

---

**Au carrefour entre normes juridiques et changements politiques, comment les dynamiques institutionnelles permettent-elles d'éclairer la construction historique du mécanisme d'échange automatique d'informations fiscales au niveau de l'Union européenne ?**

**Auteur :** Christiaens, Pierre

**Promoteur(s) :** Bourgeois, Marc

**Faculté :** Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

**Diplôme :** Master en sciences politiques, orientation générale, à finalité spécialisée en administration publique

**Année académique :** 2016-2017

**URI/URL :** <http://hdl.handle.net/2268.2/2298>

---

*Avertissement à l'attention des usagers :*

*Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.*

*Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.*

---

**« Au carrefour entre normes juridiques et changements politiques, comment les dynamiques institutionnelles permettent-elles d'éclairer la construction historique du mécanisme d'échange automatique d'informations fiscales au niveau de l'Union européenne ? »**

Année académique 2015 – 2016

Promoteur : M. BOURGEOIS

Mémoire réalisé par Pierre CHRISTIAENS  
Deuxième année du grade de master en Sciences Politiques,  
finalité administration publique



*A mon étoile qui n'a cessé de scintiller, qui m'a  
donné la force de me relever et de m'accrocher,  
A toutes celles et à tous ceux qui m'ont aidé,  
A mon papa qui ne m'a pas laissé renoncer,  
A Monsieur Bourgeois pour son soutien et son souffle qui m'a porté,  
Trouvez ici le témoignage de ma force et de ma détermination.*

# SOMMAIRE

<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>METHODOLOGIE.....</b>	<b>8</b>
<b>1. Recherche quantitative vs. recherche qualitative : définitions et comparaison .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Caractéristiques des entretiens réalisés.....</b>	<b>9</b>
<b>3. Aspects juridiques .....</b>	<b>10</b>
<b>CHAPITRE 1 – LE NEO-INSTITUTIONNALISME COMME CADRE THEORIQUE .....</b>	<b>12</b>
<b>1. L’institutionnalisme et les outils propres à la science politique : généralités.....</b>	<b>12</b>
<b>2. De l’ancien au nouvel institutionnalisme .....</b>	<b>12</b>
2.1. Le concept d’institution : définition selon les néo-institutionnalistes .....	12
2.2. Le « néo-institutionnalisme » .....	13
2.2.1. Le néo-institutionnalisme du choix rationnel.....	15
2.2.2. Le néo-institutionnalisme sociologique.....	16
2.2.3. Le néo-institutionnalisme historique .....	17
2.2.3.1. Notion de dépendance au sentier emprunté : présentation et caractéristiques .....	18
2.2.3.2. Changement institutionnel : de processus de formation à processus d’adaptation .....	20
2.2.3.3. Choc exogène perçu comme un changement majeur .....	21
2.2.3.4. Processus d’adaptation et changements progressifs .....	22
2.2.3.5. Trajectoires institutionnelles .....	23
<b>CHAPITRE 2 – L’ECHANGE AUTOMATIQUE D’INFORMATIONS FISCALES SELON LE NEO-INSTITUTIONNALISME HISTORIQUE.....</b>	<b>25</b>
<b>1. Définition de l’évasion, de la fraude et de l’échange automatique d’informations fiscales .....</b>	<b>25</b>
<b>2. L’héritage d’une trajectoire institutionnelle .....</b>	<b>26</b>
2.1. Dynamiques antérieures à la directive épargne de 2003 .....	26
2.2. La directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l’épargne sous forme de paiements d’intérêts .....	27
2.2.1. Généralités.....	28
2.2.2. Particularités en terme de subsistance de trajectoires : l’échange automatique d’informations <i>versus</i> le système de retenue à la source .....	28
2.2.3. Analyse et perceptions des acteurs .....	29
2.3. La dynamique institutionnelle de l’OCDE .....	30
2.4. La dynamique institutionnelle du G20.....	31

2.4.1.	Qu'est-ce que le « G20 » ? .....	31
2.4.2.	Lien entre le G20 et l'O.C.D.E. ....	31
<b>3.</b>	<b>Chocs exogènes majeurs .....</b>	<b>32</b>
3.1.	Un « premier » choc exogène majeur : la crise financière de 2008 .....	32
3.2.	Un « second » choc exogène majeur : le FATCA de 2010 .....	33
3.3.	Conséquences des chocs exogènes sur l'héritage institutionnel .....	34
3.3.1.	Une « situation critique » suite à deux chocs exogènes .....	34
3.3.2.	Critiques et adaptation de l'héritage institutionnel de 2003 suite à cette « situation critique » .....	35
<b>4.</b>	<b>La directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE .....</b>	<b>38</b>
4.1.	Généralités.....	38
4.2.	Ordre temporel : conséquences du FATCA sur les directives européennes .....	39
<b>5.</b>	<b>La directive 2014/48/UE du Conseil du 24 mars 2014 modifiant la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts .....</b>	<b>45</b>
5.1.	Généralités.....	45
5.2.	Analyse et perceptions des acteurs .....	45
<b>6.</b>	<b>La directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal .....</b>	<b>46</b>
6.1.	Généralités.....	46
6.2.	Analyse et perceptions des acteurs .....	47
<b>7.</b>	<b>La directive (UE) 2015/2060 du Conseil du 10 novembre 2015 abrogeant la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts .....</b>	<b>48</b>
7.1.	Généralités.....	48
<b>8.</b>	<b>Synthèse de la chronologie de l'échange d'informations fiscales .....</b>	<b>50</b>
<b>9.</b>	<b>Les directives sous le prisme de changements institutionnels progressifs.....</b>	<b>51</b>
9.1.	Généralités.....	51
9.2.	Quels changements progressifs ? .....	51
9.2.1.	Le remplacement .....	51
9.2.2.	La sédimentation .....	52
9.2.3.	La déviation.....	52
9.2.4.	La conversion .....	53
9.2.5.	La diffusion.....	53

<b>CONCLUSION .....</b>	<b>54</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>57</b>
<b>1. Ouvrages .....</b>	<b>57</b>
<b>2. Ouvrages collectifs.....</b>	<b>57</b>
<b>3. Articles de revue .....</b>	<b>58</b>
<b>4. Site internet .....</b>	<b>59</b>
<b>5. Textes de loi .....</b>	<b>60</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>62</b>
<b>1. Annexe I – Guide d’entretien.....</b>	<b>62</b>
1.1. Précisions.....	62
1.2. Questions posées .....	62
<b>2. Annexe II - Retranscription de l'entretien avec les représentants de la Commission européenne .....</b>	<b>64</b>
<b>3. Annexe III - Retranscription de l’entretien avec Ahmed Laaouej.....</b>	<b>94</b>
<b>4. Annexe IV – Retranscription de l’entretien avec Benoît Piedboeuf, député fédéral 108</b>	
<b>5. Annexe V – Retranscription de l’entretien avec le représentant francophone de FEBELFIN.....</b>	<b>123</b>
<b>6. Annexe VI - Entretien avec Frédéric Janssen.....</b>	<b>144</b>
<b>7. Annexe VII – Retranscription de l’entretien avec Deloitte .....</b>	<b>155</b>

## INTRODUCTION

La fraude et l'évasion fiscales représentent une entorse considérable au fonctionnement budgétaire des Etats. Longtemps ignorée par les pouvoirs publics, l'ampleur de la crise financière de 2008 a suscité un regain d'intérêt sur les scènes européenne et mondiale pour les questions liées à la fraude et à l'évasion fiscales. Etant donné l'importance historique des développements juridiques de l'échange d'informations fiscales, la science politique permet d'apporter un regard novateur à cette thématique. Dans le cadre de ce travail, une question de recherche a été retenue : « Au carrefour entre normes juridiques et changements politiques, comment les dynamiques institutionnelles permettent-elles d'éclairer la construction historique du mécanisme d'échange automatique d'informations fiscales ? ». Afin de répondre à cette question, une méthodologie spécifique a été retenue et deux chapitres ont été développés. Ainsi, des entretiens constituant le fondement de la recherche qualitative ont été réalisés. Ensuite, le premier chapitre présente la théorie du néo-institutionnalisme qui servira à analyser le mécanisme d'échange d'informations fiscales. Après avoir exposé les dimensions de ce courant théorique de façon générale, il s'agira d'expliquer son versant historique de manière spécifique pour les nécessités de ce mémoire. Le second chapitre applique la théorie du néo-institutionnalisme historique à l'échange automatique d'informations fiscales. Ainsi, il s'agit de mettre en évidence les dynamiques institutionnelles liées à ce mécanisme afin de montrer comment l'héritage de la directive épargne de 2003 est l'objet de changements temporels progressifs. Par conséquent, il s'agit de porter une attention particulière à l'ordre temporel selon lequel les différentes directives européennes ont été adoptées et aux tensions qui existaient autour de chacune d'entre elles. Ainsi, les avis recueillis dans la littérature et les interprétations qui ont été récoltées lors des entretiens réalisés permettront de confronter les normes juridiques européennes à la réalité pratique qu'en ont les acteurs. A travers la démarche propre au néo-institutionnalisme historique, il sera possible de souligner les dimensions politiques qui ont accompagné la construction du mécanisme d'échange automatique d'informations fiscales et, de manière plus spécifique, de caractériser les changements progressifs qui ont été apportés à l'héritage institutionnel de 2003.



## METHODOLOGIE

La méthodologie retenue dans ce travail vise essentiellement à confronter les documents officiels (articles scientifiques, directives européennes, etc.) par rapport aux représentations des acteurs<sup>1</sup> concernant le mécanisme d'échange d'informations fiscales. Pour ce faire, parmi les outils disponibles en sciences politiques figurent la recherche qualitative et la recherche quantitative. Avant de préciser le type de recherche à appliquer dans ce travail, il convient tout d'abord de les définir, de les décrire et de les comparer. De plus, les interprétations des acteurs seront dévoilées à l'aide d'entretiens. Ensuite, les caractéristiques inhérentes des entretiens réalisés seront présentées. Enfin, les fondements juridiques utilisés pour ce mémoire seront décrits.

### 1. Recherche quantitative vs. recherche qualitative : définitions et comparaison

Sans entrer dans les détails ombrageux des définitions, puisque ce travail ne mobilise pas la recherche quantitative, on retiendra que celle-ci s'envisage, selon le Trésor de la Langue Française, comme celle « Qui est fondée sur l'étude de statistiques ou de données numériques<sup>2</sup> ».

Selon Paillé et Mucchielli, la recherche qualitative peut se définir comme « la recherche qui implique un contact personnel avec les sujets de la recherche, principalement par le biais d'entretiens et par l'observation des pratiques dans les milieux mêmes où évoluent les acteurs<sup>3</sup> ». Selon les deux auteurs, la recherche qualitative a donc deux sens : premièrement, elle vise à recueillir des données qualitatives, en recourant par exemple à des témoignages ; deuxièmement, elle vise à en extraire le sens plutôt que de les transformer en pourcentages ou

---

<sup>1</sup> Selon le Dictionnaire des politiques publiques, p. 31, « la notion en politiques publiques recouvre deux dimensions, l'une concernant la contribution de l'acteur au processus politique et l'autre l'impact ou l'influence de cette contribution sur le résultat ».

<sup>2</sup> TRÉSOR DE LA LANGUE FRANÇAISE INFORMATISÉ, *Quantitatif, -ive, adj. et subst. masc.*, disponible à l'adresse suivante : <http://atilf.atilf.fr/> (page consultée le 6 janvier 2017).

<sup>3</sup> PAILLÉ, P., MUCCHIELLI, A., *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin, 2012, pp. 9-11.

en statistiques, cette transformation étant le reflet d'une démarche quantitative. Les données qualitatives visent donc à la compréhension et à l'interprétation des pratiques et des expériences plutôt que la mesure de variables à l'aide de processus mathématiques. En recourant à des procédés qualitatifs, il s'agit donc toujours de faire surgir le sens qui n'est jamais immédiat et qui est toujours implicite. Il ressort donc de cette définition que ce travail s'inscrit dans une démarche de recherche qualitative, ce qui permet de justifier la méthode utilisée, à savoir la réalisation d'entretiens qui permettront de confronter les documents recueillis aux interprétations des acteurs. En effet, il s'agit de rencontrer des individus divers impliqués de près ou de loin par le mécanisme « EAI ». Selon DESLAURIERS, il est important d'aborder certaines caractéristiques de l'échantillon en recherche qualitative. Ainsi, « on recourt à ce qu'on appelle l'échantillon non probabiliste, qui est intentionnel et ne repose pas sur le hasard<sup>4</sup> ». Le postulat de base de la recherche qualitative est donc « que la taille de l'échantillon est rarement déterminée à l'avance, car tout dépend de l'évolution de la recherche et des informations nécessaires<sup>5</sup> ». Par conséquent, ce postulat de base a été appliqué dans la sélection des acteurs avec lesquels les entretiens ont été réalisés. En effet, ceux-ci ont été sélectionnés intentionnellement et par rapport aux informations à confronter.

## 2. Caractéristiques des entretiens réalisés

L'entretien semi-dirigé est la démarche qui caractérise la collecte d'informations de ce travail. L'ouvrage « Recherche qualitative : guide pratique » fournit une description de cette méthode. En effet, « un guide d'entretien (*cf.* Annexe I) comportant un certain nombre de questions principales servant de points de repère a été élaboré. Dans cet ordre d'idées, l'intervieweur peut aller au-delà des questions posées, en même temps qu'il s'assure d'obtenir à peu près les mêmes renseignements des différentes personnes interrogées<sup>6</sup> ». Bref, les mêmes questions ont été posées lors des entrevues. Parfois, des questions complémentaires ont été posées afin d'inviter l'intervenant à préciser ses propos.

C'est ainsi que six entretiens ont été réalisés et dont il convient de présenter les caractéristiques respectives qui importent dans la rédaction de ce mémoire. Premièrement, un entretien a été réalisé au sein de la Commission européenne, et plus spécifiquement avec des

---

<sup>4</sup> DESLAURIERS, J.-P., *Recherche qualitative. guide pratique*, New York, McGraw-Hill, 1991, p. 58.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> DESLAURIERS, J.-P., *op. cit.*, p. 36.

représentants de la Direction générale « Fiscalité et union douanière » (TAXUD). Toutefois, on notera que les intervenants rencontrés s’occupant de la fiscalité directe, de la coopération fiscale, de l’analyse économique et de l’évaluation ont souhaité que cet entretien soit anonyme. Deuxièmement, deux entretiens ont été réalisés avec des députés belges particulièrement actifs en cette matière : Monsieur Ahmed Laaouej (PS) et Monsieur Benoît Piedboeuf (MR). Ceci dit, deux limites de ce travail doivent être précisées. D’abord, on tiendra compte de l’impossibilité de rencontrer l’intégralité des députés de manière à représenter la diversité de ceux-ci sur l’échiquier politique national pour des raisons d’agenda parlementaire. Ensuite, on rappellera que l’objectif du travail n’est pas d’étudier l’échange automatique d’informations fiscales en fonction du programme de l’ensemble des partis politiques belges. Conséquemment, seuls deux députés ont été rencontrés suite à leur intérêt et leur expérience pour cette question. Troisièmement, un entretien a été réalisé avec Monsieur Rodolphe de Pierpont, porte-parole francophone de FEBELFIN. Celle-ci a pour mission fondamentale de représenter les intérêts des banques et de les concilier avec les intérêts des décideurs politiques<sup>7</sup>. Quatrièmement, un entretien a été réalisé avec un représentant de chez Deloitte, celle-ci étant un cabinet fournissant des services professionnels dans le domaine de la consultance fiscale<sup>8</sup>. Cinquièmement, un entretien a été réalisé avec Maître Janssen, avocat spécialisé en fiscalité.

