

I. Introduction

A. Contexte

1. Avec la mondialisation croissante de l'économie mondiale, il devient plus facile, pour tous les contribuables, d'effectuer, de conserver et de gérer des placements par le biais d'institutions financières situées hors de leur juridiction de résidence. Des sommes considérables sont détenues à l'étranger où elles échappent à l'impôt si les contribuables ne respectent pas leurs obligations fiscales dans leur juridiction de résidence. La fraude fiscale internationale constitue un grave problème pour les juridictions partout dans le monde, qu'elles soient ou non membres de l'OCDE, grandes ou petites, développées ou en développement. Tous les pays ont intérêt à préserver l'intégrité de leurs systèmes fiscaux. La coopération entre administrations fiscales est essentielle pour lutter contre la fraude fiscale et protéger l'intégrité des systèmes fiscaux. Un aspect fondamental de cette coopération est l'échange de renseignements.

2. L'OCDE travaille depuis longtemps sur toutes les formes d'échange de renseignements – sur demande, spontané et automatique – et la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale ainsi que l'article 26 du Modèle de Convention fiscale de l'OCDE forment la base de toutes les formes d'échange de renseignements. Depuis 2009 en particulier, l'OCDE, l'UE et le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales ont beaucoup progressé pour améliorer la transparence et l'échange de renseignements sur demande.

3. Depuis 2012, les responsables politiques se sont intéressés aux possibilités offertes par l'échange automatique de renseignements. Le 19 avril 2013, les ministres des Finances et gouverneurs de banque centrale du G20 ont approuvé l'échange automatique en tant que nouvelle norme attendue. La décision du G20 faisait suite à l'annonce antérieure, par cinq pays européens, de leur volonté de développer et de tester l'échange multilatéral de renseignements fiscaux en se basant sur le Modèle d'accord intergouvernemental en vue d'améliorer la discipline fiscale internationale et de mettre en œuvre FATCA, élaboré entre ces pays (Allemagne, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni) et les

États-Unis (le « Modèle AIG 1 »). Le 22 mai 2013, le Conseil européen a décidé à l'unanimité de s'efforcer en priorité de développer l'échange automatique à l'échelle de l'UE et au niveau mondial, et s'est félicité des initiatives actuellement menées par le G8, le G20 et l'OCDE en vue d'élaborer une norme mondiale. Le 12 juin 2013, la Commission européenne a adopté une proposition législative visant à étendre la portée de l'échange automatique de renseignements dans sa directive sur la coopération administrative. Le 19 juin 2013, les dirigeants du G8 ont salué le rapport du Secrétaire général de l'OCDE intitulé « *A Step Change in Tax Transparency* » (un tournant pour la transparence fiscale) qui expose les mesures concrètes à prendre pour mettre en pratique un modèle mondial d'échange automatique. Les dirigeants du G8 se sont entendus pour coopérer avec l'OCDE et au sein du G20 en vue de mettre en œuvre de toute urgence les recommandations qui figurent dans ce rapport. Le 6 septembre 2013, les dirigeants des pays du G20 se sont engagés en faveur de l'échange automatique de renseignements en tant que nouvelle norme mondiale et ont pleinement appuyé les travaux menés par l'OCDE avec les pays du G20 en vue de présenter cette norme mondiale unique en 2014. En février 2014, les ministres des Finances et gouverneurs de banque centrale des pays du G20 ont approuvé la Norme commune de déclaration pour l'échange automatique de renseignements fiscaux figurant dans la deuxième partie du présent document. Au cours de la réunion du Conseil au niveau des Ministres, les Membres ont adopté (le 6 mai) une Déclaration sur l'échange automatique de renseignements en matière fiscale. En mai 2014, plus de 60 pays et territoires s'étaient engagés à mettre rapidement en œuvre la Norme commune de déclaration et à la transcrire dans leur droit interne. En outre, 44 juridictions se sont entendues sur un calendrier commun pour la mise en œuvre de la Norme.

