le comportement d'une entreprise en matière de conformité fiscale peut directement influencer sur celui de l'intermédiaire qui propose des services en son nom. Ce comportement sera par exemple influencé par des incitations directes, comme les systèmes de primes qui encouragent la prise de risques, les failles systémiques, comme la formation des salariés, ou une culture qui ferme les yeux sur certaines pratiques, comme l'application insuffisante de l'obligation de vigilance ou l'absence de directives claires de la haute direction interdisant de pratiquer la fraude fiscale. Ce problème a été observé au Royaume-Uni, où les autorités ont légiféré de manière à attribuer la responsabilité aux entreprises qui n'ont pas empêché les activités visant à faciliter les délits fiscaux en leur sein, comme le montre l'exemple ci-dessous.

Encadré 20. La législation britannique qui établit la responsabilité des entreprises en matière de prévention des pratiques délictueuses visant à faciliter les infractions fiscales

Au Royaume-Uni, des failles ont été constatées concernant la capacité des autorités de répression à s'attaquer aux entreprises pour facilitation de la fraude fiscale lorsque des intermédiaires fiscaux fournissent des services pour leur compte ou en leur nom. L'attribution de la responsabilité pénale à l'entreprise supposait d'établir la preuve que ses dirigeants étaient au courant de l'activité illégale et y prenaient part. Il était par conséquent difficile de tenir les organisations multinationales responsables (compte tenu de leurs structures) ; par ailleurs, cette démarche pouvait susciter des comportements inopportuns - les dirigeants fermant les yeux sur les actes délictueux commis par les représentants de l'entreprise pour mettre celle-ci à l'abri de la responsabilité pénale par exemple.

Conscient du problème, le Royaume-Uni a adopté en 2017 une nouvelle loi qui tient responsables les entreprises qui n'empêchent pas les personnes qui leur sont associées (les intermédiaires fiscaux) de se livrer à des activités délictueuses facilitant les infractions fiscales, ce qu'elle désigne sous le nom d'infractions pénales des entreprises (*Corporate Criminal Offences* [CCO]). Ces infractions visent à remédier aux problèmes liés à attribution de la responsabilité pénale aux personnes morales et confèrent à l'entreprise la responsabilité d'améliorer ses systèmes, ses dispositifs de contrôle et sa culture. Elles ne modifient pas les responsabilités pénales individuelles, mais permettent de tenir l'entreprise responsable de n'avoir pas empêché un individu de commettre des actes qui étaient déjà délictueux.



64. Une stratégie nationale de lutte contre les intermédiaires fiscaux doit s'efforcer d'inciter les entreprises à assumer la responsabilité de l'ensemble de leurs activités, y compris celles de leurs représentants, et à mettre en place les mécanismes et contrôles appropriés. La promotion d'une culture de bonne gouvernance et de responsabilité s'impose pour donner au public le sentiment que la règle de droit s'applique aux grandes entreprises. Cette démarche est importante si l'on veut préserver la confiance dans le régime fiscal et instaurer une culture solide de conformité et de discipline fiscales dans un pays. Pour des raisons de notoriété, la plupart des entreprises souhaitent entretenir une image de responsabilité sociale ; celle-ci influe sur leur rentabilité, ce qui devrait les inciter à choisir avec soin les fiscalistes et intermédiaires qu'elles engagent pour être certaines de ne pas s'associer avec des professionnels récalcitrants.

4.2. Dispositifs de divulgation

4.2.1. Programmes de déclaration spontanée

65. Les programmes de déclaration spontanée donnent aux contribuables la possibilité de soumettre aux services fiscaux une description détaillée des actes frauduleux qu'ils ont pu commettre : déclaration inexacte de leur revenu, demandes d'abattements, de crédits d'impôt ou de prestations injustifiées, ou déclarations fiscales antérieures mensongères ou incomplètes. Les contribuables sont généralement encouragés à déclarer ces actes spontanément dans le cadre de ces programmes qui leur assurent en échange la clémence ou une réduction des sanctions et des dettes fiscales, ou lorsqu'ils savent que les autorités seront sans doute informées de leurs actions frauduleuses au travers des programmes de transparence et d'échange d'informations, comme la norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale (norme AEOI). Les programmes de déclaration spontanée peuvent être permanents ou provisoires, et peuvent s'adresser à tous ou viser des informations spécifiques, comme les programmes de déclaration volontaire des comptes à l'étranger des États-Unis (*Offshore Voluntary Disclosure Programs*).

66. Ces dispositifs peuvent apporter aux administrations fiscales des recettes substantielles, dont le dernier Rapport du 10^e anniversaire du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (OCDE, 2019, p. 32^[16]) cite quelques chiffres :

En novembre 2019, les programmes de divulgation volontaire et les enquêtes fiscales ont permis d'identifier environ 102 milliards d'euros de recettes supplémentaires (impôts, intérêts, pénalités). Les programmes de divulgation volontaire ont été les plus importants contributeurs à ce chiffre, près de 40 juridictions ayant signalé une certaine forme de divulgation entre 2009 et 2019. Par exemple, les divulgations volontaires ont rapporté 462 millions d'euros en Australie, 13,6 milliards au Brésil, près de 6 milliards en Allemagne, 29 millions en Hongrie, 54 millions au Luxembourg et plus de 900 millions au Mexique. Plus d'un million de contribuables se sont manifestés pour divulguer volontairement leurs biens.

67. Les mécanismes de déclaration volontaire n'offrent pas seulement la possibilité d'améliorer la discipline fiscale des contribuables et d'augmenter les recettes publiques, mais permettent parfois d'identifier les intermédiaires fiscaux. Les informations recueillies peuvent être analysées afin de repérer les intermédiaires très actifs qui justifieraient une enquête, et de mieux comprendre la nature et l'ampleur des menaces. L'étude des structures utilisées dans le cadre des affaires divulguées peut être mise à profit pour évaluer les risques et améliorer la réglementation et la législation, par exemple en comblant les lacunes législatives. Il convient par ailleurs de mentionner l'effet dissuasif qui intervient lorsque les spécialistes savent que leurs noms pourraient être divulgués au travers de ces dispositifs et des mesures prises à leur encontre.

4.2.2. Lanceurs d'alerte, sources anonymes et autres mécanismes de signalement

68. Les signalements anonymes et les lanceurs d'alerte ont permis de mener des enquêtes fructueuses dans de nombreux pays, et demeurent une source utile de renseignements dans un climat de mécontentement public croissant vis-à-vis des fraudeurs fiscaux et de leurs intermédiaires. En Australie, un mécanisme de signalement accessible au public a été spécialement créé pour dénoncer les dispositifs de fraude fiscale et leurs promoteurs (ATO, 2019^[17]). Accessible à tous en ligne, il permet aux autorités fiscales de recevoir davantage d'informations sur les dispositifs fiscaux récemment commercialisés ou les nouveaux promoteurs, et sur diverses autres questions. La perspective de faire l'objet d'un signalement peut entraîner une baisse du nombre de mécanismes fiscaux commercialisés à grande échelle, surtout parmi les grandes entreprises soucieuses de leur réputation.

69. Certains pays offrent aussi des incitations aux personnes qui leur communiquent des informations contribuant à la réussite d'une enquête - une récompense ou un pourcentage des actifs recouverts suite à une condamnation, ou l'immunité de poursuite pour le lanceur d'alerte par exemple. Au Mexique, le Code national de procédure pénale a ainsi été amendé de manière à permettre aux lanceurs d'alerte de bénéficier de l'immunité de poursuite, même lorsqu'ils ont participé à un délit fiscal ou financier, s'ils fournissent des renseignements essentiels pour engager des poursuites contre les bénéficiaires réels du délit. Pour que ces informateurs puissent se manifester, il est recommandé aux pays d'instaurer des mécanismes aisément accessibles permettant aux sources de déposer leur signalement, et les garanties juridiques et administratives appropriées pour protéger l'anonymat de la personne et la confidentialité des renseignements communiqués (OCDE, 2017^[18]).