### 3. Aspects juridiques

Ce mémoire appartenant aux sciences politiques, il ne s’agit donc pas de l’inscrire dans une perspective juridique. Toutefois, il est inconcevable d’aborder le thème étudié sans recourir aux dispositions juridiques essentielles. Par conséquent, cet alinéa explique l’aspect juridique retenu. En effet, si l’on a conscience que le mécanisme d’échange automatique d’informations fiscales au niveau européen a fait l’objet de développements juridiques de 1977 à 2016, le champ couvert a été réduit de 2003 à 2015. En effet, la directive 77/799/CEE du Conseil, du 19 décembre 1977, concernant l’assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats

---

<sup>7</sup> Conformément à la description qui est faite sur le site internet: FEBELFIN ASBL, *Concernant Febelfin*, 2016, disponible à l’adresse suivante: <https://www.febelfin.be/fr/concernant-febelfin> (page consultée le 19 juin 2016).

<sup>8</sup> Selon la description qui est disponible sur le site internet: DELOITTE, *About Deloitte. Learn about our global network of member firms*, 2016, disponible à l’adresse suivante: <http://www2.deloitte.com/fr/fr/legal/a-propos.html> (page consultée le 3 août 2016).

membres dans le domaine des impôts directs a été écartée de l'analyse suite à son obsolescence. En outre, la directive (UE) 2015/2376 du Conseil du 8 décembre 2015 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal a été écartée de ce travail. Bien que celle-ci ait été consolidée<sup>9</sup>, cette directive a été isolée suite à son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et à la connaissance limitée qu'en avaient par conséquent, lors de la réalisation des entretiens, les acteurs rencontrés. Enfin, la directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal n'a pas été prise en compte car la dernière législation consolidée est celle de 2015, ce qui s'explique après une recherche sur le moteur de recherche « EUR-Lex ». En définitive, les instruments juridiques retenus commencent avec la directive 2003/48/CE et se terminent à la directive (UE) 2015/2060 qui abroge la directive 2003/48/CE.

---

<sup>9</sup> On notera que la “consolidation” consiste à intégrer dans un acte juridique ses modifications et corrections successives (...) afin de les rassembler dans un document unique. (définition proposée sur le site internet “EUR-Lex”, EUR-LEX, *Législation* consolidée, s.d., disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/consleg.html> (page consultée le 21 décembre 2016)).

# CHAPITRE 1 – LE NEO-INSTITUTIONNALISME COMME CADRE THEORIQUE

## 1. L'institutionnalisme et les outils propres à la science politique : généralités

L'arsenal d'instruments dont dispose la science politique pour analyser les phénomènes politiques est large et varié. De même, l'approche multidisciplinaire dont se revendique cette discipline contraint le chercheur à faire des choix, puisque celle-ci peut s'inscrire dans diverses dimensions. Partant du constat que l'échange automatique d'informations fiscales est une politique publique qui est l'objet d'interactions entre des institutions politiques et sociales diverses, il s'agit d'inscrire cette politique au cœur des institutions où elle est amenée à évoluer.

Par conséquent, ce travail propose d'analyser l'échange d'informations fiscales en termes institutionnels. Néanmoins, il convient auparavant de cibler les concepts dans lesquels ce travail va se développer et d'écarter les dimensions jugées les moins pertinentes.

De la sorte, dans ce chapitre, il faudra tout d'abord définir le concept d'institution et, par la suite, présenter le courant du « néo-institutionnalisme », démarche qu'il s'agira de définir et de nuancer sous ses différentes formes afin de retenir celle qui structurera l'analyse.

## 2. De l'ancien au nouvel institutionnalisme

### 2.1. Le concept d'institution : définition selon les néo-institutionnalistes

Etant donné que ce travail entend mobiliser la notion d'institution comme grille d'analyse, il est indispensable de découvrir la définition spécifique qu'en donnent les néo-institutionnalistes et de décrire plus finement la conception qu'en ont ceux-ci. D'emblée, il faut envisager la notion d'institution comme « les organisations formelles, les règles et les procédures informelles qui structurent le comportement<sup>10</sup> ».

---

<sup>10</sup> STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F., *Structuring politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, United Kingdom, Cambridge University Press, 1992, p. 2.

Selon les néo-institutionnalistes, les « institutions » sont envisagées comme « les procédures, protocoles, normes et conventions officiels et officieux inhérents à la structure organisationnelle de la communauté politique ou de l'économie politique<sup>11</sup> ». En général, les institutionnalistes ont une définition des institutions qui inclut à la fois les organisations formelles, les règles et les procédures informelles qui structurent le comportement<sup>12</sup>. Les institutions contraignent et réfractent les politiques, mais elles ne sont jamais la seule cause des résultats<sup>13</sup>. En d'autres termes, il s'agit de s'intéresser à la manière dont les institutions structurent ces luttes politiques et ce faisant, influencent leurs résultats<sup>14</sup>.

## 2.2. Le « néo-institutionnalisme »

Suite à une lecture attentive des documents phares, une tension apparaît en ce qui concerne la nouveauté de l'institutionnalisme. A cet effet, les travaux de Kathleen Thelen et Sven Steinmo ainsi que Peter Hall et Rosemary Taylor apportent des précisions cruciales sur le sujet.

Selon Thelen et Steinmo, deux auteurs incontournables de la discipline, le néo-institutionnalisme traduit la « redécouverte des institutions (...) et se concentre sur l'importance des variables institutionnelles pour expliquer les résultats<sup>15</sup> ». Toujours selon ces auteurs, les néo-institutionnalistes trouvent leurs inspirations et leurs idées des anciennes traditions de l'économie, des sciences politiques et de la sociologie. Par conséquent, ce courant accorde une attention explicite aux variables institutionnelles. Selon eux, le « néo » institutionnalisme s'est développé en trois étapes auxquelles il convient de s'intéresser : l'institutionnalisme ancien, la révolution comportementale et le néo-institutionnalisme.

La première génération d'institutionnalisme, l'« ancien » institutionnalisme, consistait en l'étude de structures administratives, légales, et politiques diverses, impliquant une description des différentes configurations institutionnelles.

---

<sup>11</sup> HALL, P., TAYLOR, R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 1997, n° 3-4, p. 471.

<sup>12</sup> STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F., *op. cit.*, p. 2.

<sup>13</sup> STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F., *op. cit.*, p. 3.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F., *op. cit.*, p. 1.

Une seconde génération d'institutionnalisme apparaît dans les années 1950-1960 : la révolution comportementale, rejetant l'ancien institutionnalisme. D'après celle-ci, les lois formelles, les règles et les structures administratives n'expliquaient pas les comportements politiques actuels et les résultats politiques. Les « comportementalistes » soutenaient que pour comprendre les politiques et expliquer les résultats politiques, il ne s'agissait pas de se concentrer sur les attributs formels des institutions gouvernementales, mais plutôt sur les distributions informelles de pouvoir, sur les attitudes et sur le comportement politique<sup>16</sup>. Néanmoins, une critique fondamentale persistait au sein de ce courant, celle d'avoir mis les variables institutionnelles sur le côté. Fondamentalement, le paradigme comportementaliste dominant à l'époque visait à dépasser les structures formelles des anciens institutionnalistes en examinant les croyances et les comportements réels et observables des groupes et des individus. Néanmoins, certaines dimensions étaient exclues dans l'explication des résultats politiques, comme la distribution des ressources entre les groupes. La révolution comportementale a finalement engendré, selon Steinmo, Thelen et Longstreth, deux critiques institutionnelles distinctes : une perspective historique et une perspective du choix rationnel<sup>17</sup>. C'est ainsi qu'est apparu le néo-institutionnalisme.

Mobiliser l'analyse institutionnelle dans le cas de la politique étudiée dans ce travail apporte un éclairage intéressant puisqu'il s'agit de s'intéresser à la manière dont les institutions sculptent les stratégies politiques et influencent les résultats politiques<sup>18</sup>.

Selon Hall et Taylor<sup>19</sup>, trois écoles de pensées<sup>20</sup> caractérisent le néo-institutionnalisme : l'institutionnalisme des choix rationnels, l'institutionnalisme sociologique et l'institutionnalisme historique. Celles-ci s'intéressent au rôle joué par les institutions dans la détermination des résultats sociaux et politiques. Le néo-institutionnalisme a pour ambition d'expliquer le processus par lequel les institutions naissent ou se modifient. Quoi qu'il en soit, selon Hall et Taylor, les différentes versions du néo-institutionnalisme « cherchent toutes à

---

<sup>16</sup> STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F., *op. cit.*, p. 4.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F., *op. cit.*, p. 7.

<sup>19</sup> HALL, P., TAYLOR, R., *op. cit.*, p. 469.

<sup>20</sup> On notera toutefois que la littérature fait référence à l'existence d'un quatrième institutionnalisme: le néo-institutionnalisme discursif. Cependant, on n'en tiendra pas compte dans ce mémoire puisqu'il s'agit d'étudier la manière dont les idées relatives à une politique publique sont véhiculées.

élucider le rôle joué par les institutions dans la détermination des résultats sociaux et politiques<sup>21</sup> ».

### 2.2.1. Le néo-institutionnalisme du choix rationnel

Globalement, il importe ici de parcourir rapidement la littérature disponible quant à ce néo-institutionnalisme afin d'y retrouver l'interprétation qu'en ont les auteurs incontournables en la matière. Ainsi, selon les auteurs du Dictionnaire des politiques publiques, « le néo-institutionnalisme du choix rationnel se présente comme une grille de lecture “micro-économique” des phénomènes sociaux et politiques. Cette approche postule en effet que les individus (...) cherchent à déterminer le meilleur moyen pour parvenir à leurs fins<sup>22</sup> ». Si cet institutionnalisme attribue une place prépondérante à l'économie dans l'explication des résultats politiques, il reste néanmoins à préciser l'interaction qui s'opère entre économie et politique. Ainsi, selon Hall et Taylor, « les acteurs pertinents ont un ensemble déterminé de préférences ou de goûts et se comportent de façon complètement utilitaire pour maximiser la satisfaction de ces préférences<sup>23</sup> ». Dans ce modèle, selon Steinmo, Thelen et Longstreth, « les institutions sont les caractéristiques d'un contexte stratégique au sein duquel évoluent les acteurs rationnels<sup>24</sup> ». Autrement dit, on voit que les institutions sont le reflet de l'environnement stratégique au sein duquel évoluent les acteurs, étant donné que ces institutions doivent procurer la plus grande satisfaction aux individus. Par conséquent, conformément aux travaux de Steinmo, Thelen et Longstreth, elles ont pour rôle essentiel de définir (ou de contraindre) les stratégies que les acteurs politiques adoptent dans la poursuite de leurs intérêts<sup>25</sup>. Comme on l'aura compris, « l'école des choix rationnels postule un univers d'individus ou d'organisations cherchant à maximiser leur bien-être matériel<sup>26</sup> ». Selon Hall et Taylor, « le développement d'une institution s'explique par référence à l'efficacité avec laquelle elle sert les finalités matérielles de ceux qui l'acceptent<sup>27</sup> ».

---

<sup>21</sup> HALL, P., TAYLOR, R., *op. cit.*, p. 469.

<sup>22</sup> BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2014, p. 360.

<sup>23</sup> HALL, P., TAYLOR, R., *op. cit.*, p. 479.

<sup>24</sup> STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F., *op. cit.*, p. 7.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> HALL, P., TAYLOR, R., *op. cit.*, p. 484.

<sup>27</sup> *Ibid.*



Cette méthode d'analyse sera écartée dans ce travail. En effet, le fait de s'intéresser aux comportements stratégiques des acteurs dans le cadre de questions financières aurait difficilement permis de recueillir des interprétations fiables lors des entretiens réalisés ; si on tient notamment compte du secret bancaire.

### 2.2.2. Le néo-institutionnalisme sociologique

Selon Hall et Taylor, « les sociologues institutionnalistes cherchent à expliquer pourquoi les organisations adoptent un ensemble donné de formes, procédures ou symboles institutionnels, en insistant sur la diffusion de ces pratiques<sup>28</sup> ». Ainsi, même si cette forme d'institutionnalisme s'intéresse aux règles et aux normes formelles, les sociologues attachent une attention particulière aux « “cadres de signification” guidant l'action humaine<sup>29</sup> » fournis par les « systèmes de symboles, par les schémas cognitifs et par les modèles moraux<sup>30</sup> ». Selon la « dimension cognitive » de l'impact des institutions, il s'agit de percevoir la manière dont « les institutions influencent le comportement en fournissant des schémas et des modèles cognitifs sans lesquels il serait impossible d'interpréter le monde et le comportement des autres acteurs<sup>31</sup> ». D'après ces sociologues, « les individus ou organisations cherchent à définir ou à exprimer leur identité selon des modes socialement appropriés<sup>32</sup> ». Pour finir, il reste à préciser l'explication de la naissance et de la modification des pratiques institutionnelles selon ce courant. En effet, les sociologues soutiennent que « les organisations adoptent des formes ou des pratiques institutionnelles particulières parce que celles-ci ont une valeur largement reconnue dans un environnement culturel plus large<sup>33</sup> ».

Mis en relation avec la problématique de recherche à laquelle on s'intéresse, le néo-institutionnalisme sociologique aurait été une autre source possible d'enseignements riches. En effet, ce courant présente des similitudes avec l'institutionnalisme historique. En ce sens, les entretiens réalisés ont pour objectif de faire surgir les interprétations des acteurs rencontrés, objectif que les deux formes d'institutionnalisations ont en commun. Toutefois, le

---

<sup>28</sup> HALL, P., TAYLOR, R., *op. cit.*, p. 482.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> HALL, P., TAYLOR, R., *op. cit.*, p. 483.

<sup>32</sup> HALL, P., TAYLOR, R., *op. cit.*, p. 484.

<sup>33</sup> HALL, P., TAYLOR, R., *op. cit.*, p. 485.

choix en faveur du néo-institutionnalisme historique s'explique par rapport à la tension qui existe entre la culture et les institutions. Assurément, les néo-institutionnalistes sociologiques considèrent que « les institutions ne se contentent pas de contraindre les choix possibles, elles établissent le critère fondamental au travers duquel les acteurs découvrent leurs préférences<sup>34</sup> ». Si l'institutionnalisme sociologique fournit les clés pour interpréter les préférences contemporaines des individus, celles-ci ayant été rétrécies de plus en plus, les apports auraient été moindres selon ce positionnement théorique. Au contraire, l'institutionnalisme historique permet de tenir compte des préférences de ces mêmes individus tout en les inscrivant au sein des dynamiques institutionnelles dans lesquelles elles ont été amenées à se développer. Partant du constat que le champ des préférences individuelles était plus large dans le passé, la démarche historique offre plus d'informations en terme d'analyse que la démarche sociologique qui s'intéresse, pour rappel, aux cadres de significations.