4. Le modèle mondial d'échange automatique couvre les renseignements relatifs aux comptes financiers. De nombreuses juridictions, membres ou non de l'OCDE, pratiquent déjà l'échange automatique d'informations sur diverses catégories de revenu avec leurs partenaires et à l'échelle régionale (dans l'UE, par exemple), et transmettent aussi d'autres types de renseignements tels que les changements de résidence, l'achat ou la vente de biens immobiliers, les remboursements de la taxe sur la valeur ajoutée, les retenues d'impôt à la source, etc. La nouvelle norme mondiale n'a pas pour effet ni pour objet de restreindre les autres types ou catégories d'échange automatique de renseignements. Elle définit une norme minimale pour les renseignements à échanger. Les juridictions peuvent choisir d'échanger des renseignements en allant au-delà de la norme minimale définie dans le présent document.

5. La Norme commune de déclaration (« NCD »), qui vise à optimiser l'efficacité et à réduire les coûts pour les institutions financières, est largement inspirée de l'approche intergouvernementale suivie pour la mise en œuvre de la loi FATCA. Bien que cette approche diffère de la NCD sur certains aspects, les différences tiennent à la nature multilatérale du système NCD

et à d'autres facteurs spécifiques aux États-Unis, en particulier le concept d'imposition fondée sur la citoyenneté et l'existence d'une retenue d'impôt à la source significative et libératoire au titre de la loi FATCA. Compte tenu de ces caractéristiques, du fait que l'approche intergouvernementale pour l'application de la loi FATCA est un système préexistant qui présente d'étroites similitudes avec la NCD, et des progrès escomptés vers une large adhésion à la NCD, la démarche des États-Unis qui consiste à ne pas requérir de regarder à travers les entités d'investissement implantées dans des juridictions non partenaires est compatible et en accord avec la NCD.

B. Principales caractéristiques d'un modèle mondial d'échange automatique de renseignements sur les comptes financiers

6. Pour qu'un modèle d'échange automatique de renseignements sur les comptes financiers soit efficace, il doit être spécifiquement conçu en ayant à l'esprit le respect des obligations fiscales dans les juridictions de résidence plutôt que d'être la simple transposition d'un système de déclaration nationale. En outre, il doit être harmonisé de manière à ce que le plus grand nombre possible de juridictions de résidence et d'institutions financières puissent l'utiliser avec profit, tout en reconnaissant qu'il demeure certaines questions devant être décidées par la mise en œuvre au plan local. La normalisation présente l'avantage de simplifier les processus, d'accroître l'efficacité et de réduire les coûts pour l'ensemble des parties prenantes concernées. Une prolifération de modèles différents et incompatibles risque d'imposer aux pouvoirs publics comme aux entreprises des coûts élevés liés à la collecte des informations nécessaires et à l'exploitation des différents modèles. Elle pourrait entraîner une fragmentation des normes, susceptible d'induire des exigences contradictoires, d'accroître les coûts de conformité et de réduire l'efficacité. Enfin, la fraude fiscale étant un problème mondial, le modèle doit être de portée mondiale afin de pouvoir lutter contre la fraude fiscale internationale et ne pas simplement déplacer le problème au lieu de le résoudre. Des mécanismes de nature à encourager le respect des obligations fiscales peuvent aussi être nécessaires pour atteindre cet objectif.

7. En 2012, l'OCDE a présenté au G20 le rapport « *Échange automatique de renseignements : Qu'est-ce que l'échange automatique de renseignements, comment fonctionne-t-il, quels sont ses avantages, quels progrès reste-t-il à accomplir ?* »¹, qui résume les principales caractéristiques

1. OECD (2012), *Échange automatique de renseignements : Qu'est-ce que l'échange automatique de renseignements, comment fonctionne-t-il, quels sont ses avantages, quels progrès reste-t-il à accomplir*, OCDE, Paris, disponible sur www.oecd.org/fr/fiscalite/echange-de-renseignements-fiscaux/rapportechangeautomatiquederenseignements.htm.

d'un modèle efficace d'échange automatique. Les principaux facteurs qui conditionnent la réussite de l'échange automatique de renseignements financiers sont les suivants : (1) une norme commune pour la déclaration de renseignements, une diligence raisonnable et un échange de renseignements, (2) une base juridique et opérationnelle pour l'échange de renseignements ; et (3) des solutions techniques communes ou compatibles.