4.3. Règles de communication obligatoire d'informations

Les règles de communication obligatoire d'informations sont des lois établies par les pays qui imposent aux intermédiaires ou aux contribuables d'indiquer aux autorités s'ils ont commercialisé, mis en œuvre ou réalisé des opérations ou des montages présentant des marqueurs particuliers. Ces marqueurs peuvent être conçus pour mettre en évidence certaines informations, comme les stratégies de planification fiscale

agressive transfrontalière, les structures extraterritoriales, et les dispositifs visant à contourner l'obligation de déclaration en application de la norme AEOI ou à dissimuler la propriété effective.

70. Lorsque ces montages sont signalés en temps voulu dans le cadre des règles de communication obligatoire d'informations, les autorités fiscales peuvent intervenir plus tôt dans le processus délictueux, avant que les dispositifs n'aient été mis en œuvre et qu'ils n'aient eu des effets préjudiciables. L'obligation de déclarer ces montages a en outre pour effet de désorganiser les intermédiaires fiscaux qui doivent sérieusement réfléchir à leur action dans ce contexte, ou que cette obligation risque de dissuader d'opérer des dispositifs illégaux. La non-communication de ces informations peut par ailleurs motiver une action pénale ou civile particulière. La communication obligatoire d'informations peut également avoir un effet dissuasif sur les clients s'ils sont informés que le montage envisagé sera signalé aux autorités fiscales.

71. Le rapport de 2018 de l'OCDE sur le modèle de règles afférentes à la déclaration obligatoire d'informations relatives aux dispositifs de contournement de la NCD et aux structures extraterritoriales opaques présente des modèles de cadres et des meilleures pratiques susceptibles d'aider les pays à concevoir un régime de communication d'information correspondant à leurs besoins⁷.

72. Ainsi, depuis l'adoption de la *Directive (UE) 2018/822 du Conseil* par les États membres de l'UE, la plupart des pays de l'UE ont établi, ou sont en train d'élaborer, une législation nationale relative aux règles de déclaration obligatoire d'informations qui prévoit des peines sévères pour manquement aux obligations déclaratives. La Directive prévoit également des échanges automatiques périodiques de renseignements entre les États membres, renseignements qui peuvent alimenter leurs évaluations et analyses des risques associés aux intermédiaires fiscaux.

73. Les informations communiquées à l'administration fiscale dans le cadre de ce mécanisme doivent être transmises aux enquêteurs chargés des infractions fiscales pour qu'ils puissent déterminer s'il s'agit d'un dispositif de nature éventuellement délictueuse devant faire l'objet d'une enquête approfondie. Si l'enquête relève d'un organisme distinct, un mécanisme doit être mis en place pour communiquer ces informations dans le cadre de l'approche gouvernementale intégrée décrite au chapitre 5.

⁷ Quoique élaboré dans un contexte distinct, le rapport de 2015 de l'OCDE sur l'Action 12 du BEPS portant sur les règles de communication obligatoire d'informations peut également fournir des références utiles.

5 Mobiliser l'ensemble de l'administration et la coopération internationale pour mener des enquêtes efficaces

Aucun organisme d'application de la loi ne peut à lui seul s'attaquer sous tous les angles au problème des intermédiaires fiscaux, qui opèrent dans des domaines et des pays divers. Pour pallier ce problème, les services chargés de la lutte contre la fraude fiscale doivent renoncer aux méthodes cloisonnées et travailler en collaboration avec d'autres organismes, dans leur pays et à l'étranger. Le présent chapitre décrit les approches gouvernementales intégrées et les approches multilatérales qui visent spécifiquement les intermédiaires fiscaux.

5.1. Les approches gouvernementales intégrées

Des organismes publics distincts interviennent à chacune des phases de la lutte contre les délits financiers, à savoir la prévention, la détection, l'investigation et la poursuite des infractions et le recouvrement de leur produit (OCDE, 2017^[19]). Par conséquent, différents organismes entretiendront des contacts avec les intermédiaires fiscaux, seront chargés de les surveiller ou de mener des enquêtes à leur sujet : autorités fiscales, instances de réglementation financière, cellules de renseignement financier, services de police et parquet par exemple.

74. La mise en place d'une approche cohérente et efficace à la prévention, l'identification, la neutralisation et la poursuite des intermédiaires fiscaux suppose l'existence de mécanismes d'échange d'informations entre les organismes compétents. Dans un premier temps, il conviendra d'établir des dispositifs permettant d'exprimer et de déclarer des soupçons d'activité frauduleuse de la part d'un intermédiaire. Il faudra aussi prévoir le plus grand nombre possible de modalités de partage de l'information, depuis la communication spontanée d'informations jusqu'aux échanges de renseignements détaillés en réponse à une demande portant sur une affaire et, pour les bases de données pertinentes, un accès automatique direct au contenu (registre des administrateurs faisant l'objet d'une interdiction d'exercer, liste des intermédiaires fiscaux connus ou de leurs associés, ou liste des dispositifs connus commercialisés par des intermédiaires fiscaux).

75. Pour assurer la mise en œuvre efficace de cette approche, les pays doivent :

- établir des passerelles juridiques aux fins de signalement et d'échange de renseignements entre organismes ;

- recenser les informations existant dans chaque organisme au sujet des intermédiaires fiscaux afin de déterminer quels types de renseignements seront utiles aux autres ;
- assurer une formation et une sensibilisation au rôle des autres organismes et aux informations qu'ils possèdent sur les intermédiaires fiscaux afin de favoriser un échange efficace de renseignements ;
- désigner dans chaque organisme un interlocuteur principal chargé de recevoir et de diffuser les déclarations de soupçons d'activité frauduleuse d'un intermédiaire fiscal ;
- définir des consignes opérationnelles concernant la marche à suivre pour demander des informations à d'autres organismes et pour leur en communiquer - description des procédures et élaboration de formulaires pour favoriser des échanges fluides et efficaces de renseignements par exemple ;
- mettre en place un mécanisme de suivi pour faire remonter des informations sur les résultats des échanges de renseignements afin d'éclairer les révisions des consignes opérationnelles ;
- disposer des moyens juridiques et pratiques de protéger la confidentialité des informations et l'intégrité des travaux menés par d'autres organismes.

76. Outre les mécanismes d'échange d'informations, il convient de mettre en place des dispositifs plus dynamiques, adaptés à chaque affaire, de mise en œuvre de l'approche gouvernementale intégrée aux intermédiaires fiscaux, notamment les suivants :