Après avoir effectué ce rapide état des lieux des deux types de néo-institutionnalismes non retenus dans ce travail, il est à présent indispensable de décrire le courant dans lequel s'inscrit ce mémoire, ce qui est l'objet des développements ci-dessous.

### 2.2.3. Le néo-institutionnalisme historique

L'institutionnalisme historique, selon Thelen et Steinmo, représente une tentative d'éclairage sur la manière dont les luttes politiques sont arbitrées par le cadre institutionnel dans lequel elles se déroulent. Par conséquent, les choix politiques au sein des contraintes institutionnelles sont une caractéristique importante de ce nouvel institutionnalisme<sup>35</sup>. Afin de dresser un portrait rapide de la route à parcourir, les propos de Kathleen Thelen, auteure incontournable en la matière, donnent un aperçu plus qu'éclairant sur les éléments à garder à l'esprit afin d'analyser la politique de l'échange automatique d'informations fiscales : les institutionnalistes historiques prennent les institutions comme point de repère de l'analyse et demandent comment elles affectent les comportements individuels. L'institutionnalisme historique adopte une approche plus historique des institutions qui s'attache à tracer,

---

<sup>34</sup> BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P., *op. cit.*, p. 375.

<sup>35</sup> STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F., *op. cit.*, p. 2.

historiquement, l'apparition de différents types d'arrangements institutionnels qui promeuvent ou freinent le développement<sup>36</sup>.

La notion de dépendance au sentier emprunté, essentielle pour l'approche historique, doit désormais être expliquée et nuancée.

#### 2.2.3.1. Notion de dépendance au sentier emprunté : présentation et caractéristiques

Selon le dictionnaire des politiques publiques, cette notion « s'est développée pour souligner le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes (...) et cherche à rendre compte de la continuité des trajectoires des politiques publiques<sup>37</sup> ». Cette définition, bien que provisoire, permet de fixer les idées relatives à la notion.

De plus, les écrits des auteurs s'intéressant au néo-institutionnalisme historique permettront d'affiner la signification à donner à ce concept. Ainsi, selon Pierson et Skocpol, cette notion « réfère aux dynamiques d'auto-renforcement ou aux processus de retours positifs dans un système politique. Une logique claire est impliquée dans la définition stricte des processus de dépendance au sentier : les résultats d'une situation critique<sup>38</sup> déclenchent des mécanismes de rétroaction qui renforcent la récurrence d'un modèle particulier pour l'avenir<sup>39</sup> ». En effet, l'idée de base qu'en ont une majorité de néo-institutionnalistes historiques est que les choix politiques faits lors de la création d'une institution ou lorsqu'une politique est initiée auront une influence continue et largement déterminée sur la politique dans le futur<sup>40</sup>. Donc,

---

<sup>36</sup> THELEN, K., « Historical institutionalism in comparative politics », *Annual Reviews of Political Science*, 1999, vol. 2, p. 379.

<sup>37</sup> BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P., *op. cit.*, p. 411.

<sup>38</sup> Notion qui sera définie à la page 21.

<sup>39</sup> PIERSON, P., SKOCPOL T., *Historical Institutionalism in Contemporary Political Science*, 2002, p. 6, disponible à l'adresse suivante : [http://www.laisumedu.org/DESIN\\_Ibarra/Usuarios/PiersonSkocpol.pdf](http://www.laisumedu.org/DESIN_Ibarra/Usuarios/PiersonSkocpol.pdf) (consultée le 7 décembre 2016).

<sup>40</sup> PETERS, G., *Institutional Theory in Political Science. The new institutionalism*, London, The Continuum International Publishing Group, 2012, p. 70.

lorsqu'une institution se lance dans une trajectoire, il y a une tendance inertielle pour ces choix politiques initiaux à persister<sup>41</sup>.

Pierson ajoute que cette influence peut se manifester selon deux manières au moins. Ainsi, selon lui, deux définitions existent<sup>42</sup>. Premièrement, celle qui réfère à la pertinence causale des étapes antérieures au sein d'une séquence temporelle. En ce sens, les événements antérieurs d'une séquence influencent les résultats et les trajets, mais pas nécessairement en induisant un mouvement supplémentaire dans la même direction. Deuxièmement, celle dans laquelle les étapes précédentes dans une direction particulière impliquent un mouvement supplémentaire dans la même direction.

Si une majorité de la littérature récoltée sur ce sujet s'inscrit dans le processus de formation d'une politique publique donnée, un mécanisme prolonge la notion de « dépendance au sentier emprunté » : celui d'adaptation. Selon Peters, « One of the most interesting extensions of historical institutionalism is that path dependency does not have to occur only in the simple, straightforward, manner described above (...) : one rule tends to beget another rule to compensate for the inadequacies of the first rule<sup>43</sup> ». Autrement dit, la notion de « path dependence » englobe deux facettes dans la démarche du néo-institutionnalisme historique : un processus de formation et un processus d'adaptation, processus qu'il s'agit de nuancer par la suite.

L'hypothèse retenue pour ce travail est de scinder la politique étudiée le long d'un continuum. En effet, il s'agit de s'intéresser au processus de formation en retenant l'évènement clé ayant engendré le mécanisme d'échange d'informations fiscales, ce dernier étant entendu comme « moment fondamental ». Ensuite, il faut procéder à l'examen des processus d'adaptation, envisagés comme des mécanismes de changements incrémentaux.

En d'autres mots, il s'agira dans le cadre de ce travail de s'intéresser à la genèse politique du mécanisme d'échange automatique d'informations fiscales sous l'angle d'un processus de formation. Par la suite, il faudra observer les dynamiques liées au changement institutionnel. Par conséquent, il importe ci-dessous de distinguer les deux formes principales que peut revêtir le changement institutionnel.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> PIERSON, P., « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *The American Political Science Review*, 2000, vol. 94, n° 2, p. 252.

<sup>43</sup> PETERS, G., *op. cit.*, p. 72.

### 2.2.3.2. Changement institutionnel : de processus de formation à processus d'adaptation

Concernant cette dynamique d'adaptation, il faut s'intéresser à la manière dont les changements initiés permettent d'adapter une politique donnée aux pressions auxquelles celle-ci doit faire face. En outre, il faut préciser que dans le cadre d'un tel processus, les changements se produisent de façon périphérique à l'institution concernée, mais en laissant la structure de base intacte. Cette scission temporelle entre les deux processus est fondamentale car elle permet d'aborder la question du « séquençage » d'une politique publique. Selon Pierson, « Les étapes initiales dans une direction particulière pourraient encourager des mouvements ultérieurs le long du même chemin. Une partie importante de cette explication est cruciale pour les questions de séquençage. De cette manière, l'ordre temporel des événements ou processus clés aide à déterminer quel chemin de développement va émerger<sup>44</sup> ». En d'autres termes, il s'agit de s'intéresser au rôle des configurations institutionnelles historiques en scindant les processus de formation et d'adaptation dans le but de mettre en évidence le point de repère historique fondamental qui conditionne les changements futurs.

Globalement, l'« institutionnalisme historique commence avec un modèle de changement qui dépendait de changements à grande échelle qui se produisent rarement<sup>45</sup> ».

Afin de donner un aperçu de la tâche qui nous incombe dans ce travail, les propos de Pierson sont des plus utiles. Selon lui, « les étapes primitives d'un processus peuvent restreindre fondamentalement la gamme d'options disponibles pour les étapes ultérieures, identifier les mécanismes qui génèrent de telles contraintes peut être une source de connaissances puissantes sur les déterminants du changement institutionnel<sup>46</sup> ». En d'autres termes, les contraintes entourant les choix institutionnels passés réfractent la gamme de solutions institutionnelles disponibles pour le futur. Il est donc crucial de repérer ces contraintes institutionnelles, envisagées comme des chocs exogènes, afin de mettre en exergue les dynamiques ultérieures qu'elles supposent.

---

<sup>44</sup> PIERSON, P., *Politics in time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2004, pp. 64-66.

<sup>45</sup> PETERS, G., *op. cit.*, p. 80.

<sup>46</sup> PIERSON, P., *op. cit.*, p. 134.

### 2.2.3.3. Choc exogène perçu comme un changement majeur

Selon Pierson, des événements majeurs, envisagés comme des « chocs exogènes » constituent un catalyseur pour un changement institutionnel durable<sup>47</sup>. La notion de « situations critiques » (*critical junctures*) entretient une relation évidente avec les notions de « choc exogène » et de « dépendance au sentier emprunté ». Pour davantage de clarté, le concept de « situation critique » se définit, selon Capoccia, comme « un événement ou une série d'événements, typiquement exogènes à l'institution d'intérêt, qui conduisent à une phase d'incertitude politique dans laquelle les différentes options de changement institutionnel radical sont viables ; les conditions antécédentes définissent la gamme de solutions de rechange institutionnelles à la disposition des décideurs mais ne déterminent pas l'alternative choisie. L'une de ces options est sélectionnée et son choix génère un héritage institutionnel durable<sup>48</sup> ». Dès lors, il semble opportun de mettre cette définition en relation avec les propos de Pierson. En effet, l'idée générale de ce dernier est que « les situations critiques engendrent des chemins persistants de développement politique<sup>49</sup> ». Autrement dit, « les initiatives ultérieures sont contraintes de fonctionner dans les contours établis lors de ces situations critiques<sup>50</sup> ». Deux conditions fondamentales<sup>51</sup> caractérisent cette notion : premièrement, la durée de la situation critique doit être brève par rapport à la durée du processus de dépendance au sentier qu'elle instaure. Deuxièmement, la probabilité que les choix des agents affectent le résultat doit être élevée par rapport à cette probabilité avant et après la situation critique. En conclusion, « les résultats lors d'une situation critique déclenchent des processus de dépendance au sentier<sup>52</sup> ».

On a ainsi complété la signification de la notion de changements majeurs en insistant sur le lien qui existe entre cette dernière et la dimension de situation critique. L'idée était donc de concevoir l'hypothèse de situation critique comme un vecteur de dépendance au sentier par rapport aux options retenues au sein d'un processus de formation. C'est donc à partir d'une

---

<sup>47</sup> PIERSON, P., *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, op. cit., p. 135.

<sup>48</sup> CAPOCCIA, G., *Critical Junctures and Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press, s.d., pp. 6-7.

<sup>49</sup> PIERSON, P., *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, op. cit., p. 51.

<sup>50</sup> PIERSON, P., *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, op. cit., p. 67.

<sup>51</sup> CAPOCCIA, G., op. cit., p. 6.

<sup>52</sup> PIERSON, P., *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, op. cit., p. 95.

situation critique qu'un héritage institutionnel se formalise au sein d'un processus de formation relatif à une politique publique donnée.

#### 2.2.3.4. Processus d'adaptation et changements progressifs

Il faut maintenant s'intéresser à un second type de changement : les changements progressifs immiscés dans un processus d'adaptation d'une politique publique. Dans cette acception, « ces approches du changement supposent toutes que la structure de base d'une politique restera intacte, mais qu'il y aura aussi quelques changements<sup>53</sup> ». Thelen et Pierson ont identifié diverses stratégies liées au changement institutionnel. Aborder ces stratégies de changements institutionnels peut sembler redondant, mais permet d'amener un souffle nouveau à ce travail. En effet, disposer de ces outils permettra d'analyser davantage les dynamiques institutionnelles qui sont amenées à se dérouler au sein de la seconde dimension essentielle de ce travail : les processus d'adaptation. Mobiliser ces stratégies de changement permettra de structurer les dynamiques institutionnelles.

Ainsi, cinq formes de changements sont identifiées par les auteurs<sup>54</sup> : le remplacement (*displacement*), la sédimentation (*layering*), la déviation (*drift*), la conversion (*conversion*) et la diffusion (*diffusion*). Un survol rapide de ces notions est inéluctable, puisque les deux auteurs divergent quelque peu sur la signification à leur donner. Par conséquent, il est intéressant de résumer la vision qu'en ont ces deux fondateurs dans les lignes qui suivent.

Le « remplacement » est une forme de changement qui se rencontre lorsque les règles existantes au sein d'une institution sont supprimées et remplacées par l'introduction de nouvelles. Ce processus peut certes se caractériser, selon Thelen, par « la rupture rapide et soudaine des institutions et leur remplacement<sup>55</sup> », mais « peut également être un processus lent<sup>56</sup> ».

La « sédimentation » se produit lorsque de nouvelles règles sont rattachées à celles existantes. Thelen précise deux éléments : d'abord, contrairement au remplacement, la sédimentation

---

<sup>53</sup> PETERS, G., *op. cit.*, p. 80.

<sup>54</sup> Kathleen THELEN identifie quatre formes de changement: le remplacement, la sédimentation, la déviation et la conversion. Pour Paul PIERSON, trois types de changements ont reçu une attention particulière: la sédimentation, la conversion fonctionnelle et la diffusion.

<sup>55</sup> MAHONEY, J., THELEN, K., *Explaining institutional change. Ambiguity, Agency, and Power*, New York, Cambridge University Press, 2010, p. 32.

<sup>56</sup> *Ibid.*

n'introduit pas de nouvelles institutions ou règles, mais implique plutôt des modifications ou des ajouts aux normes existantes<sup>57</sup>. Ensuite, elle ajoute que « chaque nouvel élément peut être un petit changement en lui-même, mais ces petits changements peuvent s'accumuler, conduisant à un grand changement sur le long terme<sup>58</sup> ». Pour sa part, Pierson explique que ce mécanisme « repose sur l'idée que les institutions doivent faire face à des pressions pour s'adapter aux changements. (...) Les arrangements institutionnels existants peuvent rester intacts, mais d'autres institutions sont ajoutées<sup>59</sup> ».

La « déviation » se rencontre lorsque les règles restent identiques, mais leur impact varie en réponse à des changements dans l'environnement externe<sup>60</sup>.

La « conversion » se produit, selon Thelen, lorsque les règles restent identiques mais sont interprétées d'une nouvelle manière<sup>61</sup>. On fait donc « référence à des situations où les institutions existantes sont réorientées vers de nouveaux buts. En conséquence, ce qui peut ressembler à une continuité institutionnelle (...) peut dissimuler des changements importants dans le fonctionnement institutionnel<sup>62</sup> ».

Enfin, la « diffusion », selon Pierson, suggère le remplacement de l'ensemble des institutions<sup>63</sup>. Dit autrement, cette stratégie de changement institutionnel consiste à « repartir d'une page blanche ».