1. Norme commune de déclaration, diligence raisonnable et échange de renseignements

8. Un modèle efficace d'échange automatique de renseignements nécessite une norme commune définissant les renseignements devant être déclarés par les institutions financières et à échanger avec les juridictions de résidence. De cette manière, il est assuré que les déclarations des institutions financières sont alignées avec les intérêts de la juridiction de résidence, et les renseignements échangés seront de meilleure qualité et plus prévisibles. La juridiction de résidence disposera alors de meilleures possibilités pour améliorer le respect des obligations fiscales et utiliser au mieux les informations fournies (par exemple, via le recoupement automatique avec les informations nationales résultant des obligations déclaratives nationales et l'analyse de données).

9. Pour limiter les risques que les contribuables contournent le modèle en transférant des actifs vers des institutions ou en investissant dans des produits qui ne sont pas couverts par le modèle, un régime déclaratif doit avoir une large portée comportant trois dimensions :

- **Les informations financières communiquées** : Un régime déclaratif complet couvre différentes catégories de revenus d'investissement, y compris les intérêts, dividendes et types analogues de revenu, et prévoit également le cas de figure dans lequel un contribuable cherche à dissimuler des capitaux qui représentent un revenu ou des actifs sur lesquels l'impôt a été éludé (par exemple, en demandant des informations sur les soldes de comptes).
- **Les titulaires de compte soumis à l'obligation déclarative** : Un régime déclaratif complet exige la communication d'informations concernant les personnes physiques, mais doit aussi limiter les possibilités pour les contribuables de recourir à des entités ou des constructions juridiques pour se soustraire à leurs obligations déclaratives. Par conséquent, les institutions financières doivent être tenues de regarder au travers des sociétés-écrans, des fiducies et structures analogues, y compris les entités imposables, afin de déceler les situations dans lesquelles un contribuable cherche à dissimuler le nominal mais accepte de payer des impôts sur le revenu.

- **Les institutions financières soumises à l'obligation déclarative :** Un régime déclaratif complet couvre non seulement les banques, mais également d'autres institutions financières telles que les courtiers, certains organismes de placement collectif et certaines sociétés d'assurance.

10. Outre une norme commune définissant la portée des renseignements à collecter et à échanger, un modèle efficace d'échange automatique d'informations financières requiert également une norme commune sur un ensemble solide de procédures de diligence raisonnable que les institutions financières doivent suivre afin de déterminer les comptes déclarables et de se procurer les éléments d'identification des titulaires de comptes qui doivent être communiqués pour ces comptes. Les procédures de diligence raisonnable sont essentielles parce qu'elles contribuent à garantir la qualité des informations communiquées et échangées. Enfin, un retour d'expérience de la juridiction qui reçoit les renseignements à celle qui les transmet concernant d'éventuelles erreurs dans les informations reçues peut aussi représenter un aspect important d'un modèle d'échange automatique efficace. Ce retour d'expérience peut prendre la forme d'un échange spontané de renseignements, qui constitue en soi un autre aspect important de la coopération entre autorités fiscales.