- **Équipes communes d'enquête** : elles donnent aux organismes qui ont des intérêts communs la possibilité de travailler en coopération dans le cadre d'une enquête. Une approche pluridisciplinaire est ainsi possible, qui permet aux enquêteurs de puiser dans un large vivier de spécialités, de compétences et de pratiques. Les enquêtes communes peuvent également éviter les doublons résultant d'enquêtes parallèles, et accroître l'efficacité en permettant aux agents de chaque organisme de se concentrer sur différents aspects de l'enquête. Ainsi, dans le cas où un intermédiaire fiscal élaborerait des montages frauduleux en déposant des demandes illégitimes de remboursement, puis en créant de faux historiques de transactions pour blanchir les capitaux, une enquête commune en matière de fraude fiscale et de blanchiment de capitaux permettrait de recueillir avec efficacité tous les éléments de preuve pertinents pour assurer sa condamnation pour ces deux chefs d'accusation, et de sensibiliser les organismes aux liens réciproques entre ces délits.
- **Centres de renseignement interinstitutionnels** : ils centralisent la collecte et l'analyse des informations de plusieurs organismes. Ils peuvent recueillir et analyser les données provenant de divers organismes ou mener leurs propres recherches. Cette centralisation permet de développer les compétences dans un domaine, et de réduire les coûts liés au dédoublement des activités. Un centre de renseignement pourrait par exemple être chargé d'analyser les fuites d'informations relatives à des montages extraterritoriaux pour identifier les intermédiaires fiscaux qui présentent des risques élevés de fraude et opèrent sur le territoire concerné, et les communiquer à tous les organismes compétents pour alimenter les enquêtes futures.
- **Détachement de personnel** : cette formule permet d'affecter temporairement des agents à d'autres organismes. Elle offre un moyen efficace de transférer des compétences, de renforcer les contacts en vue d'une coopération ultérieure, et de procéder à des échanges fructueux d'expérience et de connaissances spécialisées. Elle permet en particulier d'informer les agents des renseignements et des pouvoirs dont disposent les organismes partenaires, et peut renforcer l'efficacité d'autres mécanismes d'échange d'informations et de coopération.
- **Programme de formation mobilisant l'ensemble de l'administration** : les programmes de formation qui réunissent des agents de différents organismes offrent une occasion irremplaçable de nouer des liens personnels et de confronter les pratiques face à des problèmes communs. Des programmes ciblés de cette nature, axés sur les intermédiaires fiscaux, permettent d'échanger des

informations sur les évolutions observées, des conseils relatifs aux techniques d'enquête, des pratiques optimales de gestion des dossiers, et des méthodes de détection des problèmes qui présentent un intérêt pour d'autres organismes.

77. Les pays qui élaborent leur stratégie de lutte contre les intermédiaires fiscaux doivent s'efforcer d'appliquer dans toute la mesure du possible l'approche gouvernementale intégrée à cette question.

Encadré 21. Royaume-Uni : le National Economic Crime Centre

Le Centre national de la criminalité économique (*National Economic Crime Centre* [NECC]) est un centre de collaboration multi-institutionnel qui a été établi en novembre 2018 dans l'objectif de modifier radicalement l'approche de la lutte contre la criminalité économique et les activités financières illicites. Il rassemble des organismes de répression, des procureurs, des administrations publiques et des instances de réglementation nationaux et définit des priorités qui guident les activités opérationnelles.

Face aux menaces que présentent les intermédiaires fiscaux, par exemple, le NECC a institué mi-2019 l'*Enabler Practitioners Group*. Cette instance pluri-institutionnelle appuie la détection des affaires de fraude fiscale et incite les enquêteurs et les procureurs à utiliser toute la gamme des pouvoirs législatifs et réglementaires. De manière stratégique, le NECC encourage l'échange de renseignements avec le secteur privé, ce qui donne au Royaume-Uni les moyens de mieux appréhender les risques et guide les mesures appliquées aux instigateurs de délits financiers.

5.2. Coopération internationale

La criminalité financière, infractions fiscales comprises, est un problème mondial qui appelle une solution mondiale. Sous l'effet de la mondialisation, les moyens dont disposent les intermédiaires fiscaux pour opérer à l'échelon international et organiser des opérations qui envoient instantanément des fonds à l'étranger se sont multipliés. Les autorités répressives, en revanche, sont moins au fait des activités qui interviennent à l'extérieur de leurs frontières. La coopération internationale est donc un rouage essentiel de la lutte contre ces intermédiaires. Elle fait intervenir les modes d'échange de renseignements traditionnels, ainsi que des formes plus nouvelles de coopération en temps réel.

5.2.1. Échange de renseignements

78. Plus de 160 pays et territoires ont adhéré au Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (le Forum mondial) et se sont engagés à assurer la mise en œuvre effective des normes internationales en la matière. Les réseaux d'échange de renseignements se sont développés à une vitesse sans précédent, et il est désormais possible de se procurer des informations auprès de quasiment tous les pays grâce aux accords bilatéraux et multilatéraux d'échange de renseignements et de coopération, comme la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, qui couvre maintenant plus de 130 pays et territoires (OCDE, 2020^[20]).

79. Ces dix dernières années, le volume de renseignements échangés entre les services fiscaux, sur demande et automatiquement, a sensiblement augmenté, plus de 250 000 demandes ayant été enregistrées au cours de la décennie. Par ailleurs, une centaine de pays et territoires échangent automatiquement des informations relatives aux actifs financiers détenus dans le monde. Près de 100 pays ont procédé à des échanges de renseignements automatiques en 2019, ce qui a permis à leurs

services fiscaux d'obtenir des données concernant 84 millions de comptes financiers détenus à l'étranger par leurs résidents, d'un montant total de 10 000 milliards EUR. Ces chiffres ont nettement augmenté par rapport à 2018 – année qui a marqué le début de ces échanges – puisque les renseignements échangés portaient alors sur 47 millions de comptes représentant 5 000 milliards EUR. Cette croissance tient à l'augmentation du nombre de pays qui reçoivent des informations et au champ plus large des renseignements échangés (OCDE, 2020, p. 5^[21]).

80. Ces évolutions montrent qu'une détermination à utiliser les outils d'échange d'informations, soutenue par le mécanisme de redevabilité du Forum mondial, ouvre des perspectives considérables pour la coopération internationale et exerce une influence dissuasive sur les intermédiaires fiscaux. En cette époque de transparence fiscale, les études mettent en évidence une baisse mondiale prononcée des dépôts bancaires étrangers dans les centres financiers internationaux, ceux-ci ayant diminué de 24 % (soit 410 milliards USD) entre 2008 et 2019 (O'Reilly, Parra Ramirez et Stemmer, 2019^[22]).

81. Cela signifie également que les intermédiaires ont beaucoup moins de possibilités d'opérer en dehors du ressort des autorités fiscales. Les pays doivent s'efforcer d'exploiter au mieux cet instrument efficace dans le cadre de leur stratégie de lutte contre ces intervenants, et continuer de prêter rapidement assistance aux autorités étrangères afin de réduire leur influence à l'échelle mondiale. Ils doivent aussi s'efforcer d'intensifier autant que faire se peut leur recours aux mécanismes d'échange de renseignements. La plupart des accords dans ce domaine autorisent par exemple ce qui suit :

82. **Demands sur un groupe de contribuables** : les pays peuvent demander aux autorités fiscales d'un autre pays des renseignements concernant un groupe de contribuables même si ceux-ci ne sont pas identifiés individuellement. Cette démarche peut être particulièrement utile lorsqu'un intermédiaire fiscal opérant dans un pays a activement contribué à la fraude fiscale de contribuables résidents d'un autre pays, mais que l'identité de chaque client est inconnue. L'Annexe B présente un formulaire type de demande établi à cet effet par le programme JITSIC du Forum de l'OCDE sur l'administration fiscale. Le Modèle de Convention fiscale de l'OCDE en donne un exemple (OCDE, 2018, p. 493^[23])⁸ :

Le fournisseur de services financiers B est établi dans l'État B. Les autorités fiscales de l'État A ont découvert que B commercialise un produit financier auprès de résidents de l'État A en usant d'informations trompeuses donnant à penser que le produit élimine la charge fiscale due au titre de l'impôt sur le revenu de l'État A sur les revenus accumulés dans le produit. Le produit exige qu'un compte soit ouvert auprès de B à travers duquel l'investissement est effectué. Les autorités fiscales de l'État A ont publié un bulletin d'alerte pour les contribuables, avertissant tous les contribuables du produit et précisant qu'il n'a pas les effets fiscaux allégués et que les revenus qu'il génère doivent être déclarés. B continue néanmoins de commercialiser le produit sur son site web et l'État A dispose des preuves qu'il le commercialise également par le biais d'un réseau de conseillers. L'État A a déjà découvert que plusieurs contribuables résidents ont investi dans le produit et que tous ont omis de déclarer les revenus tirés de ce placement. L'État A a épuisé tous les moyens nationaux à sa disposition pour obtenir des renseignements sur l'identité de ses résidents qui ont investi dans le produit. L'État A demande à l'autorité compétente de l'État B des renseignements sur tous les résidents de l'État A qui (i) possèdent un compte auprès de B et qui (ii) ont investi dans ce produit financier. L'État A donne dans sa demande les informations indiquées ci-dessus, en apportant notamment des précisions sur le produit financier et l'état d'avancement de son enquête.