#### 2.2.3.5. Trajectoires institutionnelles

Lors des paragraphes précédents, différents concepts entourant le néo-institutionnalisme historique ont été détaillés. Ainsi, celui de « dépendance au sentier emprunté » a été au centre de l'attention. Cette notion de dépendance a été distinguée en deux processus clés propres à l'institutionnalisme historique, le processus de formation et d'adaptation.

Néanmoins, il est capital d'étudier les interactions qui vont avoir lieu entre institution et changement par la suite. En effet, des processus d'adaptation vont apparaître, ce qui n'implique pas obligatoirement que ceux-ci aillent dans la continuité du résultat initial. Selon

---

<sup>57</sup> MAHONEY, J., THELEN, K., *op. cit.*, p. 33.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> PIERSON, P., *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, *op. cit.*, p. 137.

<sup>60</sup> MAHONEY, J., THELEN, K., *op. cit.*, p. 34.

<sup>61</sup> MAHONEY, J., THELEN, K., *op. cit.*, pp. 34-35.

<sup>62</sup> PIERSON, P., *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, *op. cit.*, p. 138.

<sup>63</sup> *Ibid.*



Pierson : « Previous events in a sequence influence outcomes and trajectories, but not necessarily by inducing continuous movement in the same direction<sup>64</sup> ». Autrement dit, il incombera de vérifier si les changements institutionnels liés au mécanisme « EAI » se sont déroulés ou pas dans la même direction et si d'autres trajectoires institutionnelles étaient présentes.

---

<sup>64</sup> PIERSON, P., *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, op. cit, p. 68.

## CHAPITRE 2 – L’ECHANGE AUTOMATIQUE D’INFORMATIONS FISCALES SELON LE NEO-INSTITUTIONNALISME HISTORIQUE

Après avoir décrit la théorie du néo-institutionnalisme historique, il conviendra désormais d’examiner les dynamiques antérieures à la directive épargne de 2003, ce qui permettra de mettre en exergue les outils et fondations important(e)s du mécanisme d’échange automatique d’informations fiscales pour analyser la séquence s’étendant de 2003 à 2015.

Avant d’entamer une étude approfondie de cette matière, il paraît nécessaire de définir les notions d’évasion et de fraude fiscales ainsi que le mécanisme d’échange.

### 1. Définition de l’évasion, de la fraude et de l’échange automatique d’informations fiscales

Il convient tout d’abord de définir les notions de fraude et d’évasion fiscales pour ensuite présenter le mécanisme « EAI » qui entend réguler celles-ci.

Puisqu’il ne s’agit pas d’entrer dans les nuances juridiques qui distinguent les deux notions, on retiendra les définitions mobilisées par la Commission européenne. Selon celle-ci, « la fraude fiscale est une forme de contournement délibéré de l’impôt, qui est généralement punie pénalement. Elle englobe des situations dans lesquelles de fausses déclarations sont effectuées ou de faux documents sont produits de manière intentionnelle. L’évasion fiscale désigne généralement des mécanismes illicites par lesquels l’assujettissement à l’impôt est caché ou ignoré, c’est-à-dire que le contribuable paie moins d’impôts que ce qu’il est légalement tenu de payer, en dissimulant des revenus ou des informations aux autorités fiscales<sup>65</sup> ».

Conformément à la directive de 2015<sup>66</sup>, l’échange automatique se définit comme « la communication systématique, sans demande préalable, à intervalles réguliers préalablement

---

<sup>65</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Lutter contre la fraude et l’évasion fiscales. Contribution de la Commission au Conseil européen du 22 mai 2013*, p. 1, disponible à l’adresse suivante: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/tax\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/tax_fr.pdf) (consultée le 10 janvier 2017).

<sup>66</sup> L’utilisation de définition de la directive (UE) 2015/2376 reflète le souci de proposer la définition la plus à jour du mécanisme “EAI”, bien qu’il a été précisé qu’on ne tenait pas compte des dynamiques institutionnelles de cette directive suite à son entrée en vigueur en 2017.

fixés, d'informations prédéfinies concernant des personnes résidant dans d'autres Etats membres, à l'Etat membre de résidence concerné<sup>67</sup> ».

Si cette définition apparaît être la concrétisation d'un processus limpide et uniforme, la réalité démontre cependant que les termes choisis pour celle-ci sont le résultat de tensions politiques et d'interactions complexes. Cette définition datant de 2015, il est manifeste que les modifications qui sont survenues antérieurement s'inscrivent dans la continuité du processus d'adaptation décrit ci-dessus. En effet, la transition du secret bancaire vers le mécanisme d'échange d'informations s'est étalée de 2003 à 2015, soit pendant douze années.

Mobiliser le concept du néo-institutionnalisme historique et en nuancer les aspects les plus fondamentaux permet de retracer les dynamiques institutionnelles qui se sont déroulées. Malgré le fait que les instruments juridiques concrétisent l'institutionnalisation du mécanisme (étant donné que les normes juridiques ont pour vocation de contraindre le comportement des individus et de formaliser ceux-ci), l'approche développée dans ce travail n'en est pas pour autant juridique. Assurément, il s'agit d'apporter un regard novateur à cette matière – longuement analysée en économie et en droit – puisqu'il s'agit de la décomposer selon la science politique.

## 2. L'héritage d'une trajectoire institutionnelle

### 2.1. Dynamiques antérieures à la directive épargne de 2003

Selon Cavelti, « It took until the 1990s before governments started to realize the importance of international cooperation. During the course of G7 summit in 1996 governments of G7 countries noted for the first time that tax schemes aimed at attracting financial and other geographically mobile activities can create harmful tax competition between States, carrying risks of distorting trade and investment and could lead to the erosion of national tax bases. The G7 mandated the OECD to 'develop measures to counter the distorting effects to harmful tax competition<sup>68</sup> ». Autrement dit, c'est à partir des années 1990 que l'idée d'un changement

---

<sup>67</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Directive (UE) 2015/2376 du Conseil du 8 décembre 2015 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal.

<sup>68</sup> CAVELTI, L., « Automatic Information Exchange versus the Withholding Taks Regime Globalization and Increasing Sovereignty Conflicts in International Taxation », *World Tax Journal*, Juin 2013, p. 178.

de référentiel – ce dernier étant envisagé comme une représentation de la réalité<sup>69</sup> – émerge avec la notion de concurrence fiscale dommageable entre Etats. Donc, cette concurrence fiscale figure parmi les causes justifiant l'élaboration d'un instrument juridique européen : la directive de 2003, encore en gestation à ce moment.

De ces quelques lignes, on peut déjà mentionner l'héritage de trajectoires importantes et faire référence à la notion de « dépendance au sentier emprunté ».

## 2.2. La directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts

La première ébauche d'un mécanisme d'échange d'informations fiscales apparaît avec l'adoption de la directive 2003/48/CE, envisagée comme « point de départ<sup>70</sup> ». Selon Pierson : « The analysis of temporal ordering is central to the claim that 'history matters', but this claim will be more convincing and will provide a better foundation for cumulative research if analysts focus more explicitly on where, when, and how causally significant sequences come into play<sup>71</sup> ». En d'autres mots, si la directive « épargne » de 2003 est retenue comme point de départ de l'analyse, c'est essentiellement parce qu'elle symbolise la naissance juridique du mécanisme d'échange d'informations fiscales, en ce sens qu'il s'agit de la première directive uniforme s'intéressant au sujet. La raison fondamentale pour laquelle la théorie du néo-institutionnalisme historique a été mobilisée dans ce travail est qu'elle permet de mettre en évidence les dynamiques institutionnelles passées qui expliquent les résultats contemporains ; dynamiques dont il faudra traiter par la suite afin de mettre en exergue les conditionnements ultérieurs dont elles étaient porteuses.

Il faut ajouter que la directive « épargne » de 2003 constituait, jusqu'à son abrogation par la directive du Conseil de l'Union européenne du 10 novembre 2015, un sentier conditionnant les changements institutionnels ultérieurs.

---

<sup>69</sup> BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P., *op. cit.*, p. 555.

<sup>70</sup> Notons qu'une directive avait été adoptée en 1977 (directive du 19 décembre 1977 concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs).

<sup>71</sup> PIERSON, P., *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, *op. cit.*, p. 77.

### 2.2.1. Généralités

La directive épargne obligeait les 22 Etats membres de l'UE à échanger automatiquement, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2005, des informations sur l'épargne des non-résidents<sup>72</sup>. L'article 9 de la directive concernait l'échange automatique d'informations. En effet, le second alinéa stipulait : « La communication des informations a un caractère automatique et doit avoir lieu au moins une fois par an, dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice fiscal de l'Etat membre de l'agent payeur, pour tous les paiements d'intérêts effectués au cours de cette année ». Autrement dit, cette directive prévoyait un échange automatique limité aux seuls revenus de l'épargne.

### 2.2.2. Particularités en terme de subsistance de trajectoires : l'échange automatique d'informations *versus* le système de retenue à la source

Pour rappel, l'idée de base concernant la notion de trajectoire est que les choix politiques faits lors de la formation d'une institution auront une influence continue sur la politique dans le futur. De la sorte, il faut relativiser les choix politiques initiaux faits à l'époque. Ainsi, en termes de dynamiques institutionnelles, il faut également cibler le rôle prépondérant qu'a joué l'O.C.D.E., avec ses modèles de conventions fiscales. Actuellement, si le système d'échange d'informations constitue l'institution de référence, des trajectoires parallèles existaient, notamment celle de la retenue à la source. Après avoir défini ce système fiscal distinct d'un point de vue historique, il faudra mettre en évidence ses particularités par rapport au système actuellement en vigueur.

Conformément à l'article 11 de la directive de 2003, la « retenue à la source » consiste, au cours d'une période de transition, lorsque le bénéficiaire effectif des intérêts est résident d'un Etat membre autre que celui où est établi l'agent payeur, la Belgique, le Luxembourg et l'Autriche prélèvent une retenue à la source de 15 % pendant les trois premières années suivantes et de 35 % par la suite. Cette période de transition s'appliquait à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005<sup>73</sup>. Dans le présent travail – même s'il s'agissait d'une période transitoire –, cette « exception » paraît importante puisqu'elle durera, dans le cas de la Belgique, jusqu'en 2010,

---

<sup>72</sup> VAN GEEL, C., MEES, K., *Fin de la Directive européenne sur l'épargne au 1<sup>er</sup> janvier 2016*, 2015, pp. 1-2, disponible à l'adresse suivante : [www.jura.be](http://www.jura.be) (consultée le 1 décembre 2016).

<sup>73</sup> Conformément à l'article 17, deuxième alinéa, ii) de la directive 2003/48/CE.

date à partir de laquelle cet Etat accepte de « basculer » dans le système d'échange automatique. En d'autres mots, on disposait, en 2003, de deux trajectoires concurrentes : d'un côté, un instrument juridique européen qui concrétisait un échange automatique d'informations en ce qui concernait les seuls revenus issus de l'épargne. De l'autre, d'une exception transitoire (de 7 ans) permettant à la Belgique d'appliquer le système de retenue à la source. Ce système permettait à la Belgique de cultiver une forme d'anonymat, synonyme de secret bancaire.

Bref, la directive européenne de 2003 constitue un héritage institutionnel majeur puisque « Depuis l'adoption de la directive épargne en 2003 comme le premier programme multinational d'échange automatique d'informations, de nombreux progrès ont été réalisés en termes de renforcement de la coopération internationale en matière fiscale et de transparence fiscale mondiale<sup>74</sup> ».

### 2.2.3. Analyse et perceptions des acteurs

Suite à ce passage descriptif, on peut retenir que dans le courant des années 2000, existe un intérêt au niveau mondial (O.C.D.E.) et au niveau de l'Union européenne pour régir le risque de concurrence fiscale dommageable. Selon Maître Janssen, « On voit bien que la société a évolué. Et, s'est tout doucement préparée à la divulgation d'informations sans cesse plus importante. La société et les mœurs ont évolué<sup>75</sup> ». Même si les acteurs n'en sont pas encore conscients à cette époque, l'instrument juridique européen revêt une double importance pour l'analyse institutionnelle. D'une part, il constitue un legs d'une importance cruciale pour les développements ultérieurs. D'autre part, cet héritage conditionnera le processus de formation institutionnelle. Comme on l'a vu, l'Union européenne crée une institution : le mécanisme d'échange d'informations fiscales. On se situe bien dans l'idée de base des néo-institutionnalistes historiques, puisque les choix faits lors de la création d'une institution ou lorsqu'une politique est initiée auront une influence continue et largement déterminée sur la politique dans le futur (*cfr.* 2.2.3.1.). D'ailleurs, c'est bien la représentation qu'en ont Hall et Taylor lorsqu'ils expliquent que « les politiques héritées existantes structurent les décisions

---

<sup>74</sup> OECD, *Automatic Exchange Portal*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/about-automatic-exchange/> (consultée le 10 décembre 2016).

<sup>75</sup> *Cfr.* Annexe VI – Retranscription de l'entretien avec Frédéric Janssen.

ultérieures<sup>76</sup> ». C'est pourquoi, fort du constat de cet héritage institutionnel majeur, il semble fondamental de traiter plus en profondeur l'analyse en terme de trajectoires par rapport au cadre théorique retenu dans ce travail. Si l'on a évoqué ci-dessus le système de retenue à la source comme mécanisme fiscal transitoire, et donc, *a fortiori* comme trajectoire « sans-  
issue » d'un point de vue actuel, l'hypothèse émise en terme de trajectoire semble conserver toute sa validité historique. En effet, « Lors des discussions ayant précédé l'adoption de la directive “épargne”, il fut envisagé de mettre en place un système généralisé de retenue à la source sur les paiements d'intérêts sur le territoire européen. Ce qui n'est aujourd'hui qu'un régime dérogatoire aurait très bien pu devenir le régime général applicable à tous les Etats membres<sup>77</sup> ».

### 2.3. La dynamique institutionnelle de l'OCDE

Comme expliqué ci-dessus, l'O.C.D.E. a œuvré à l'émergence du système d'échange d'informations fiscales. S'il est clair que la construction de ce mécanisme est envisagée à l'échelle mondiale et que ce travail s'intéresse à ses aspects concrets sur la scène européenne, il faut traiter brièvement de ses aspects internationaux qui présentent un lien évident avec la dynamique européenne en raison de ses caractéristiques manifestes. Pour rappel, les institutionnalistes historiques définissent la notion d'institution comme les procédures, protocoles, normes et conventions officiels et officieux inhérents à la structure organisationnelle de la communauté politique ou de l'économie politique. Si le mécanisme « EAI » s'inscrit indéniablement dans une dynamique de construction internationale, l'O.C.D.E. et l'UE œuvrent communément à la construction du mécanisme. Au début des années 2000, en ce qui concerne son processus de formation, le mécanisme est l'objet de réglementations différentes – mais non concurrentes –. Dans ce contexte, l'O.C.D.E. « a ainsi œuvré à la création d'un cadre juridique pour ces échanges de renseignements, à l'élaboration de normes techniques et à l'amélioration de l'échange automatique de renseignements sur le

---

<sup>76</sup> HALL, P., TAYLOR, R., *op. cit.*, p. 475.