2. Base juridique et opérationnelle de l'échange de renseignements

11. Il existe différentes bases juridiques à l'échange automatique de renseignements. Même si les conventions bilatérales telles que celles fondées sur l'article 26 du Modèle de Convention fiscale de l'OCDE autorisent un tel échange, il peut être plus efficace de fonder les relations d'échange automatique sur un instrument multilatéral. La Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (la « Convention »)², telle qu'amendée en 2011, est un tel instrument. Elle prévoit toutes les formes de coopération administrative, contient des règles strictes relatives à la confidentialité et au bon usage des informations, et permet l'échange automatique. L'un de ses principaux avantages est sa portée

2. La Convention multilatérale a été élaborée conjointement par le Conseil de l'Europe et l'OCDE et est ouverte à la signature par les pays membres de deux Organisations depuis le 25 janvier 1988. La Convention a été modifiée en réponse à l'appel lancé lors du Sommet de Londres du G20 en avril 2009 en vue de l'aligner sur la norme internationale relative à l'échange de renseignements et l'ouvrir à l'ensemble des pays, notamment pour permettre aux pays en développement de tirer profit du nouvel environnement plus transparent. Sa version modifiée a été ouverte à la signature le 1^{er} juin 2011.

mondiale³. Aux termes de la Convention, l'échange automatique nécessite la conclusion d'un accord spécifique entre les autorités compétentes des parties, qui peut être souscrit par deux parties ou plus, de sorte qu'un accord unique peut régir l'échange automatique entre deux parties ou plus (l'échange automatique proprement dit ayant toujours lieu sur une base bilatérale). Cet accord entre autorités compétentes active et « rend opérationnel » l'échange automatique entre les participants. Lorsque des juridictions ont recours à d'autres instruments d'échange de renseignements, comme des conventions bilatérales, un accord entre autorités compétentes peut jouer le même rôle.

12. Les conventions et instruments d'échange de renseignements contiennent tous des dispositions strictes qui imposent la confidentialité des informations échangées et restreignent le nombre de personnes à qui ces informations peuvent être divulguées et l'usage qui peut en être fait. L'OCDE a publié un Guide sur la confidentialité,⁴ qui définit les meilleures pratiques en la matière et donne des orientations concrètes sur les moyens d'assurer un niveau de protection adéquat. Avant de conclure un accord prévoyant l'échange automatique de renseignements avec une autre juridiction, la juridiction destinataire doit impérativement disposer du cadre juridique et des capacités et procédures administratives nécessaires pour garantir la confidentialité des informations reçues et s'assurer qu'elles seront utilisées uniquement aux fins prévues dans l'instrument.

3. Solutions techniques communes ou compatibles

13. Des solutions techniques communes ou compatibles pour la communication et l'échange d'informations constituent un aspect essentiel de tout système normalisé d'échange automatique, surtout s'il est destiné à être utilisé par de nombreuses juridictions et institutions financières. La normalisation réduit les coûts pour l'ensemble des parties concernées.

14. Le format technique de déclaration doit être normalisé afin de pouvoir collecter, échanger et traiter les informations rapidement, efficacement et au moindre coût, et des méthodes sécurisées et compatibles de transmission et de cryptage de données doivent être disponibles.

3. Pour des informations sur les juridictions couvertes par la Convention, les signataires et les ratifications, voir www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf.

4. OCDE (2012), *Garantir la confidentialité* OCDE, Paris, disponible sur www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/rapport-garantir-la-confidentialite.pdf.

C. Aperçu de la norme sur l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers

15. La deuxième partie de ce document contient (A) un modèle d'accord/d'arrangement entre autorités compétentes (« Modèle AAC ») et (B) la norme commune de déclaration et de diligence raisonnable concernant les renseignements relatifs aux comptes financiers (NCD). Ensemble, ils constituent la norme commune de déclaration, de diligence raisonnable et d'échange de renseignements relatifs aux comptes financiers.