83. **Échanges spontanés d'informations** : ils permettent à des autorités fiscales de communiquer des renseignements susceptibles d'intéresser leurs homologues étrangères. Ces échanges peuvent considérablement accélérer la neutralisation des intermédiaires fiscaux en ce qu'ils mettent les autorités partenaires en garde contre des risques dont elles ne sont peut-être pas informées, ou ne découvrent que des années plus tard, après avoir mené leurs propres enquêtes. Ils sont par exemple utiles dans les cas

⁸ Commentaires sur l'article 26, paragraphe 8(h) in OCDE (2017), *Modèle de Convention fiscale concernant le revenu et la fortune : version abrégée 2017*, Éditions de l'OCDE, https://doi.org/10.1787/mtc_cond-2017-fr. Voir également les paragraphes 5.2, 8(e) à 8(h) et 8.1.

où des autorités fiscales ont découvert l'identité d'un intermédiaire qui opère dans un pays étranger, ont été informées de la commercialisation ou de la mise en œuvre d'un dispositif particulier dans ce pays, ou ont identifié les clients d'un intermédiaire fiscal qui sont résidents de ce pays.

84. **Transmission de renseignements fiscaux à d'autres organismes répressifs** : la Convention multilatérale et certains traités fiscaux bilatéraux restreignent généralement l'utilisation des renseignements communiqués à d'autres pays à des fins fiscales. Néanmoins, compte tenu des liens entre les délits fiscaux et d'autres infractions financières, comme le blanchiment de capitaux et la corruption, les informations reçues par une partie peuvent être transmises à d'autres organismes et utilisées à d'autres fins, sous réserve que :

- la législation du pays qui fournit ces informations autorise leur utilisation à d'autres fins ;
- l'autorité compétente du pays fournisseur autorise cette utilisation.

85. Les transmissions de cette nature peuvent faire l'objet d'un accord bilatéral, et offrir à d'autres organismes répressifs la possibilité de tirer profit, le cas échéant, des progrès accomplis ces dernières années en matière d'échange international de renseignements fiscaux pour appréhender et poursuivre des intermédiaires fiscaux. Dans le cadre de ces échanges élargis, il convient de s'assurer que les organismes auxquels les renseignements sont communiqués sont en mesure d'en préserver la confidentialité.

5.2.2. Le dispositif de déclaration des failles au titre de la Norme commune de déclaration (NCD)

En 2017, l'OCDE a mis en œuvre sur le portail de l'échange automatique d'informations un dispositif de déclaration permettant de signaler d'éventuels mécanismes de contournement de la NCD. Ce dispositif s'inscrit dans le processus plus large mis en place par l'OCDE pour lutter contre les mécanismes qui visent à éviter les déclarations au titre de la NCD de manière à ce que toutes les failles, réelles ou perçues, puissent être systématiquement analysées et traitées. Ce dispositif demeure une source d'informations utile pour repérer l'éventuelle commercialisation par des intermédiaires fiscaux de mécanismes d'évitement de la NCD. Lorsque le Secrétariat de l'OCDE est informé qu'un risque de cette nature menace un pays donné, il communique ces renseignements aux autorités concernées.

5.2.3. Joint Chiefs of Global Tax Enforcement (J5)

86. Le *Joint Chiefs of Global Tax Enforcement* (« J5 ») est une alliance opérationnelle entre l'Australie, le Canada, les États-Unis, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Elle a été constituée pour mener la lutte contre la criminalité fiscale internationale et le blanchiment de capitaux, notamment les menaces que représentent les cryptomonnaies et la cybercriminalité, et vise les intermédiaires fiscaux qui permettent de pratiquer la fraude fiscale à l'échelle mondiale. Le groupe réunit des fiscalistes chevronnés et des experts en structures extraterritoriales, en cryptomonnaies et en cybercriminalité des cinq pays pour échanger rapidement des renseignements, renforcer les capacités et, à terme, mener des opérations conjointes. L'Encadré 23 présente pour exemple de ces activités les « défis » organisés aux États-Unis d'Amérique et aux Pays-Bas, qui ont réuni des spécialistes, des enquêteurs et des experts en sciences des données pour mettre en commun leurs compétences et leur savoir-faire, et ont abouti à des poursuites judiciaires à l'encontre d'une plateforme frauduleuse de cryptoactifs.

87. Le J5 a été établi en 2018 en réponse à un appel à l'action de l'OCDE invitant les pays à déployer davantage d'efforts pour lutter contre les catalyseurs de la criminalité fiscale (HMRC et OCDE, 2017^[24]). Les services spécialisés fournis par les intermédiaires fiscaux évoluent constamment, faisant appel aux technologies modernes et à des dispositifs de plus en plus complexes pour dissimuler les avoirs et les gains illicites de leurs clients grâce à l'exploitation de structures extraterritoriales et d'instruments financiers. Les cinq pays sont confrontés à des menaces similaires, liées aux organisations criminelles et

à la fraude fiscale des contribuables fortunés. Grâce à la mise en commun de leurs ressources et à leurs efforts collectifs, les autorités du J5 ont à leur disposition plus d'informations, de données et de compétences analytiques, ce qui renforce simultanément les capacités de chaque pays.

88. L'un des axes d'intervention du J5 est spécifiquement consacré à la lutte contre les intermédiaires fiscaux. Chaque pays a communiqué des renseignements sur les cibles qui opèrent sur son propre territoire dans les cas où celles-ci présentent un intérêt pour plusieurs juridictions. Les enquêtes portent sur des intermédiaires internationaux expérimentés, spécialisés dans la fraude fiscale, par exemple les établissements financiers mondiaux, et leurs intermédiaires, qui aident les contribuables à dissimuler leurs revenus et leurs actifs. Ces instigateurs de la fraude fiscale de haut vol, éminemment nocifs, étaient auparavant jugés hors de portée des pays membres.

Encadré 22. Journée d'action coordonnée entre les *Joint Chiefs of Global Tax Enforcement*

La première opération d'envergure du *Joint Chiefs of Global Tax Enforcement* a eu lieu en janvier 2020, lorsqu'une journée d'action coordonnée à l'échelon mondial contre un établissement financier soupçonné de faciliter la fraude fiscale a été organisée au Royaume-Uni, aux États-Unis, au Canada, en Australie et aux Pays-Bas.

Cette intervention s'est inscrite dans le cadre d'une série d'enquêtes menées dans plusieurs pays sur un établissement financier situé en Amérique centrale, dont les produits et services étaient soupçonnés de favoriser le blanchiment de capitaux et la fraude fiscale de clients internationaux. Plusieurs clients étaient suspectés de faire appel, par l'intermédiaire de cet établissement, à un mécanisme perfectionné afin de dissimuler et de transférer anonymement des avoirs dans l'objectif d'échapper à leurs obligations fiscales et de blanchir le produit d'activités criminelles.

La journée d'action coordonnée a consisté à recueillir des preuves, des renseignements et des informations dans le cadre d'opérations diverses : mandats de perquisition, entretiens, assignations à comparaître, etc. Des informations d'importance ont été réunies à cette occasion, qui ont ouvert la voie à des enquêtes susceptibles de se traduire par de nouvelles actions pénales, civiles et réglementaires dans chaque pays.