<sup>77</sup> LENOIR, C., « Coopération administrative en matière d'impôts directs. Impact sur le secret bancaire – Evolution en droit européen (partie I) », *Revue Générale du Contentieux Fiscal*, Novembre-Décembre, 2014/6, p. 405.

plan pratique<sup>78</sup> ». Il apparaît que l'O.C.D.E. ne dispose pas d'un pouvoir normatif juridiquement aussi contraignant que celui de l'Union européenne<sup>79</sup>. Ainsi, le rôle de cette organisation concerne essentiellement, par rapport à la définition de la notion d'institution, les règles informelles qui structurent le comportement. En 2002, l'O.C.D.E. a élaboré une liste énumérant les paradis fiscaux qui « n'ont pas encore pris d'engagements à l'égard de ces principes. (...) Le but du dispositif de mesures coordonnées applicables aux centres financiers non coopératifs est de les empêcher d'obtenir un avantage économique<sup>80</sup> ».

#### 2.4. La dynamique institutionnelle du G20

Dans la littérature qui a été consultée, il apparaît que le « G20 » a également contribué au développement du mécanisme d'échange de renseignements. Celui-ci va être brièvement décrit ainsi que son rôle par rapport au mécanisme étudié.

##### 2.4.1. Qu'est-ce que le « G20 » ?

Le « Groupe des 20 » (ou G20) est un groupe de 19 pays plus l'Union européenne dont les ministres, les chefs des banques centrales et les chefs d'Etats se réunissent régulièrement pour favoriser la concertation internationale<sup>81</sup>.

##### 2.4.2. Lien entre le G20 et l'O.C.D.E.

Si le G20 a indéniablement joué un rôle dans la concrétisation du mécanisme d'échange de renseignements, celui-ci a donné une dynamique complémentaire liée à l'émergence du

---

<sup>78</sup> OCDE, « Echange automatique de renseignements : ce que recouvre l'échange automatique, son mode de fonctionnement, ses avantages et les progrès restant à accomplir », *L'échange automatique de renseignements*, 2012, p. 3, disponible à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/> (consultée le 4 novembre 2016).

<sup>79</sup> Conformément à la description disponible sur le site internet de l'O.C.D.E, disponible à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/fr/juridique/instruments-juridiques.htm> (page consultée le 4 mars 2016).

<sup>80</sup> OCDE, *Liste des paradis fiscaux non coopératifs, Déclaration du Président du Comité des affaires fiscales de l'OCDE, Gabriel Makhlouf*, 2002, disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/fr/> (consultée le 28 novembre 2016).

<sup>81</sup> MORELLE,F., *Le dico du commerce international. Définition de G20*, disponible à l'adresse suivante: <http://www.glossaire-international.com/pages/tous-les-termes/g20.html> (consultée le 08 janvier 2017).



mécanisme « EAI ». Ainsi, ce rôle d' « impulsion complémentaire » s'est manifesté tant dans la littérature que lors des entretiens réalisés.

Pour ne donner qu'un exemple issu de la littérature, selon Roussieau, « (...) le G20 a donné l'impulsion au modèle international d'échange automatique de renseignements<sup>82</sup> ».

En ce qui concerne les entretiens, selon les représentants de la Commission européenne, « (...) l'O.C.D.E. a été chargée par le G20. (...) la dimension politique vient du G20. Et l'O.C.D.E. a été l'instrument, le cénacle, où les choses se sont mises concrètement en place<sup>83</sup> ».

### 3. Chocs exogènes majeurs

#### 3.1. Un « premier » choc exogène majeur : la crise financière de 2008

Fournir une description détaillée du déroulement de la crise financière de 2008 n'est pas l'objectif de ce mémoire : il s'agit plutôt de traiter la crise financière en fonction de ses aspects politiques. Ce qui nous intéresse sont ses implications par rapport à la notion de « dépendance au sentier emprunté ». Il ne s'agit donc pas de détailler largement les épisodes de cette crise. Au contraire, il s'agit de montrer qu'à partir du moment où elle a éclaté, des auteurs ont démontré la responsabilité limitée des paradis fiscaux. Ainsi, à partir du moment où celle-ci est survenue, les Etats se sont attelés à construire un mécanisme visant à réguler davantage les informations financières des résidents.

En effet, selon Roussieau, « C'est en 2008 que l'association de la crise financière et de divers scandales de fraude fiscale off shore démontrèrent la nécessité pour le droit – y compris le droit fiscal – de tenir compte des effets de la globalisation. Il parut, dès ce moment, évident que, d'une part, les problèmes fiscaux d'envergure mondiale devaient être traités à l'échelle mondiale et que, d'autre part, l'échange de renseignements sur demande n'était plus un standard suffisamment efficace pour 'mettre fin à l'ère des paradis fiscaux', objectif affiché du G20 en 2009<sup>84</sup> ».

---

<sup>82</sup> ROUSSIEAU, C., « L'échange automatique d'informations en matière fiscale dans le contexte international », *Revue internationale de droit économique*, 2016/3, t. XXX, p. 372.

<sup>83</sup> *Cfr.* Annexe II – Retranscription de l'entretien avec les représentants de la Commission européenne.

<sup>84</sup> ROUSSIEAU, C., *op. cit.*, p. 364.

Bien qu'on ne désire pas fournir une analyse économique du mécanisme « EAI », il est inévitable de recourir au vocabulaire propre à l'économie puisqu'on cherche ici à attester du lien qui existe entre crise financière et système d'échange d'informations fiscales. Ayant déjà traité de la responsabilité des placements de capitaux off shore dans la crise, il importe désormais de souligner le rôle de la crise financière au niveau des Etats. En effet, « la crise a provoqué une dégradation sans précédent des finances publiques, en raison des politiques de soutien aux banques, des politiques de soutien de l'activité, mais surtout de la baisse des recettes fiscales (...). Par les efforts budgétaires à mettre en œuvre (...), la crise financière s'est prolongée en une crise des dettes publiques de la zone euro <sup>85</sup>».

### 3.2. Un « second » choc exogène majeur : le FATCA de 2010

Le « Foreign Account Tax Compliance Act », traduit en français par « Loi sur la conformité fiscale des comptes étrangers » a été votée par le Congrès américain en 2010, et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014.

Adopté dans un contexte de crise économique et en mesure d'influencer le secteur financier au niveau mondial<sup>86</sup>, le FATCA prévoit un régime juridique permettant à l'administration fiscale américaine de recevoir des informations très précises sur les contribuables américains par différentes institutions financières étrangères, et notamment les établissements de crédits<sup>87</sup>. Selon Lasserre Capdeville, il s'agit « d'un système pour le moins original dont la finalité est des plus claires : lutter contre la fraude fiscale internationale commise par des ressortissants américains<sup>88</sup> ». Selon ce même auteur : « Il s'agit d'un “outil” antifraude “ d'un nouveau genre”. (...) Voilà un système émanant de la législation américaine qui a réussi à se propager dans le monde sous la forme d'accords de coopération. La menace d'une retenue à la source de 30 % a indiscutablement permis d'accélérer le processus d'échange d'informations automatique. C'est une illustration concrète de la puissance politique et économique des

---

<sup>85</sup> MATHIEU, C., STERDYNIK, H., « Finances publiques, sorties de crise... », *Revue de l'OFCE*, 2011/1, n°116, p. 18.

<sup>86</sup> HERMAND, O., DELACROIX, P., PASSAGEZ, B., *et al.*, « FATCA ou le Nouvel Impérialisme Fiscal Américain », *Revue Générale de Fiscalité*, 2011/1, p. 5.

<sup>87</sup> LASSERRE CAPDEVILLE, J., MARCHESSOU, Ph., TRESCHER, B., *et al.*, *Fraude et évasion fiscales: état des lieux et moyens de lutte. Pratique des affaires*, Issy-les-Moulineaux, Joly Editions et Lextenso Editions, 2015, p. 61.

<sup>88</sup> *Ibid.*

Etats-Unis qui parviennent ainsi à imposer leur volonté à plusieurs pays étrangers<sup>89</sup> ». En d'autres mots, il ressort de ces quelques lignes un indice du rôle majeur qu'ont joué les Etats-Unis dans l'élaboration du mécanisme dont il faudra démontrer l'implication plus en détail par la suite.

Bref, le FATCA est perçu comme un second choc exogène puisqu'il conditionne largement les changements institutionnels à l'œuvre au niveau européen.

### 3.3. Conséquences des chocs exogènes sur l'héritage institutionnel

#### 3.3.1. Une « situation critique » suite à deux chocs exogènes

Lors des développements précédents, deux chocs exogènes majeurs ont été identifiés : la crise financière de 2008 et les accords « FATCA ». Comme on a pu le voir lorsqu'était examinée la notion de « choc exogène », la crise économique et FATCA constituent, selon Pierson, « des catalyseurs pour un changement institutionnel durable » (*cf.* page 21). En d'autres mots, la directive de 2003 constituait un héritage institutionnel en ce qui concerne les configurations institutionnelles disponibles lors de l'apparition des différents chocs exogènes dont l'importance est fondamentale pour les développements ultérieurs. En effet, ces deux chocs ont contribué à l'émergence d'une « situation critique » à partir de laquelle, selon Pierson, naissent des chemins persistants de développement politiques. Les passages ci-dessous sont fondamentaux dans l'analyse, puisque les initiatives ultérieures sont contraintes de fonctionner dans les contours établis lors de ces situations et – par extension – dans la dépendance de l'héritage institutionnel. L'hypothèse retenue en termes de dynamiques institutionnelles est donc que suite à cette situation critique, la directive de 2003 – héritage institutionnel en termes de processus de formation – est l'objet de processus d'adaptation. On voit donc qu'on bascule du processus de formation institutionnel vers les processus d'adaptation institutionnels.

A partir du moment où la crise est survenue, les Etats se sont attelés à construire un mécanisme visant à réguler davantage les informations financières des résidents. Marquant la chute « en cascade » de plusieurs banques, la crise économique a insufflé la révélation des pratiques liées à la fraude et à l'évasion fiscales. Assurément, « Les paradis fiscaux

---

<sup>89</sup> LASSERRE CAPDEVILLE, J., MARCHESSOU, Ph., TRESCHER, B., *et al.*, *op. cit.*, p. 68.

appartiennent à la trame de fond de la crise financière de 2007-2009<sup>90</sup> ». A ce titre, les écrits de Sharman permettent d'analyser de façon plus précise le lien qui existe entre la crise financière et les paradis fiscaux, ce qui permet de rebondir vers la thématique de l'échange d'informations fiscales étant donné que ce mécanisme entend réguler davantage ceux-ci grâce à une transparence accrue. Tout d'abord, Sharman définit les paradis fiscaux comme « une juridiction qui a conçu son régime financier pour offrir des services financiers internationaux aux entreprises et aux particuliers non-résidents<sup>91</sup> ». Selon Sharman, « (...) le monde off shore a des implications beaucoup plus profondes que n'importe quelle crise de l'industrie financière<sup>92</sup> ». Selon lui, c'est la présence disproportionnée dans l'économie mondiale de ces centres off shore qui donne un aperçu de l'émergence des problèmes liés à la crise. Ainsi, conclut-il : « Systémiquement, les conséquences seraient loin d'être bénignes. Si l'utilisation de ces produits off shore signifie que personne n'est sûr de qui doit combien à qui, ou qui porte les risques, un choc peut déclencher une crise de confiance et de liquidité. Cela semble être exactement ce qu'il s'est passé avec la gelée des prêts interbancaires d'août 2007<sup>93</sup> ».

### 3.3.2. Critiques et adaptation de l'héritage institutionnel de 2003 suite à cette « situation critique »

Comme expliqué *supra*, la directive de 2003 constitue un héritage institutionnel qu'il convient d'adapter suite aux critiques dont elle est la cible. La notion de « situation critique » est mobilisée de façon pratique puisqu'elle permet de mettre en œuvre la transition institutionnelle qu'a connue l'institution de l'échange d'informations. En confrontant la littérature aux faits, on s'apercevra de l'utilité de cette notion. En effet, suite aux deux chocs exogènes, une option a été choisie et ce choix a généré des modifications à l'héritage institutionnel. En termes d'institutionnalisme historique, les résultats lors d'une situation critique déclenchent des processus de dépendance au sentier.

---

<sup>90</sup> PALAN, R., MURPHY, R., CHAVAGNEUX, C., et al., « Les paradis fiscaux : entre évasion fiscale, contournement des règles et inégalités mondiales », *L'Economie politique*, 2009/2, n°42, p. 23.

<sup>91</sup> SHARMAN, J., « Offshore and the new international political economy », *Review of International Political Economy*, Février 2010, 17:1, p. 4.

<sup>92</sup> SHARMAN, J., *op. cit.*, p. 2.

<sup>93</sup> SHARMAN, J., *op. cit.*, p. 8.

En d'autres mots, lors de l'incertitude politique qui régnait entre 2008 et 2010, il a été décidé au sein des instances européennes d'apporter des modifications à la directive épargne pour la rendre plus efficace, plutôt que de repartir d'une page blanche. Clairement, c'est en ce sens qu'on envisage l'interaction entre situation critique, héritage institutionnel et dépendance au sentier. D'ailleurs, selon les représentants de la Commission européenne : « (...) c'est vrai que parfois la Commission doit insister pour que l'on tienne compte du fait qu'il y a déjà des choses préexistantes chez nous. Et pas partir d'une page blanche parce que, sinon, c'est contre-productif pour nos Etats membres. (...) aller dire qu'on abandonne quelque chose qui fonctionne pour venir à quelque chose de nouveau... Pourquoi abandonner quelque chose qui existe et qui fonctionne, pour le remplacer par quelque chose qui est totalement à construire ? On va avoir un trou de 3 à 5 ans, et ça, ce n'est pas intéressant<sup>94</sup> ». En outre, ils ajoutent que « la directive sur la fiscalité de l'épargne a été la première tentative organique réussie dans ses limites d'avoir un mécanisme uniforme de collecte des données et d'échange de données entre les Etats membres<sup>95</sup> ». Bref, s'il ressort que les intervenants considèrent cette directive comme un succès, c'est essentiellement parce qu'elle organise un mécanisme multilatéral à l'échelon européen. Du reste, il y a lieu de rappeler au lecteur que la directive de 2003 est une configuration historique qui a constitué un instrument de réponse provisoire aux chocs exogènes identifiés, puisqu'elle ramenait la problématique de la fraude et de l'évasion fiscales dans l'agenda international. Par conséquent, elle a conditionné les changements institutionnels ultérieurs et a dû être adaptée pour tenir compte de l'évolution des pratiques et lacunes institutionnelles.

La directive épargne de 2003 concrétisait la transition du secret bancaire vers davantage de transparence, excepté pour trois Etats membres parmi lesquels figuraient la Belgique qui bénéficiait du mécanisme de retenue à la source jusqu'en 2010.