16. La mise en œuvre de la norme supposera de la transcrire dans le droit interne. La conclusion d'un accord entre autorités compétentes basé sur le modèle permettra alors la mise en place de l'échange d'informations fondé sur des instruments juridiques existants, comme la Convention ou des conventions bilatérales relatives à l'impôt sur le revenu. L'échange de renseignements peut aussi se fonder sur un accord/arrangement multilatéral entre autorités compétentes, ou des juridictions peuvent conclure un accord intergouvernemental multilatéral ou plusieurs accords intergouvernementaux qui seraient des traités internationaux à part entière couvrant à la fois les obligations déclaratives et les procédures de diligence, conjugués à un accord entre autorités compétentes de portée plus limitée. Une législation européenne qui couvrirait les éléments de la NCD pourrait également constituer la base juridique.

1. Résumé du Modèle d'accord entre autorités compétentes

17. Le Modèle AAC est le lien entre la NCD et la base juridique (comme la Convention ou une convention fiscale bilatérale) permettant l'échange de renseignements relatifs aux comptes financiers. Le Modèle AAC se compose de plusieurs considérants et de sept sections, et définit les modalités des échanges pour assurer des flux appropriés de renseignements. Les considérants évoquent les règles nationales en matière de déclaration et de diligence raisonnable qui sous-tendent l'échange de renseignements en vertu de l'accord entre autorités compétentes. Ils énoncent également des principes relatifs à la confidentialité, aux garanties et à l'existence des infrastructures nécessaires à un échange efficace.

18. Le Modèle AAC contient une section de définitions (section 1), couvre le type de renseignements à échanger (section 2), la durée et les modalités des échanges (section 3) ainsi que les règles de confidentialité et de protection des données qui doivent être respectées (section 5). Les sections 4, 6 et 7 portent sur les consultations entre autorités compétentes, la collaboration en matière d'application et de mise en œuvre de l'accord, les modifications et la durée de l'accord, y compris sa suspension et sa résiliation.

2. Résumé de la Norme commune de déclaration (« NCD »)

19. La NCD définit la norme de déclaration et de diligence raisonnable qui sous-tend l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers. Une juridiction qui met en œuvre la NCD doit s'être dotée de règles qui imposent aux institutions financières de communiquer des renseignements conformément aux obligations déclaratives figurant dans la section I et de suivre des procédures de diligence raisonnable conformes à celles énoncées dans les sections II à VII. Les termes commençant par une majuscule utilisés dans la NCD sont définis dans la section VIII.

20. Les institutions financières couvertes par la norme incluent les établissements gérant des dépôts de titres, établissements de dépôt, entités d'investissement et organismes d'assurance particuliers, sauf s'ils présentent un faible risque d'être utilisés à des fins de fraude fiscale et sont dispensés des obligations déclaratives. Les informations financières à communiquer concernant les comptes déclarables incluent les intérêts, dividendes, soldes de comptes ou valeur portée en compte, revenus de certains produits d'assurance, produits de cession d'actifs financiers et autres revenus générés par des actifs inscrits au compte ou des paiements effectués en lien avec le compte. Les comptes déclarables incluent les comptes détenus par des personnes physiques et par des entités (comprenant les fiducies et fondations), et la norme impose « de regarder à travers » les entités passives en vue d'identifier et de déclarer les personnes qui en détiennent le contrôle.

21. Les procédures de diligence raisonnable que les institutions financières déclarantes doivent suivre pour identifier les comptes déclarables sont décrites dans les sections II à VII. Elles opèrent une distinction entre comptes de personnes physiques et comptes d'entités. Elles font également une différence entre comptes préexistants et nouveaux comptes, sachant qu'il est plus difficile et onéreux pour les institutions financières de se procurer des informations auprès de titulaires de comptes existants qu'au moment de l'ouverture du compte.

- Pour les **comptes de personnes physiques préexistants**, les institutions financières sont tenues d'examiner les comptes sans appliquer de seuil *de minimis*. Les règles distinguent les comptes de valeur élevée et les comptes de faible valeur. Pour ces derniers, elles prévoient un test fondé sur l'adresse de résidence permanente au moyen de pièces justificatives; à défaut, l'institution financière doit déterminer la résidence en procédant à une recherche d'indices. Une auto-certification (et/ou des pièces justificatives) est nécessaire si les indices s'avèrent contradictoires, faute de quoi, les informations seront communiquées à toutes les juridictions soumises à déclaration pour lesquelles des indices ont été trouvés. Pour les comptes de valeur élevée, des procédures de diligence raisonnable renforcées

s'appliquent, comportant l'examen des dossiers papier et un test de connaissance effective par le chargé de clientèle.