Encadré 23. L'affaire du réseau BitClub

Exemple de fraude à la cryptomonnaie favorisée par un intermédiaire fiscal (IRS, 2020^[25]) (DOJ, 2020^[26])*

Le réseau BitClub, qui a fonctionné d'avril 2014 à décembre 2019, était un montage frauduleux qui sollicitait des fonds auprès d'investisseurs en échange d'actions de prétendus pools de minage de cryptomonnaie et les récompensait s'ils attiraient de nouveaux clients. La fraude s'est montée à 722 millions USD au moins aux dépens des investisseurs.

Des agents spéciaux de la section des enquêtes criminelles de l'IRS (*IRS Criminal Investigation* [IRS-CI]) ont travaillé sur cette affaire sous l'égide du Joint Chiefs of Global Tax Enforcement (J5). En novembre 2019, l'IRS-CI a organisé à Los Angeles un « défi » sur les cryptomonnaies qui a réuni des enquêteurs, des experts en cryptomonnaies et des experts en science des données des cinq pays du J5 dans une action coordonnée visant à localiser les fraudeurs fiscaux partout dans le monde. À cette occasion, le Service néerlandais d'information et de recherche en matière fiscale (FIOD) a collaboré avec l'IRS-CI pour exploiter des pistes dans l'affaire du réseau BitClub.

Le 9 juillet 2020, un ressortissant roumain vivant en Allemagne a reconnu avoir accepté de participer à une fraude électronique et avoir proposé et vendu des valeurs mobilières non enregistrées dans le cadre de ses fonctions au sein du réseau BitClub. Il a contribué à la création et à l'exploitation du réseau et y a travaillé en qualité de programmeur. À ce titre, il a utilisé ses compétences professionnelles pour falsifier les gains du minage de bitcoins affichés et les faire paraître supérieurs à ce qu'ils étaient réellement, intervenant donc en tant que catalyseur de la fraude à la cryptomonnaie.

L'accusé encourt une peine maximum de cinq ans d'emprisonnement et une amende de 250 000 USD (soit le double de ses gains financiers ou des pertes subies par les victimes). Plusieurs autres participants au montage sont également poursuivis.

* Note : Cet exemple est fourni par des sources d'informations accessibles au public.

5.3. Les travaux du Groupe *Data Leaks* du JITSIC sur la stratégie de neutralisation des intermédiaires

89. Le réseau JITSIC (*Joint International Taskforce on Shared Intelligence and Collaboration*) réunit 40 administrations fiscales nationales qui se sont engagées à mettre en œuvre des méthodes plus efficaces et efficientes de lutte contre l'évasion fiscale. Ses travaux couvrent certes un champ très différent de celui du présent rapport, qui porte sur la criminalité fiscale, mais le modèle de coopération internationale utilisé par le JITSIC, et notamment ses travaux sur la stratégie de neutralisation des intermédiaires, pourrait inspirer des initiatives similaires de la part des organismes chargés de lutter contre la fraude fiscale et d'appliquer la loi.

90. La plateforme du JITSIC permet aux pays membres de mettre en commun des renseignements, de participer activement aux enquêtes et de mener des opérations conjointes en matière de discipline fiscale. Grâce aux procédures du JITSIC et aux cadres juridiques existant en vertu des instruments juridiques bilatéraux ou multilatéraux pertinents, ils peuvent rapidement se transmettre des informations et des renseignements.

91. Le groupe de travail sur les données issues de fuites (*Data Leaks Group* [DLG]) a été créé à la suite des travaux du groupe chargé de l'évaluation initiale des *Paradise Papers* (*Paradise Papers Initial Assessment Group* [PPIAG]). Le DLG a été établi en 2018 pour poursuivre l'évaluation des risques en matière de conformité aux règles fiscales d'après les informations des *Paradise Papers* publiées par le Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ), l'objectif étant d'aboutir à des conclusions pratiques et de favoriser ou recommander aux membres du JITSIC des stratégies pertinentes en matière de discipline fiscale. Le DLG a également été chargé de procéder, selon les besoins à des analyses collaboratives des informations qui seront ultérieurement obtenues par les mêmes voies.

92. Les travaux du JITSIC dans ce domaine ont établi que les intermédiaires forment un groupe qui présente des risques élevés et qui devrait faire l'objet d'efforts multilatéraux ciblés en matière de discipline fiscale. Selon les informations dégagées du projet des *Panama Papers* du JITSIC et du PPIAG, ces intermédiaires préconisent souvent les mêmes structures, au sein desquelles ils réunissent plusieurs contribuables. En les ciblant, les pays membres peuvent repérer plus facilement d'autres dispositifs de même nature et, en parallèle, limiter leur propagation et optimiser les stratégies de détection, de traitement et d'atténuation des risques. Le DLG a donc entrepris de travailler sur la stratégie de neutralisation des intermédiaires du JITSIC pour faire de ces intervenants la cible d'une action multilatérale en matière de discipline fiscale.

Références

- ATO (2019), *Report schemes and promoters*, <https://www.ato.gov.au/General/Tax-planning/Report-schemes-and-promoters/> (consulté le 4 March 2020). [17]
- DOJ (2020), *Romanian Programmer Admits That He Helped Create Bitclub Network, A Fraud Scheme Worth At Least \$722 Million*, <https://www.justice.gov/usao-nj/page/file/1293331/download> (consulté le 17 September 2020). [26]
- DOJ (2014), *Caribbean-Based Investment Advisor Sentenced for Using Offshore Accounts to Launder and Conceal Funds*, <https://www.justice.gov/opa/pr/caribbean-based-investment-advisor-sentenced-using-offshore-accounts-launder-and-conceal> (consulté le 8 January 2021). [5]
- DOJ (s.d.), *Civil Employment Tax Injunctions*, <https://www.justice.gov/tax/civil-employment-tax-injunctions> (consulté le 4 March 2020). [13]
- DOJ (s.d.), *Program to Shut Down Schemes and Scams*, <https://www.justice.gov/tax/program-shut-down-schemes-and-scams> (consulté le 4 March 2020). [12]
- FMI (2019), *Chapitre 2 Freiner la corruption*, Fonds monétaire international, <https://www.imf.org/fr/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019>. [3]
- GAFI (2019), *Best Practice on Beneficial Ownership for Legal Persons*, Groupe d'action financière, <https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/best-practices-beneficial-ownership-legal-persons.html>. [31]
- GAFI (2019), *Guidance for a Risk-Based Approach for Legal Professionals*, Groupe d'action financière, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-Based-Approach-Legal-Professionals.pdf>. [35]
- GAFI (2019), *Guidance for a Risk-Based Approach for the Accounting Profession*, Groupe d'action financière, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/RBA-Accounting-Profession.pdf>. [36]
- GAFI (2019), *Lignes directrices de l'approche fondée sur les risques appliquée aux actifs virtuels et aux prestataires de services liés aux actifs virtuels*, Groupe d'action financière, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/Lignes-Directrices-PSAV.pdf>. [9]
- GAFI (2019), *Lignes directrices de l'approche fondée sur les risques pour les prestataires de services aux sociétés et trusts*, Groupe d'action financière, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Lignes-Directrices-AFR-Prestataires-Services-Trusts.pdf>. [37]