Toutefois, un certain nombre de critiques caractérisent celle-ci en ce qui concerne le processus d'adaptation, grâce à de nouveaux instruments juridiques. Cependant, il ne s'agit nullement de se livrer à un exercice exhaustif de critique de la directive épargne. De la sorte, on retrouve essentiellement quatre critiques qu'il convient à présent de passer brièvement en revue. Premièrement, le système ne trouvera à s'appliquer que dans un contexte européen : seuls sont visés les paiements d'intérêts en provenance d'un Etat membre en faveur de

---

<sup>94</sup> *Cfr.* Annexe II - Retranscription de l'entretien avec les représentants de la Commission européenne.

<sup>95</sup> *Cfr.* Annexe II - Retranscription de l'entretien avec les représentants de la Commission européenne .

bénéficiaires résidant dans un autre Etat membre<sup>96</sup>. Dans le même ordre d'idée, seule une personne physique qui réside sur le territoire de l'un des Etats membres de l'Union européenne est visée par la directive<sup>97</sup>. Les paiements d'intérêts au sein d'un même Etat sont exclus, comme les intérêts payés à des épargnants établis dans des Etats tiers à l'Union européenne. Deuxièmement, si la directive n'est applicable qu'aux paiements d'intérêts réalisés par l'agent payeur au profit de l'épargnant, bénéficiaire effectif des revenus de l'épargne, (...) seule une personne physique est susceptible d'être le bénéficiaire effectif de revenus de l'épargne. Les sociétés, les personnes morales et les associations dotées de la personnalité juridique sont donc exclues de cette notion<sup>98</sup>. Troisièmement, se pose la question de savoir si la personne physique doit être identifiée comme bénéficiaire effectif pour l'application de la directive « épargne » dès le moment où elle peut faire valoir un droit sur les actifs ou s'il faut attendre qu'elle puisse effectivement exercer ce droit<sup>99</sup>. Quatrièmement, la directive épargne a eu une influence sur le type de placements choisis par l'épargnant européen qui les a souvent adapté en vue de les écarter du champ d'application de la directive « épargne »<sup>100</sup>. Globalement, il était simple d'échapper au champ d'application de la directive « épargne »<sup>101</sup>.

Suite aux obstacles identifiés concernant la directive épargne, le domaine relatif à la transparence fiscale concrétisé à travers le mécanisme « EAI » a fait l'objet d'un processus d'adaptation. Ainsi, deux vagues de changements vont voir le jour. D'une part, le législateur européen va chercher à moderniser le champ de la coopération administrative grâce à la directive de 2011 et, d'autre part, en améliorant l'esprit de la directive épargne au sein de la directive 2014/48/UE.

---

<sup>96</sup> LENOIR, C., *op. cit.*, p. 384.

<sup>97</sup> LENOIR, C., *op. cit.*, p. 386.

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> LENOIR, C., *op. cit.*, p. 388.

<sup>100</sup> LENOIR, C., *op. cit.*, p. 409.

<sup>101</sup> LENOIR, C., *op. cit.*, p. 385.

#### 4. La directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE

##### 4.1. Généralités

Suite aux obstacles identifiés ci-dessus en ce qui concerne la directive épargne de 2003 et aux nécessités de modernisation du système, le législateur européen élargit considérablement le spectre du mécanisme d'échange d'informations, notamment en agrandissant le champ d'application de la directive de 2011. Suite à cet élargissement, on constate que les événements antérieurs d'une séquence influencent les résultats et les trajets institutionnels, conformément à la notion de dépendance au sentier emprunté. Dans le cas de la directive de 2011, on peut attester d'une dynamique institutionnelle se caractérisant par un renforcement des caractéristiques institutionnelles héritées de la directive « mère » de 2003. Par rapport au cadre théorique retenu dans ce travail, il ne s'agit pas de se livrer à une analyse approfondie des instruments juridiques. Au contraire, il s'agit de mobiliser les normes juridiques jugées pertinentes afin de les replacer dans le contexte d'analyse des dynamiques institutionnelles caractérisant le mécanisme « EAI ». Plus spécifiquement, les caractéristiques fondamentales des instruments législatifs européens et américains seront détaillées par la suite afin de les mettre en relation avec les formes de changements institutionnels théorisées par Thelen et Pierson (*cf.* page 22). C'est ainsi que l'article 2, premier alinéa de la directive de 2011 stipule ce qui suit: « La présente directive s'applique à tous les types de taxes et impôts prélevés par un Etat membre, ou en son nom, ou par ses entités territoriales ou administratives, ou en leur nom, y compris les autorités locales ». En d'autres termes, le champ d'application de la directive de 2011 est beaucoup plus large qu'en 2003. C'est ainsi que l'article 8 de la directive vise à appliquer le système d'échange automatique et obligatoire d'informations à un prisme élargi à cinq catégories spécifiques de revenu et de capital. On retrouve les catégories de revenus suivantes : les revenus professionnels, les jetons de présence, les produits d'assurance sur la vie, les pensions, et la propriété et les revenus de biens immobiliers. Cette directive, outre le fait qu'elle développe considérablement les catégories de revenus visés par

l'échange d'informations, « établit toutes les procédures en vue d'une meilleure coopération entre les administrations fiscales de l'Union européenne<sup>102</sup> ».

La directive de 2011 prévoit trois formes d'échanges qu'il convient d'examiner. Premièrement, l'échange automatique et obligatoire d'informations s'applique aux cinq catégories de revenus mentionnées. Concrètement, cette forme d'échange « se fait généralement sous forme électronique et sur une base périodique fixée d'un commun accord<sup>103</sup> ». L'article 8 de la directive concerne les conditions de l'échange automatique et obligatoire d'informations. S'appliquant à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'échange concerne les informations dont les autorités compétentes disposent.

Deuxièmement, l'article 5 concerne l'échange d'informations sur demande qui se réalise, globalement, dans le cadre d'enquêtes administratives.

Troisièmement, l'article 9 traite de l'échange spontané d'informations. Ce dernier vise la communication d'informations dans cinq cas spécifiques : a) lorsqu'il peut exister une perte d'impôt ou de taxe dans un autre Etat membre ; b) lorsqu'un contribuable obtient, dans un autre Etat membre, une réduction ou une exonération de taxe ou d'impôt qui devrait entraîner pour lui une augmentation de taxe ou d'impôt ou un assujettissement à une taxe ou à l'impôt dans l'autre Etat membre ; c) lorsque des affaires entre un contribuable d'un Etat membre et un contribuable d'un autre Etat membre sont traitées de manière à pouvoir entraîner une diminution de taxe ou d'impôt ; d) lorsque la diminution de taxe ou d'impôt peut résulter de transferts fictifs de bénéfices à l'intérieur de groupes d'entreprises ; et e) à la suite d'informations communiquées qui peuvent être utiles à l'établissement d'une taxe ou de l'impôt.

#### 4.2. Ordre temporel : conséquences du FATCA sur les directives européennes

Pierson, dans son ouvrage<sup>104</sup>, dit que « The temporal ordering may be a critical element of explanation. In this instance, what is being highlighted is the significance of interaction effects, and the dependence of those interaction effects upon the synchronized timing of the

---

<sup>102</sup> Commission européenne, *Fiscalité et union douanière. Une coopération administrative améliorée dans le domaine de la fiscalité directe. Coopération administrative dans l'UE (2011-2016)*, disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/> (consultée le 11 décembre 2016).

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> PIERSON, P., *op. cit.*, p. 54.



events or processes at hand ». Par ces lignes lourdes de sens, l'ordre temporel de l'adoption des accords américains FATCA et de la directive de 2011 est fondamental en termes de dynamiques institutionnelles et trouve un écho retentissant dans ce travail.

En s'intéressant à la chronologie et aux objectifs poursuivis par ces deux législations, on s'aperçoit de l'impact que représente la norme américaine par rapport à la construction du mécanisme. En effet, comme cela a été expliqué, l'échange automatique poursuivi par la directive « épargne » de 2003 était, certes, un succès en ce sens qu'il créait le premier modèle d'échange automatique appliqué au niveau européen mais pour une catégorie limitée de revenu : l'épargne. Si, politiquement, cet instrument marquait un changement de conception au niveau de l'Union européenne, on constate que les tentatives européennes liées à l'échange d'informations fiscales étaient limitées. Avant 2003 et jusqu'à l'adoption du FATCA américain en 2010, les tentatives restent contenues en terme de conséquences quant au développement du mécanisme « EAI ». C'est ce qu'il ressort de l'entretien réalisé avec les représentants de la Commission européenne selon lesquels « (...) à l'époque, on avait un cadre mais qui n'organise rien de manière concrète. On ne disait pas il faut échanger sur ceci. On disait que les Etats membres sont autorisés juridiquement à pouvoir échanger quelque chose<sup>105</sup> ». Autrement dit, si les instances européennes ont l'ambition de construire ce mécanisme, il convient de rappeler que trois Etats membres<sup>106</sup> dispose(nt) toujours (jusqu'en 2010 pour la Belgique), de l'autorisation juridique pour emprunter une trajectoire parallèle, celle de la retenue à la source. A l'inverse de ce que connaît l'Union européenne, l'adoption des accords FATCA va chambouler les développements ultérieurs. Si la dynamique institutionnelle américaine est certainement plus complexe que la vision qui transparaît dans ce travail, il a été précisé que le FATCA était abordé pour ses implications institutionnelles en tant que choc majeur, tout comme la crise financière de 2008. Il ne s'agit donc pas d'analyser l'instrument juridique proprement dit mais plutôt de s'intéresser aux répercussions politiques de la norme américaine sur les développements européens. Si le FATCA « est une législation adoptée dans un contexte de crise économique (...) et est en mesure d'influencer le secteur financier au niveau mondial<sup>107</sup> », on précisera cependant que « FATCA est l'aboutissement de

---

<sup>105</sup> Cfr. Annexe II – Retranscription de l'entretien avec les représentants de la Commission européenne.

<sup>106</sup> Pour rappel: le Luxembourg, l'Autriche et la Belgique.

<sup>107</sup> HERMAND, O., DELACROIX, P., PASSAGEZ, B., *et al.*, « FATCA ou le Nouvel Impérialisme Fiscal Américain », *Revue Générale de Fiscalité*, 2011/1, p. 5.

plusieurs tentatives législatives successives visant à introduire des mesures anti-évasion fiscale<sup>108</sup> ».

En d'autres mots, si les tentatives – tant américaines qu'européennes – liées à l'adoption de normes juridiques ont pour objectif de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, celles-ci ont toutes les deux connu des difficultés au démarrage<sup>109</sup>, l'impact de la norme américaine a été beaucoup plus retentissant qu'au niveau européen. En effet, on constate que, politiquement, même si « FATCA est une législation de droit américain, écrite par des américains, pour des américains, (...) FATCA s'applique principalement aux institutions financières étrangères<sup>110</sup> », le fisc américain arrive à atteindre les objectifs qu'il cherchait à contrer. Sans doute que la puissance des sanctions associées au régime FATCA a également joué un rôle prépondérant dans l'hypothèse qui a été retenue au début de ce travail, celle qui envisageait FATCA comme choc exogène à la source de changements institutionnels au niveau européen et, par extension, belge. *A contrario*, l'Union européenne a adopté une multitude d'instruments juridiques (2003, 2011, 2014/48/UE, 2014/107/UE et 2015/2060, pour ne citer que ceux qui sont envisagés dans ce travail) dénués d'un impact politique aussi net qu'aux Etats-Unis. Manifestement, « Les instances européennes ont profité de l'ouverture créée par la mise en œuvre progressive de FATCA dans les Etats européens afin de généraliser l'échange automatique d'informations au sein de l'UE<sup>111</sup> ». Le choc produit par le FATCA a été reconnu par l'intégralité des acteurs rencontrés lors des entretiens réalisés. Selon Ahmed Laaouej, « La dynamique américaine a incontestablement été un levier de la dynamique européenne<sup>112</sup> ». Selon Rodolphe de Pierpont, « (...) les Etats-Unis ont forcé les choses (...) mais FATCA c'est vraiment le point de départ de l'échange plus généralisé<sup>113</sup> ». Pour Frédéric Janssen, « les avancées sont venues très rapidement et la chronologie est tout à fait précise. Ce sont

---

<sup>108</sup> HERMAND, O., DELACROIX, P., PASSAGEZ, B., *et al.*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>109</sup> Selon la Revue Générale de Fiscalité, dans son article intitulé "Fatca ou le Nouvel Impérialisme Fiscal Américain", "En mars 2009, par exemple, le Congrès américain avait proposé une loi intitulée "Stop Taks Haven Abuse Act". En décembre de la même année, le Congrès avait également proposé le "Tax Extenders Act of 2009" qui comprenait, entre autres, une version initiale de Fatca", p. 6.

<sup>110</sup> HERMAND, O., DELACROIX, P., PASSAGEZ, B., *et al.*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>111</sup> HERMAND, O., DELACROIX, P., MARTIN, S., « Le Common Reporting Standard de l'OCDE, partie intégrante du paysage européen (partie I) », *Revue Générale de Fiscalité*, 2015/2, p. 14.

<sup>112</sup> *Cfr.* Annexe III, Retranscription de l'entretien avec Ahmed Laaouej.

<sup>113</sup> *Cfr.* Annexe V, Retranscription de l'entretien avec FEBELFIN.

d'abord les Américains qui ont négocié les accords FATCA (...) <sup>114</sup> ». Concernant Deloitte, Filip Smet explique qu' « (...) on était en train de négocier pour améliorer la directive épargne et, à cause de FATCA, on a vraiment accéléré. (...) FATCA, c'est seulement les Etats-Unis qui peuvent faire quelque chose comme ça. (...) C'est pour ça que FATCA a marché (...) <sup>115</sup> ». Si diverses dynamiques juridiques étaient à l'œuvre depuis 2003 au niveau européen, la dynamique juridique américaine (FATCA) a permis de traduire ces normes juridiques en dynamiques politiques, étant donné que cet instrument a donné l'impulsion politique au mécanisme d'échange d'informations. Ainsi, on notera l'influence de l'instrument américain, tant au niveau de ses répercussions au niveau de l'Union européenne, comme expliqué ci-dessus, qu'au niveau mondial par rapport au « Common Reporting Standard » promu au niveau de l'OCDE qu'il conviendra d'examiner par la suite.

Par ailleurs, il convient de nuancer le moment d'adoption des directives et leur entrée en vigueur, puisque cela permettra de mettre en évidence l'importance de l'ordre temporel et de dégager les implications politiques pour la suite des développements.

De la sorte, la directive du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts a été adoptée et est entrée en vigueur le 16 juillet 2003 et a été abrogée le 31 décembre 2015. Ensuite, la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, a été adoptée le 15 février 2011. Les dispositions législatives, réglementaires et administratives destinées à mettre en œuvre la directive de 2011 sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, à l'exception des dispositions relatives à l'échange automatique d'informations, qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Enfin, deux directives sont adoptées par la suite. Si celles-ci sont l'objet de développements ultérieurs, on précisera d'emblée que la directive 2014/48/UE du Conseil du 24 mars 2014 modifiant la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts est entrée en vigueur le 15 avril 2014. Tandis que la directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal est entrée en vigueur le 5 janvier 2015. On rappellera que le FATCA a été adopté par le Congrès américain le 18 mars 2010 et est entré

---

<sup>114</sup> *Cfr.* Annexe VI, Retranscription de l'entretien avec Frédéric Janssen.