- Pour les **nouveaux comptes de personnes physiques**, la NCD requiert l'auto-certification (et la confirmation de sa vraisemblance) sans seuil *de minimis*.
- Pour les **comptes d'entité préexistants**, les institutions financières sont tenues de déterminer : a) si l'entité proprement dite est une personne devant faire l'objet d'une déclaration, ce qu'elles peuvent généralement faire en étudiant les informations disponibles (procédures AML/KYC en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et de connaissance de la clientèle) et, dans le cas contraire, une auto-certification est requise ; et b) si l'entité est une entité non financière (ENF) passive, et dans l'affirmative, la résidence des personnes qui en détiennent le contrôle. Pour un certain nombre de titulaires de comptes, l'évaluation du caractère actif ou passif est assez simple, et peut être réalisée à partir des informations disponibles ; pour d'autres, une auto-certification peut s'avérer nécessaire. Les comptes d'entité préexistants présentant un solde inférieur à 250 000 USD (ou l'équivalent en monnaie locale) ne font pas l'objet d'un examen.
- Pour les **nouveaux comptes d'entité**, les évaluations à effectuer sont les mêmes que pour les comptes préexistants. Toutefois, compte tenu de la plus grande facilité d'obtenir des auto-certifications pour de nouveaux comptes, le seuil de 250 000 USD (ou l'équivalent en monnaie locale) ne s'applique pas.

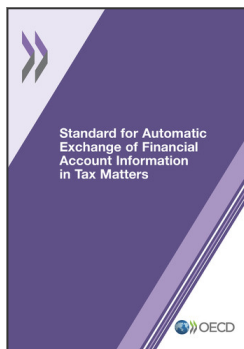
22. La section IX de la NCD décrit les règles et procédures administratives qu'une juridiction est censée avoir mises en place pour garantir une mise en œuvre efficace de la NCD et son respect.

3. Commentaires sur le Modèle AAC et sur la NCD

23. À chaque section du Modèle AAC et de la NCD correspond un Commentaire détaillé destiné à illustrer ou à interpréter ses dispositions. Les Commentaires sont réunis dans la troisième partie de ce rapport. La mise en œuvre de la norme étant basée sur le droit interne, il faudra veiller à une application cohérente entre juridictions afin d'éviter de soumettre les institutions financières, surtout celles qui exercent leurs activités dans plusieurs juridictions, à des coûts et des procédures inutiles. Les Commentaires proposent plusieurs situations dans certains cas bien précis.

4. Solutions techniques

24. Enfin, ce document contient également des informations sur les solutions techniques nécessaires. Il comprend un schéma qui devra être utilisé pour l'échange de renseignements, et définit une norme pour les aspects informatiques de la protection des données et de la confidentialité, ainsi que pour la transmission et le cryptage nécessaires à la sécurité des informations communiquées en vertu de la NCD. L'Annexe 3 de ce document contient une représentation, sous forme de diagrammes, du schéma NCD et un guide de l'utilisateur. Comme le prévoit le Modèle AAC, les autorités compétentes utiliseront le schéma NCD pour l'échange des renseignements demandés. Ce schéma peut également être utilisé par les Institutions financières déclarantes pour communiquer les informations (dans la mesure où le droit interne les y autorise). Les aspects informatiques de la protection des données et de la confidentialité ainsi que les règles de transmission et de cryptage figurent dans les Commentaires sur les sections 3 et 5 du Modèle AAC.



Extrait de :

Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264216525-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2014), « Introduction », dans *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264222090-3-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte 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.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.