- GAFI (2018), *Concealment of Beneficial Ownership*, Groupe d'action financière, <https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/concealment-beneficial-ownership.html>. [32]
- GAFI (2018), *Professional Money Laundering*, Groupe d'action financière, <https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/professional-money-laundering.html>. [33]
- GAFI (2014), *Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*, GAFI, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>. [8]
- GAFI (2013), *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*, Groupe d'action financière, <https://www.fatf-gafi.org/fr/documents/documents/mltf-vulnerabilities-legal-professionals.html>. [34]
- GAFI (2012-2019), *International Standard on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>. [7]
- Halter, E. et al. (2011), *Les Marionnettistes : Comment dissimuler les biens mal acquis derrière des structures juridiques, et que faire pour l'empêcher*, Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) Banque mondiale, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/226281468162287540/pdf/651250FRENCH0B0pet0Master0WEB0final.pdf>. [4]
- HMRC et OCDE (2017), *Closing Statement of the Fifth OECD Forum on Tax and Crime*, <https://www.oecd.org/tax/crime/closing-statement-oecd-forum-on-tax-and-crime-november-2017.pdf>. [24]
- ICIJ (2020), *Base de données Offshore Leaks*, <https://offshoreleaks.icij.org/> (consulté le 18 September 2020). [1]
- IESBA (s.d.), *Conseil des normes internationales de déontologie comptable*, <https://www.ethicsboard.org/> (consulté le 4 March 2020). [14]
- IRS (2020), *Examples of Abusive Return Preparer Investigations - Fiscal Year 2017*, <https://www.irs.gov/compliance/criminal-investigation/examples-of-abusive-return-preparer-investigations-fiscal-year-2017> (consulté le 14 April 2020). [6]
- IRS (2020), *Romanian programmer admits that he helped create Bitclub network, a fraud scheme worth at least \$722 million*, <https://www.irs.gov/pub/irs-utl/j5-media-release-07-09-2020.pdf> (consulté le 17 September 2020). [25]
- Le Groupe Egmont (2013), *The Role of Financial Intelligence Units in Fighting Corruption and Asset Recovery: An Egmont Group White Paper*, Le Groupe Egmont, https://egmontgroup.org/en/filedepot_download/1661/55. [47]
- Le Groupe Egmont (2011), *Enterprise-wide STR Sharing: Issues and Approaches*, Le Groupe Egmont, https://egmontgroup.org/en/filedepot_download/1661/47. [48]
- O'Reilly, P., K. Parra Ramirez et M. Stemmer (2019), *Exchange of information and bank deposits in international financial centres*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/025bfebe-en>. [22]

- OCDE (2020), *Base Erosion and Profit Shifting* (page web), <https://www.oecd.org/tax/beps/> [2]
(consulté le 18 September 2020).
- OCDE (2020), *Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale*, <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/echange-de-renseignements-fiscaux/convention-concernant-l-assistance-administrative-mutuelle-en-matiere-fiscale.htm> [20]
(consulté le 4 March 2020).
- OCDE (2020), *OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors - July 2020*, OCDE, <http://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2020.pdf>. [21]
- OCDE (2019), *Manuel de sensibilisation au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme à l'intention des contrôleurs des impôts*, Éditions OCDE, <https://www.oecd.org/tax/crime/money-laundering-and-terrorist-financing-awareness-handbook-for-tax-examiners-and-tax-auditors.pdf>. [10]
- OCDE (2019), *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, Éditions OCDE, <https://www.oecd.org/tax/tax-morale-f3d8ea10-en.htm>. [15]
- OCDE (2019), *Transparence et échange de renseignements à des fins fiscales : La coopération multilatérale qui a changé le monde*, Éditions OCDE, <https://www.oecd.org/tax/transparency/rapport-10-ans-forum-mondial.pdf>. [16]
- OCDE (2018), *Modèle de Convention fiscale concernant le revenu et la fortune : Version abrégée 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/mtc_cond-2017-fr. [23]
- OCDE (2018), *Modèle de règles afférentes à la déclaration obligatoire d'informations relatives aux dispositifs de contournement de la NCD et aux structures extraterritoriales opaques*, Éditions OCDE, <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/echange-de-renseignements-fiscaux/modele-regles-declaration-obligatoire-dispositifs-contournement-ndc-structures-opaques.pdf>. [30]
- OCDE (2018), *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters: Implementation Handbook*, Éditions OCDE, <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/implementation-handbook-standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-in-tax-matters.htm>. [27]
- OCDE (2017), *Effective Inter-Agency Co-Operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes - Third Edition*, Éditions OCDE, <https://www.oecd.org/tax/crime/effective-inter-agency-co-operation-in-fighting-tax-crimes-and-other-financial-crimes.htm>. [19]
- OCDE (2017), *La détection de la corruption transnationale, chapitre 2. Les lanceurs d'alerte et leur protection*, Éditions OCDE, <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/The-Detection-of-Foreign-Bribery-FR.pdf>. [18]
- OCDE (2016), *Échange de renseignements à la demande : Manuel pour les examens par les pairs 2016-2020*, Éditions OCDE, <http://www.oecd.org/tax/transparency/documents/handbook-french-eoi-2016-2020.pdf>. [28]
- OCDE (s.d.), *Le Répertoire sur la planification fiscale agressive de l'OCDE*, <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/aggressive/lerepertoiresurlaplanificationfiscaleagressivedelocde.htm> (consulté le 5 June 2020). [11]

- OCDE/BID (2019), *A Beneficial Ownership Implementation Toolkit*, Éditions OCDE, [29]
<http://www.oecd.org/tax/transparency/beneficial-ownership-toolkit.pdf>.
- OCDE/GAFI (2011), *Identification et quantification des profits de la corruption : Une analyse OCDE-StAR*, Éditions OCDE, [41]
https://star.worldbank.org/sites/star/files/identification_et_quantification_des_profits_de_la_corruption.pdf.
- OECD (2017), *Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017*, OECD Publishing, [52]
http://dx.doi.org/10.1787/mtc_cond-2017-en.
- ONUDC (2017), *Effective management and disposal of seized and confiscated assets*, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, [49]
https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2017/17-07000_ebook_sr.pdf.
- ONUDC (2012), *Manuel sur la coopération internationale aux fins de confiscation du produit du crime*, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, [50]
https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Confiscation_Manual_Ebook_F.pdf.
- ONUDC (2011), *Handbook on Identity-related crime*, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, [51]
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Handbook_on_ID_Crime/10-57802_ebooke.pdf.
- StAR (2012), *Les Profiteurs : Incriminer l'enrichissement illicite pour combattre la corruption*, Banque mondiale, [38]
https://star.worldbank.org/sites/star/files/les_profiteurs.pdf.
- StAR (2012), *Politically Exposed Persons: Preventive Measures for the Banking Sector*, Banque mondiale, [40]
<https://star.worldbank.org/publication/politically-exposed-persons>.
- StAR (2012), *Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure*, Publications de la Banque mondiale, [39]
<https://star.worldbank.org/publication/public-office-private-interests>.
- StAR (2011), *Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action*, Publications de la Banque mondiale, [44]
<https://star.worldbank.org/publication/barriers-asset-recovery>.
- StAR (2011), *Manuel de Recouvrement des Biens Mal Acquis : Un Guide pour les Praticiens*, Banque mondiale, [45]
https://star.worldbank.org/sites/star/files/manuel_de_recouvrement_des_biens_mal_acquis.pdf.
- StAR (2010), *Stolen Assets Recovery: Towards a Global Architecture for Asset Recovery*, Initiative pour le recouvrement des avoirs volés, [42]
<https://star.worldbank.org/publication/towards-global-architecture-asset-recovery>.
- StAR (2009), *Biens mal acquis : Un guide des bonnes pratiques en matière de confiscation d'actifs sans condamnation (CSC)*, Publications de la Banque mondiale, [43]
<https://star.worldbank.org/publication/towards-global-architecture-asset-recovery>.
- StAR (2009), *Stolen Asset Recovery: Management of Returned Assets*, StAR, [46]
<https://star.worldbank.org/publication/management-returned-assets>.