<sup>115</sup> *Cfr.* Annexe VII – Retranscription de l'entretien avec Deloitte.

en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014. De ces dates fondamentales, on peut mettre en exergue que les développements américains ont structuré les développements juridiques européens.

Enfin, toujours en gardant à l'esprit l'ordre temporel proposé par Pierson, deux éléments doivent être soulignés. Premièrement, la concurrence que se livrent les instances internationales afin d'élaborer un instrument d'ampleur mondiale pour contrer les pratiques de fraude et d'évasion fiscales. Ainsi, s'il ne fait aucun doute que tant l'Union européenne que les Etats-Unis ont conscience de la nécessité d'une réponse mondiale face à l'envergure du problème, le rôle d'initiative pose question. A cet effet, tant la littérature que les entretiens permettront de mettre en évidence ce rôle d'instigation. En effet, selon Roussieau, « S'il fut reproché aux Etats-Unis de ne pas avoir utilisé le forum de l'OCDE afin d'élaborer et de mettre en œuvre une norme d'échange d'informations qui aurait fait l'objet d'un consensus plus global, c'est finalement l'adoption unilatérale du FATCA qui permit d'assister, sous l'impulsion du G20, à une véritable "course" vers un modèle international d'échange automatique de renseignements<sup>116</sup> ». Bref, on constate que durant la séquence qui s'étend de 2008 à 2015, les protagonistes essentiels du mécanisme « EAI » se livrent à des dynamiques institutionnelles concurrentes quant à la reconnaissance du système. D'un côté, on assiste à l'élaboration d'un mécanisme unilatéral à travers le FATCA. De l'autre, on distingue que les instances européennes se perçoivent comme ayant joué un rôle précurseur. Ainsi, selon les représentants de la Commission européenne : « (...) aujourd'hui, au niveau mondial, les échanges mêmes sur les cinq catégories ne sont pas organisés de manière habituelle. Donc, là, on est vraiment précurseur par rapport à ça<sup>117</sup> ». En d'autres mots, on aperçoit les tensions qui concernent l'initiative liée à l'élaboration du mécanisme. D'un côté, la littérature attribue un rôle manifeste aux Etats-Unis. De l'autre, les représentants de la Commission se considèrent comme précurseurs.

Deuxièmement, un autre aspect laisse transparaître la difficulté que connaît l'UE au niveau interne pour construire un mécanisme au niveau international. Effectivement, lors des étapes ayant précédé l'adoption de la directive « coopération administrative » de 2011, le législateur européen vise « (...) l'application de la législation interne des pays de l'Union européenne dans le domaine fiscal<sup>118</sup> ». Selon le prescrit de la directive dite « coopération

---

<sup>116</sup> ROUSSIEAU, C., *op. cit.*, p. 372.

<sup>117</sup> *Cfr.* Annexe II, Retranscription de l'entretien avec les représentants de la Commission européenne.

<sup>118</sup> HERMAND, O., DELACROIX, P., « La nouvelle "directive épargne" resserre les mailles du filet », *Revue Générale de Fiscalité*, 2014/6, p. 5.

administrative », l'article 1<sup>er</sup>, 1. stipule que « La présente directive établit les règles et procédures selon lesquelles les Etats membres coopèrent entre eux aux fins d'échanger les informations vraisemblablement pertinentes pour l'administration et l'application de la législation interne des Etats membres relative aux taxes et impôts visés à l'article 2 ». On notera pour information que l'article 2 s'applique à tous les types de taxes et impôts, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée, les droits de douane, les droits d'accises et les cotisations sociales obligatoires. Si l'on tient compte de ces développements juridiques par rapport aux entretiens qui ont été réalisés, notamment avec les représentants de la Commission européenne, on peut déduire au moins un enseignement fondamental quant à la « course » à laquelle fait référence Roussieau dans la littérature. Selon ces représentants, « La directive dit, de manière très astucieuse, pour que les discussions politiques puissent aboutir rapidement, dit simplement qu'on va se référer à ce qu'il y a dans chaque législation nationale. (...) Ca facilite les choses au niveau politique<sup>119</sup> ». Analysé en terme de changement institutionnel, on se rappellera que la directive « épargne » de 2003 fut un succès, comme expliqué ci-dessus, en ce qu'elle instituait un instrument d'échange multilatéral. Notons bien qu'en même temps, la Belgique – notamment – se voyait octroyer un régime d'exception transitoire : le mécanisme de retenue à la source. *In fine*, on notera l'existence d'une différence entre les auteurs issus de la littérature mobilisée dans ce travail et les interprétations recueillies dans les entretiens réalisés en ce qui concerne la finalité de la directive de 2011. Ainsi, la littérature souligne qu'« il nous paraît regrettable que toutes les obligations en matière d'échange d'informations fiscales ne soient pas regroupées et coordonnées dans une directive unique (ou tout autre instrument juridique) offrant aux agents payeurs un cadre référentiel cohérent et complet<sup>120</sup> ». A l'inverse, il ressort de l'entretien réalisé avec les représentants de la Commission que « maintenant, on a vraiment un cadre complet, cohérent par rapport à toutes les initiatives<sup>121</sup> ». En d'autres mots, les représentations recueillies divergent en ce qui concerne les évolutions du système : succès selon les uns, absence de coordination pour les autres.

*Grosso modo*, l'intérêt pour la construction du mécanisme d'échange automatique d'informations fiscales en termes de dynamiques institutionnelles démontre l'impulsion politique prépondérante des Etats-Unis. Toutefois, au niveau européen, deux dynamiques

---

<sup>119</sup> *Cfr.* Annexe II, Retranscription de l'entretien avec les représentants de la Commission européenne.

<sup>120</sup> DELACROIX, P., HERMAND, O., *op. cit.*, p. 10.

<sup>121</sup> *Cfr.* Annexe II, Retranscription de l'entretien avec les représentants de la Commission européenne.

institutionnelles complémentaires verront le jour durant l'année 2014, année féconde en ce qui concerne les changements institutionnels.

## 5. La directive 2014/48/UE du Conseil du 24 mars 2014 modifiant la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts

### 5.1. Généralités

Ayant recours aux différents instruments juridiques européens pour identifier les dynamiques institutionnelles qu'ils contiennent, cette première directive de 2014 se caractérisait par sa « difficulté de compréhension et sa lecture éprouvante<sup>122</sup> ». Ainsi, elle exprimait, à travers les modifications qu'elle tendait à apporter à la directive de 2003, la disparition de celle-ci. Cependant, on notera l'utilisation volontaire du passé dans la rédaction de ce paragraphe. En effet, la directive (UE) 2015/2060 du Conseil du 10 novembre 2015 abrogeant la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts a vu le jour entre-temps et est entrée en vigueur le 8 décembre 2015. Par conséquent, on soulignera l'abrogation implicite de la directive 2014/48. Néanmoins, cet instrument juridique reste une source d'informations pertinentes par rapport à la notion d'« ordre temporel d'une séquence » proposée par Pierson, ce qui est détaillé dans le prochain point.

### 5.2. Analyse et perceptions des acteurs

Suite aux limites identifiées en ce qui concerne la directive de 2003, la directive de 2014 avait pour objectif, comme son intitulé l'indique, de modifier la première version de la directive épargne. Traduit selon le vocabulaire propre au néo-institutionnalisme historique, cette directive s'inscrivait dans un processus d'adaptation de la trajectoire héritée de la directive épargne. Selon Lenoir, la directive de 2014 devait apporter plusieurs « modifications sensibles<sup>123</sup> » à cette dernière, même s'il ne s'agissait « ni de remettre en cause l'objectif de la

---

<sup>122</sup> LENOIR, C., *op. cit.*, p. 385.

<sup>123</sup> LENOIR, C., *op. cit.*, p. 385.

directive “épargne” ni le principe de l’échange automatique d’informations<sup>124</sup> ». Quoi qu’il en soit, la notion d’ « ordre temporel » est fondamentale. On notera cependant que la directive 2014/48/UE a été délaissée au profit de la directive 2014/107/UE suite à l’entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014 du FATCA.

## 6. La directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l’échange automatique et obligatoire d’informations dans le domaine fiscal

### 6.1. Généralités

Entrée en vigueur le 5 janvier 2015, cette directive traduit un processus de changement en ce qui concerne les dynamiques institutionnelles. Globalement, la dynamique institutionnelle propre à l’Union européenne se développe en interaction avec un cadre plus global, qu’il s’agira par la suite d’examiner. De façon synthétique, « la version complète de la Norme d’échange automatique d’informations comprend trois éléments principaux : (i) un aperçu de la NCD, (ii) le texte du Modèle d’accord entre autorités compétentes et la Norme de déclaration et de diligence raisonnable, et (iii) les commentaires y relatifs<sup>125</sup> ».

« Concernant le CRS [Common Reporting Standard], l’OCDE a dévoilé le 13 février 2014 ce qu’elle présente comme étant la nouvelle norme mondiale unique d’échange automatique de renseignements entre autorités fiscales<sup>126</sup> ». Selon ROUSSIEAU, « le CRS fut reproduit presque à l’identique par l’Union européenne dans une directive 2014/107 modifiant la directive relative à la coopération administrative en matière fiscale<sup>127</sup> ».

Selon le représentant francophone de FEBELFIN, « (...) c’est l’O.C.D.E. qui a été mandatée suite à un G20 pour développer le common reporting standard (...)»<sup>128</sup> ».

---

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> DELACROIX, P., HERMAND, O., MARTIN, S., *op. cit.*, p. 13.

<sup>126</sup> DELACROIX, P., HERMAND, O., *op. cit.*, p. 2.

<sup>127</sup> ROUSSIEAU, C., *op. cit.*, pp. 364-365.

<sup>128</sup> *Cfr.* Annexe V – Retranscription de l’entretien avec le représentant francophone de FEBELFIN.

## 6.2. Analyse et perceptions des acteurs

L'analyse de la construction du mécanisme d'échange automatique et obligatoire d'informations fiscales au niveau européen en tenant compte des dynamiques institutionnelles permet de dégager certaines interactions institutionnelles caractérisant ledit mécanisme. En effet, il apparaît que « Cette directive 2014/107/UE introduit principalement un mécanisme étendu d'échange automatique d'informations dans l'ordre juridique européen. Elle sert plus particulièrement de plateforme à la mise en œuvre au sein de l'Union européenne du Common Reporting Standard ou Norme Commune de Déclaration (NCD) élaboré par l'OCDE<sup>129</sup> ». Par ailleurs, les propos de Frédéric Janssen abondent dans le sens de cette dynamique. Selon lui, « (...) cette directive prévoit la possibilité de faire référence à la norme de transparence internationale, le “common reporting standard”<sup>130</sup> ». L'hypothèse qui est retenue ici en termes de dynamiques institutionnelles est, comme on a déjà eu l'occasion de l'annoncer, qu'alors que l'Union européenne peinait à avancer et à sortir du carcan lié aux handicaps de la directive « épargne » de 2003, c'est suite à l'adoption par les Etats-Unis des accords FATCA que les dynamiques changent. En effet, l'Union européenne est, lors de l'entrée en vigueur des accords américains, plongée dans la recherche d'une solution partagée avec ses Etats membres pour réformer la directive épargne. Les accords FATCA seront un tel séisme politique que l'UE va se saisir de l'opportunité offerte par le FATCA « afin de généraliser l'échange automatique d'informations au sein de l'UE<sup>131</sup> ». Contrainte par l'évidence et l'obligation internationales que représente un mécanisme d'échange de renseignements efficace, l'Union va adopter *in fine* le modèle de l'O.C.D.E.. Clairement, il ressort de cette hypothèse l'enseignement majeur selon lequel les Etats-Unis ont servi de catalyseur de changement pour l'Union européenne<sup>132</sup>. Selon Deloitte, « le niveau politique a vraiment changé d'avis, on était en train de négocier pour améliorer la directive épargne et à cause de FATCA, on a vraiment accéléré<sup>133</sup> ». En effet, il faut se rappeler que forte de sa directive épargne de 2003, l'UE avait réussi à créer un modèle multilatéral d'échanges automatiques limités aux seuls revenus de l'épargne. Cela constituait, pour beaucoup, une avancée

---

<sup>129</sup> DELACROIX, P., HERMAND, O., MARTIN, S., *op. cit.*, p. 11.

<sup>130</sup> *Cfr.* Annexe VI – Retranscription de l'entretien avec Frédéric Janssen.

<sup>131</sup> DELACROIX, P., HERMAND, O., MARTIN, S., *op. cit.*, p. 14.

<sup>132</sup> DELACROIX, P., HERMAND, O., MARTIN, S., *op. cit.*, p. 11.

<sup>133</sup> *Cfr.* Annexe VII – Retranscription de l'entretien avec Deloitte.



inestimable pour l'époque. Ensuite, les changements apportés à cette première version glorieuse par rapport au changement de paradigme qu'elle avait réussi à insuffler dans les esprits, bien que sérieusement limités comme on a eu l'occasion de le voir, seront modestes. Ainsi, on a vu qu'en termes de changements institutionnels ultérieurs, l'Union adopte une directive en 2011, celle-ci ayant pour objet principal d'étendre le champ de l'échange automatique à cinq catégories de revenus complémentaires, et, hantée par ces démons du passé, une directive en 2014 modifiant la directive épargne. L'année 2014 se caractérisant par l'entrée en vigueur des accords FATCA, la littérature ainsi que les acteurs rencontrés lors des entretiens attestent le fait que l'UE se soit saisie de l'opportunité offerte par la législation américaine pour étendre son modèle d'échange. Selon la Revue Générale de Fiscalité, « Avant même que l'échange d'informations sur les catégories de revenus non-financiers (incluses en 2011) ait été mis en œuvre, la directive 2014/107/UE a étendu fondamentalement la DCA [Directive Coopération Administrative] en y intégrant la NCD<sup>134</sup> ». L'hypothèse selon laquelle l'interaction entre les dynamiques institutionnelles soit dominée par les Etats-Unis est, selon les acteurs, bel et bien vérifiée. Selon les représentants de la Commission européenne, « (...) la 'DAC 2', bien sûr, c'est principalement le CRS qui est lui-même principalement FATCA, inspiré de FATCA<sup>135</sup> ».

## 7. La directive (UE) 2015/2060 du Conseil du 10 novembre 2015 abrogeant la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts

### 7.1. Généralités

Dernière étape liée à la trajectoire politique de ce travail, la directive de 2015 s'envisage comme l'aboutissement du mécanisme « EAI ». En effet, cette directive est considérée comme le dernier processus d'adaptation de la directive de 2003. Autrement dit, même s'il a été précisé que deux directives ont vu le jour en 2015 et en 2016 (*cf.* 3.3. Méthodologie juridique), la norme européenne 2015/2060 abroge, comme son intitulé l'indique, la directive « épargne » de 2003, en son article 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa : « (...) la directive 2003/48/CE est abrogée

---

<sup>134</sup> DELACROIX, P., HERMAND, O., MARTIN, S., *op. cit.*, p. 14.