Annexe A. Travaux connexes

Le présent rapport a pour ambition de contribuer aux travaux de la communauté internationale consacrés à l'édification de sociétés solides, inclusives et équitables en renforçant la capacité des responsables publics et des autorités d'application des lois à faire face aux risques qui minent la société. D'importants travaux ont été engagés par d'autres organismes, qui seront également utiles dans ce domaine. Il s'agit notamment les suivants :

Dans le domaine fiscal :

- les travaux du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, qui visent notamment à renforcer l'efficacité des instruments d'échange d'informations entre autorités fiscales et à améliorer la transparence (OCDE, 2018^[27]) (OCDE, 2016^[28]), en particulier en ce qui concerne la propriété effective (OCDE/BID, 2019^[29]) ;
- les activités du Comité des affaires fiscales, en particulier celles qui visent à fournir des orientations quant aux mécanismes juridiques en place concernant l'échange d'informations et la coopération multilatérale en matière fiscale, comme les récents travaux sur le modèle de règles afférentes à la déclaration obligatoire d'informations (OCDE, 2018^[30]) ;
- les travaux du Forum sur l'administration fiscale, notamment son Réseau JITSIC qui offre aux administrations fiscales un mécanisme leur permettant d'échanger des informations, de collaborer activement dans le cadre d'enquêtes, et de mettre en commun des stratégies et des renseignements sur les risques et problèmes opérationnels, dont fait partie le groupe de travail sur les informations issues de fuites.

Dans le domaine du blanchiment de capitaux, les travaux du Groupe d'action financière, notamment les suivants :

- lignes directrices et meilleures pratiques en matière de propriété effective (GAFI, 2019^[31]);
- dissimulation de la propriété effective (GAFI, 2018^[32]);
- techniques et outils utilisés par les professionnels du blanchiment de capitaux (GAFI, 2018^[33]);
- lignes directrices destinées aux professions juridiques concernant les risques de participation à des activités de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (GAFI, 2013^[34]);
- lignes directrices sur l'approche fondée sur les risques pour les professions juridiques (GAFI, 2019^[35]), les comptables (GAFI, 2019^[36]) et les prestataires de services aux sociétés et fiduciaires (GAFI, 2019^[37]).

Dans le domaine de la lutte contre la corruption, les travaux de l'Initiative conjointe pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) de la Banque mondiale et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDDC), notamment :

- les lignes directrices et meilleures pratiques relatives à l'incrimination de l'enrichissement illicite d'agents publics (StAR, 2012^[38]);
- l'examen des caractéristiques essentielles des mécanismes de diffusion obligatoire d'informations sur les revenus et le patrimoine et des difficultés liées à leur mise en œuvre (StAR, 2012^[39]);

- l'examen des différentes structures de propriété effective impliquant de hauts fonctionnaires et des recommandations sur la formulation d'une stratégie de lutte contre la corruption (Halter et al., 2011^[41]);
- la formulation de recommandations aux banques et aux autorités de réglementation pour améliorer les mesures de prévention des risques de blanchiment de capitaux que présentent les personnes exposées politiquement et impliquées dans des affaires de corruption (StAR, 2012^[40]);
- l'étude OCDE / StAR sur l'identification et l'estimation des produits de la corruption active dans les opérations commerciales internationales (OCDE/GAFI, 2011^[41]).

Dans le domaine de l'application de la loi :

- les travaux de StAR sur le recouvrement des avoirs, dont une série de publications sur les thèmes suivants : le rôle de la communauté internationale et des autorités nationales (StAR, 2010^[42]) ; des lignes directrices pour la confiscation d'avoirs en l'absence de condamnation (StAR, 2009^[43]) ; les principaux obstacles au recouvrement d'avoirs dans les pays et territoires étrangers et les bonnes pratiques pour les neutraliser (StAR, 2011^[44]) ; les méthodes de recouvrement des produits de la corruption dans des pays et territoires étrangers et leurs difficultés intrinsèques (StAR, 2011^[45]) ; la gestion des avoirs volés recouverts (StAR, 2009^[46]).
- les travaux du groupe Egmont de cellules de renseignement financier (groupe Egmont) sur le rôle des cellules de renseignement financier (CRF) en matière de lutte contre la corruption et de recouvrement des avoirs (Le Groupe Egmont, 2013^[47]) et les lignes directrices relatives aux modalités de communication des déclarations d'opérations suspectes (DOS) transfrontalières (Le Groupe Egmont, 2011^[48]).
- Les travaux de l'ONU DC sur les questions d'application de la loi, notamment : gestion et cession des avoirs saisis ou confisqués (ONU DC, 2017^[49]), ligne directrices relatives à la coopération internationale en matière de recouvrement des avoirs (ONU DC, 2012^[50]), et incrimination et répression de la criminalité liée à l'identité (ONU DC, 2011^[51]).

Annexe B. Exemple de formulaire de demande d'échange de renseignements sur un groupe de contribuables

Demande de renseignements au titre des AERF, des CDI et de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale⁹ applicables entre [pays ou territoire] et [pays ou territoire]

Le formulaire complété constitue une communication confidentielle entre les autorités compétentes gouvernées par [base juridique le cas échéant].

1.	Destinataire ¹ :		
2.	Demandeur ² :		
3.	Interlocuteur ³ :	Nom :	
		Courriel :	
		Téléphone :	
		Langues pratiquées :	
4.	Base juridique :		
5.	Numéros de référence et questions connexes	Numéro de référence : ⁴	
		Demande initiale :	Cocher la case appropriée : <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non Dans la négative, indiquer le(s) numéro(s) de référence et la(les) date(s) de toute demande et (ou) réponse corollaires :
		Nombre de pièces jointes à la demande :	
		Nombre total de pages pour l'ensemble des pièces jointes :	

⁹ Veuillez vérifier que le nom de l'accord correspond à celui que vous avez conclu et de contacter le pays ou territoire auquel la demande est adressée avant d'envoyer une demande de renseignements sur un groupe de contribuables.

6.	Degré d'urgence de la réponse	Date à partir de laquelle les renseignements ne seront plus pertinents, le cas échéant :	
		Réponse demandée d'urgence pour les raisons suivantes :	Cocher la case correspondante : <input type="checkbox"/> Existence d'une prescription ; date : <input type="checkbox"/> Soupçon de fraude <input type="checkbox"/> Décision de justice <input type="checkbox"/> Autres raisons (préciser) :
7.	Résumé ⁵		
8.	Identité de la(des) personne(s) faisant l'objet d'une vérification ou d'une enquête ⁶ :		
9.	Période(s) ou fait(s) générateur(s) de l'impôt pour le(s)quel(s) ou en liaison avec le(s)quel(s) les renseignements sont demandés ⁷ :		
10.	Impôt(s) sur lequel porte(nt) la demande ⁸ :		
11.	Objet fiscal de la demande de renseignements conformément à l'instrument concerné :	Cocher la ou les cases pertinentes : <input type="checkbox"/> détermination, établissement et recouvrement des impôts dans le cadre d'affaires fiscales civiles et administratives ⁹ , <input type="checkbox"/> enquête ou poursuites des affaires fiscales pénales, <input type="checkbox"/> autres (préciser) :	
12.	Informations générales pertinentes ¹⁰ :		
13.	Explication pour établir que tous les moyens nationaux possibles ont été utilisés pour obtenir les renseignements demandés, excepté ceux qui soulèveraient des difficultés disproportionnées ¹¹ :		
14.	Raisons pour lesquelles les renseignements demandés sont vraisemblablement pertinents pour les fins fiscales indiquées ou pour l'enquête ¹² :		

15.	Renseignements demandés ¹³ :	
16.	Raisons de penser que les renseignements demandés sont détenus dans le pays ou territoire auquel la demande est adressée ou qu'ils se trouvent en possession ou sous le contrôle d'une personne de ce pays ou territoire :	
17.	Nom et adresse de toute personne présumée être en possession des renseignements demandés (dans la mesure où ces informations sont connues) :	
18.	Demande d'abstention de notification au(x) contribuable(s) concerné(s) :	<p>Cocher la case appropriée : <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non</p> <p>Motifs :</p> <p><input type="checkbox"/> Dans l'affirmative, l'autorité compétente du pays requérant confirme qu'elle serait en mesure de s'abstenir de toute notification dans des circonstances similaires.</p>
19.	S'il y a lieu, forme sous laquelle les renseignements sont demandés ¹⁴ :	<p>En cas de production de copies, une certification est exigée :</p> <p>Cocher la case appropriée : <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non</p> <p>Dans l'affirmative, préciser lesquelles :</p> <p>Autres demandes (traduction de la réponse par exemple) :</p> <p>Cocher la case appropriée : <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non</p> <p>Dans l'affirmative, préciser lesquelles :</p>

20.	<p>Dans sa demande de renseignements, l'autorité compétente requérante déclare que :</p> <p>a) tous les renseignements reçus dans le cadre de cette demande resteront confidentiels et ne seront utilisés qu'aux fins autorisées dans l'accord qui sert de fondement à la demande ;</p> <p>b) la demande est conforme à sa législation et à ses pratiques administratives et elle est en outre conforme à l'accord sur la base duquel elle est formulée ;</p> <p>c) les renseignements pourraient être obtenus en vertu de sa législation et du cours normal de ses pratiques administratives dans des circonstances similaires.</p>
------------	--

 Date

 Signature certifiée de l'autorité compétente requérante

Notes pour information des pays requérants uniquement. À supprimer avant d'envoyer la demande.

¹ Ajouter le nom et l'adresse des autorités compétentes du pays ou territoire auquel la demande est adressée.

² Ajouter le nom et l'adresse des autorités compétentes du pays ou territoire requérant.

³ L'interlocuteur qui est habilité à échanger des renseignements.

⁴ Indiquer un numéro de référence que l'autorité compétente requise pourrait utiliser en cas de questions et qui permet de retrouver la demande et le dossier correspondant.

⁵ Donner une description brève et concise de la finalité fiscale de l'enquête et de l'objet de la demande.

⁶ Se rapporter aux commentaires sur l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE (CDI), en particulier les paragraphes concernant les demandes sur un groupe de contribuables, à savoir les paragraphes 5.2, 8(e) à 8(h) et 8.1.

⁷ Vérifier que l'instrument de demande d'échange de renseignements applicable est en place et en vigueur pour la période de la demande et la période examinée. Pour les années antérieures, si les poursuites ou la vérification sont normalement prescrites, décrire comment le délai de prescription a été prolongé, ou devrait l'être.

⁸ Passer en revue l'instrument de demande d'échange de renseignements applicable et ajouter le nom de(s) l'impôt(s) - impôt sur les bénéfices des sociétés par exemple. Préciser également le type d'impôt(s) (impôt sur le revenu des personnes physiques, impôts sur les bénéfices des sociétés, etc.) si le nom du(des) impôt(s) ne donne pas d'indications suffisamment précises de la catégorie d'impôts concernée.

⁹ Il est entendu que les enquêtes sur les affaires fiscales civiles et administratives relèvent de cette rubrique.

¹⁰ Fournir les informations générales nécessaires, qui comportent d'ordinaire un bref résumé de la vérification ou de l'enquête en cours et indiquent la manière dont les renseignements demandés se rattachent à cette vérification ou enquête. Le cas échéant, ces informations devront préciser les liens à un projet ou à une autre source d'informations jugés utiles pour la gestion de la demande par le pays ou territoire auquel elle est adressée.

Mentionner toute autre base factuelle liée à la demande : informations issues de vérifications similaires de contribuables, d'entretiens, ou d'autres recherches, le cas échéant, ainsi que le mode de comportement vis-à-vis du groupe.

Dans les cas où d'autres personnes (particuliers, sociétés, partenariats, fiducies, etc.), y compris des personnes étrangères, sont concernées par la vérification ou l'enquête et par la demande, préciser, dans

la mesure du possible, leurs relations avec le contribuable et fournir des renseignements suffisants pour permettre leur identification.

Joindre un schéma du montage ou de la structure, le cas échéant.

Au choix, fournir les informations générales pertinentes en pièce jointe, ou en présenter un résumé, leur description complète figurant dans un document joint.

¹¹ Donner les informations nécessaires pour démontrer que tous les moyens disponibles sur votre territoire ont été utilisés pour obtenir les renseignements demandés, excepté ceux qui soulèveraient des difficultés disproportionnées. Dans le cas où vous vous seriez abstenu d'utiliser tous ces moyens parce que cela aurait soulevé des difficultés disproportionnées, veuillez décrire les moyens et les difficultés en question.

¹² Indiquer les raisons pour lesquelles les renseignements demandés sont vraisemblablement pertinents pour votre enquête. Veuillez vous référer à la définition de la pertinence vraisemblable figurant dans les commentaires sur l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE, en particulier les paragraphes concernant les demandes sur un groupe de contribuables, à savoir les paragraphes 5, 5.1 et 5.2, et 8h, ainsi que les articles 1 et 5(5) du modèle d'AERF de l'OCDE et les commentaires qui l'accompagnent. Devront être fournis, pour satisfaire aux critères de « pertinence vraisemblable », une description détaillée du groupe faisant l'objet de la demande, des faits et des circonstances qui ont conduit à soumettre la demande, et une base factuelle précise étayant les raisons de penser que les contribuables du groupe n'ont pas respecté leurs obligations fiscales. En règle générale, cette base factuelle résulte d'enquêtes antérieures ou de programmes de déclaration spontanée. Elle peut comprendre une explication du droit fiscal ou pénal applicable et des raisons de penser que les contribuables mentionnés n'ont pas respecté leurs obligations fiscales, ainsi que de la façon dont les renseignements contribueraient à déterminer ce non-respect.

¹³ Les renseignements demandés doivent être vraisemblablement pertinents et concorder avec les informations fournies aux rubriques précédentes, comme les informations générales. Soyez aussi précis que possible quant aux renseignements que vous demandez car cela servira de base à toute mesure de collecte de renseignements nationaux prise par les pays ou territoires auxquels la demande est adressée. Pour les demandes sur un groupe de contribuables, déterminer si des données et informations (et on des documents) pourraient suffire. Veuillez assigner des chiffres ou des lettres aux questions pour faciliter leur administration.

¹⁴ Veuillez préciser sous quelle forme les renseignements sont demandés et indiquer si une traduction de la réponse (et la langue demandée) ou une procédure de certification sont nécessaires, et pour quels motifs. Veuillez prendre en compte les délais et les coûts supplémentaires, qui devront éventuellement être déterminés d'un commun accord, liés à la certification et la traduction des documents.

En finir avec les montages financiers abusifs : Réprimer les intermédiaires qui favorisent les délits fiscaux et la criminalité en col blanc

Les crimes en col blanc, comme la fraude fiscale, les pots-de-vin et la corruption, sont souvent occultés par des structures juridiques et des opérations financières complexes spécifiquement conçues par des juristes, des comptables, des établissements financiers et d'autres « intermédiaires fiscaux ». Cette criminalité a des répercussions substantielles sur les recettes publiques, la confiance des citoyens et la croissance économique, y compris sur la reprise post-COVID 19. Ce rapport présente une série de stratégies et de mesures que les pays peuvent adopter pour s'attaquer aux intermédiaires spécialisés qui pratiquent la fraude fiscale et d'autres délits financiers pour le compte de leurs clients délinquants. Il met en lumière le rôle dommageable de ces intermédiaires et l'importance d'une action nationale et internationale concertée pour les combattre, et décrit les contre-stratégies recommandées pour dissuader ces professionnels d'apporter leur concours aux infractions fiscales et aux crimes d'affaires, mettre un terme à leurs activités, mener des enquêtes et engager des poursuites à leur encontre.



Pour plus d'informations :



ctp.contact@oecd.org



www.oecd.org/fr/fiscalite/delits



[@OECDtax](https://twitter.com/OECDtax)