<sup>135</sup> *Cf.* Annexe II, Re transcription de l'entretien avec les représentants de la Commission européenne.

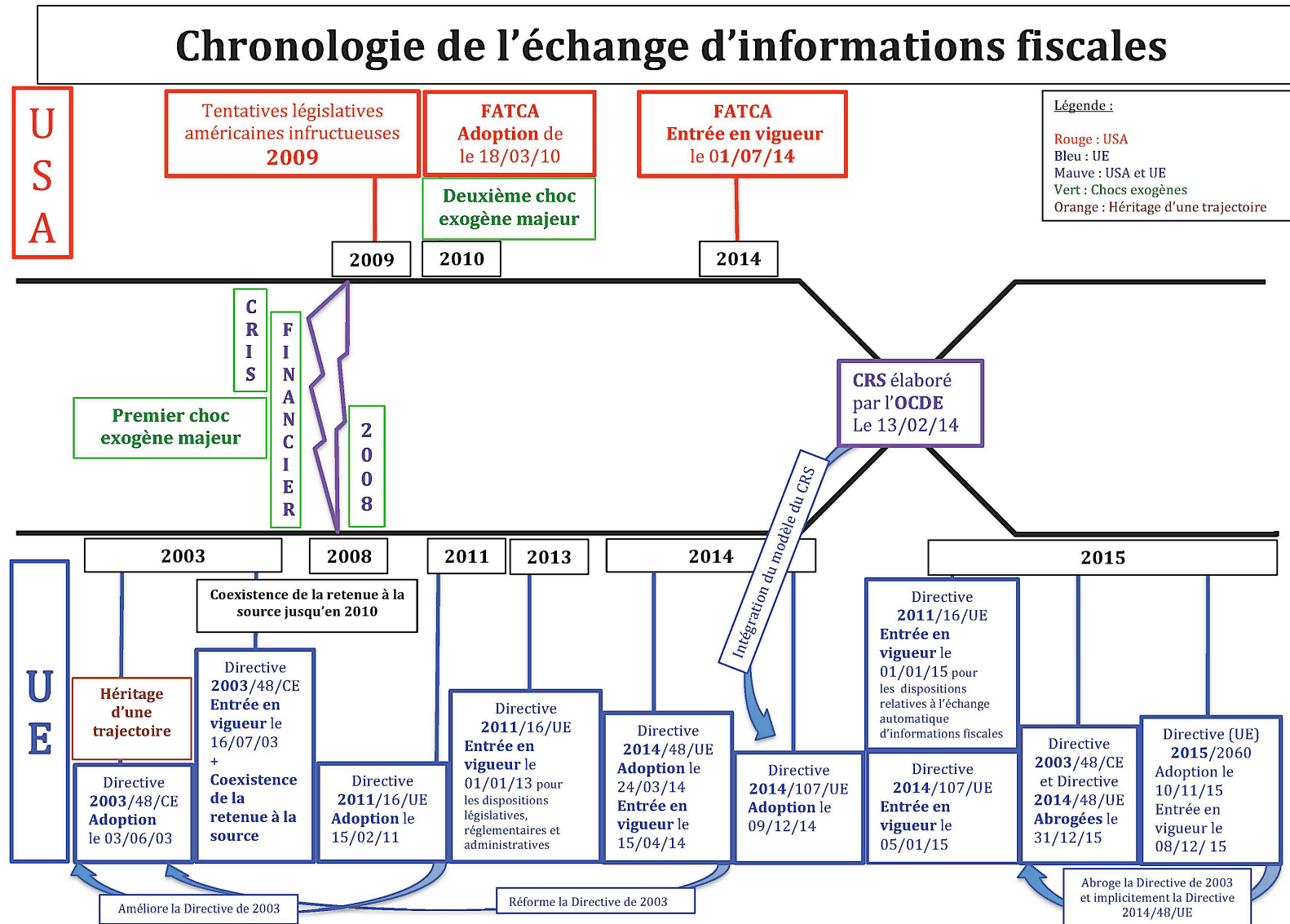
avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2016 ». En d'autres termes, cet acte juridique concrétise l'enterrement du premier instrument et officialise la mise en œuvre d'un mécanisme d'échange de renseignements international, le « C.R.S. » de l'O.C.D.E..

En se référant à la littérature relative au sujet de la révision de la directive épargne en débat dans le courant des années 2015, les difficultés étaient manifestes : « Si la directive "épargne" avait ouvert la voie de l'échange automatique d'informations en Europe voici plus de 10 ans, même après les améliorations introduites en 2014, la directive épargne semble être condamnée à l'obsolescence et être abandonnée à relativement brève échéance<sup>136</sup> ». Ces propos écrits en 2015 seront confirmés puisque peu de temps après, la directive (UE) 2015/2060 du Conseil du 10 novembre 2015 abrogeant la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts sera adoptée.

---

<sup>136</sup> DELACROIX, P., HERMAND, O., MARTIN, S., *op. cit.*, p. 20.

## 8. Synthèse de la chronologie de l'échange d'informations fiscales



## 9. Les directives sous le prisme de changements institutionnels progressifs

### 9.1. Généralités

Au début de ce travail, deux processus fondamentaux pour l'approche du néo-institutionnalisme historique ont été distingués. Il s'agissait des processus de formation institutionnelle, d'une part, et les processus d'adaptation institutionnelle, d'autre part. Si les premiers ont été envisagés comme des héritages historiques contraignant les développements ultérieurs, les seconds ont été perçus comme des changements progressifs. Suite à l'analyse « institutionnelle-historique » qu'on a souhaité appliquer à la thématique de l'échange de renseignements fiscaux, il reste toutefois un dernier jalon à y apporter. En effet, il a fallu s'intéresser aux multiples directives adoptées en la matière afin de refléter les processus de changements à l'œuvre. En d'autres termes, les directives ultérieures à la directive épargne ont été mobilisées afin de les replacer dans un contexte plus général, celui qui est au cœur des dynamiques d'adaptation institutionnelle, à savoir la catégorisation de celles-ci selon le vocabulaire propre de Thelen et Pierson.

### 9.2. Quels changements progressifs ?

#### 9.2.1. Le remplacement

Les auteurs phares du néo-institutionnalisme historique identifiaient le « remplacement » comme une forme de changement qui se rencontre lorsque les règles existantes au sein d'une institution sont supprimées et remplacées par l'introduction de nouvelles. Conformément à la définition qu'ils proposent, cette forme de changement n'est pas retenue dans ce cas. En effet, on a pu observer que la directive de 2003 (constituant la « règle existante ») a canalisé les changements institutionnels ultérieurs. En outre, ce n'est qu'à travers la directive de 2015 que les règles existantes sont supprimées pour être remplacées par la Norme Commune de Déclaration (NCD) élaborée par l'O.C.D.E.. Même si l'on pourrait imaginer cette forme de changement dans la transition entre les règles préexistantes – que l'on songe notamment à la directive de 2011, vers la norme commune de déclaration de l'O.C.D.E. – cette hypothèse est écartée puisque les dernières règles élaborées ne visent pas le remplacement des règles européennes, mais plutôt une coexistence se dirigeant vers un objectif similaire.

### 9.2.2. La sédimentation

Puisqu'il s'agit d'une forme de changement qui se rencontre lorsque de nouvelles règles sont rattachées à celles existantes, celle-ci se confirme dans le cas européen. En effet, on a observé que de nouvelles directives (2011, 2014 et 2015) viennent se greffer à la directive de 2003, pour adapter celle-ci à la pression internationale qui caractérise le mécanisme « EAI ». On notera également que selon Thelen, la sédimentation n'introduit pas de nouvelles institutions, mais implique plutôt des modifications ou des ajouts aux normes existantes. Il est évident que dans ce cas, il ne s'agit manifestement pas d'introduire de nouvelles institutions parallèles à celle que constitue l'échange automatique d'informations fiscales. Les propos de Thelen renforcent l'intuition selon laquelle le mécanisme « EAI » s'inscrit, au niveau de l'adaptation, dans cette logique. Effectivement, on assiste à la fois à l'ajout de normes juridiques et à la modification de celles-ci. On soulignera également que Pierson utilise un vocabulaire identique à celui de Thelen pour évoquer le changement institutionnel. Pour lui, la sédimentation constitue un mécanisme reposant sur l'idée que les institutions doivent faire face à des pressions pour s'adapter aux changements. De ces propos, on pourrait percevoir un indice du revirement opéré par les instances européennes au niveau de la séquence particulière couvrant les années 2014 et 2015. Celle-ci se caractérise par la réforme entreprise au travers de la directive de 2014, l'adoption d'une autre directive la même année (directive 2014/107/UE) reproduisant la norme issue de l'O.C.D.E., étant elle-même l'empreinte du FATCA américain, pour ensuite renforcer cette dynamique au moyen de l'abandon pur et simple, par la directive de 2015, pourtant l'objet d'une tumultueuse tentative de réforme jusqu'en 2014, de la directive de 2003.

### 9.2.3. La déviation

On a vu que dans ce cas, les règles restent identiques mais que leur impact varie en réponse à des changements dans l'environnement externe. Bien que la référence à des changements dans l'environnement externe pourrait séduire suite aux chocs exogènes qu'on a identifiés (crise financière et FATCA), on soulignera que les règles ne restent pas identiques, comme on a eu l'occasion d'en attester. Pour rappel, suite à la directive épargne qui prévoyait un échange d'informations pour les seuls revenus issus de l'épargne, s'ensuit une directive « coopération administrative » en 2011 qui élargit le mécanisme d'échange automatique pour

cinq catégories de revenus et prévoit trois formes d'échanges (sur demande, spontanée et automatique). *In fine*, malgré les émois créés par la tentative de réforme de 2014, arrive une directive intégrant le modèle élaboré par l'O.C.D.E.. Conséquemment, cette forme de changement est rejetée.

#### 9.2.4. La conversion

Selon cette forme de changement progressif, les règles restent identiques mais sont interprétées d'une nouvelle manière. Suite à l'analogie que présente cette forme de changement avec la déviation, cette dernière est également rejetée. En effet, la multitude de directives adoptées pour adapter le mécanisme « EAI » convainc que les règles varient largement.

#### 9.2.5. La diffusion

Thelen définit cette forme de changement comme étant le remplacement de l'ensemble des institutions. D'emblée, ce type de changement est écarté puisque le mécanisme d'échange de renseignements a été le fruit d'une série de modifications complexes au cours du temps.

## CONCLUSION

L'intérêt dont font preuve les Etats-Unis et l'Union européenne ainsi que ses Etats membres pour construire un mécanisme d'échange de renseignements fiscaux a été rythmé par des changements multiples de 2003 jusqu'à l'époque actuelle. A cet égard, la science politique permet d'amener une analyse novatrice et complémentaire aux développements juridiques dont cette thématique est l'objet. Etant donné le terreau riche d'enseignements que représente la science politique, la question de recherche suivante a été retenue : « Au carrefour entre normes juridiques et changements politiques, comment les dynamiques institutionnelles permettent-elles d'éclairer la construction historique du mécanisme d'échange automatique d'informations fiscales ? ». Afin de répondre à cette question, le choix théorique structurant l'analyse qui a été mobilisé est celui du néo-institutionnalisme historique. De la sorte, avec l'aide des écrits de Thelen et Pierson, il a été possible de définir l'approche soutenue par ce courant, consistant à prendre la notion d'institution comme point de repère de l'analyse et à tracer historiquement l'apparition de différents types de changements institutionnels qui promeuvent ou freinent ces changements institutionnels. Etant donné la vertu complémentaire de ce traitement politique, les écrits de Peters ont été retenus car ils permettent de distinguer les processus de formation d'une politique publique des processus d'adaptation de celle-ci. De la sorte, la directive « épargne » de 2003 a été perçue comme constituant le processus de formation du mécanisme d'échange d'informations fiscales. De ce processus de formation, il a été expliqué que celui-ci constituait un héritage institutionnel conditionnant les changements ultérieurs. Ensuite, après avoir examiné le fondement de cette directive ainsi que les critiques dont elle était l'objet, on s'est intéressé aux changements progressifs dont elle faisait l'objet. C'est ainsi qu'une attention particulière a été apportée aux directives de 2011, 2014/48, 2014/107 et 2015. En constatant que cet héritage juridique était obsolète au niveau de l'Union européenne, il était dès lors impératif de réformer les principes qu'il contenait. C'est ainsi que deux adaptations furent apportées à la trajectoire initiale. Premièrement, la directive de 2011 élargit l'échange automatique d'informations fiscales à cinq catégories de revenus. Deuxièmement, la directive 2014/48/UE modifiant la directive 2003/48/CE. Lors de l'adoption de cet instrument juridique le 24 mars 2014, le législateur européen avait toujours pour ambition de modifier l'héritage institutionnel de 2003. Fondamentalement, les instances européennes avaient toujours l'ambition de prolonger le succès de la directive « épargne » en tentant de réformer cette dernière. Néanmoins, il faut souligner que onze années s'étaient

écoulées depuis lors et que l'Union ne parvenait pas à atteindre la gloire qu'elle souhaitait connaître en matière d'échange de renseignements. Par contraste, les Etats-Unis ayant imposé les accords FATCA depuis 2010, ceux-ci entraient en vigueur également en 2014. De la sorte, un premier enseignement a pu être retiré suite à l'utilisation du néo-institutionnalisme historique : le champ temporel suivant lequel les accords FATCA se sont déployés parallèlement au champ temporel des directives européennes a permis de soutenir l'argument selon lequel les accords américains ont fourni une impulsion politique considérable aux autres dynamiques, à savoir la dynamique européenne et la dynamique de l'O.C.D.E.. Conséquemment, c'est à partir du moment où le Congrès américain a déployé son FATCA qu'une véritable course au niveau mondial a pu être possible pour créer un véritable système d'échange de renseignements. En gardant à l'esprit la notion d'ordre temporel issue des écrits de Pierson, il a été possible de mettre en exergue l'importance fondamentale qu'ont représentés les accords « FATCA » ainsi que la crise financière de 2008 au niveau de la dynamique institutionnelle européenne, ces derniers ayant été mobilisés comme chocs exogènes à l'institution de l'échange d'informations fiscales. Suite au tour de force réalisé par les Etats-Unis, tant les acteurs issus de la littérature que les acteurs interviewés ont reconnu qu'il s'agissait là d'une opportunité à saisir. Dès lors, il n'était plus question de concurrence entre Etats, mais de coopération. Ainsi, chacun avait intérêt à participer à l'élaboration d'une norme mondiale, tous comprenant enfin la nécessité d'une norme mondiale. Ainsi, le 9 décembre 2014, le législateur européen adoptait la directive 2014/107/UE, celle-ci mettant en œuvre le modèle élaboré par l'O.C.D.E. qui est lui-même fortement teinté du modèle américain FATCA. Dans la foulée, l'Union européenne est parvenue à faire le deuil de la directive 2003/48/CE puisqu'elle a adopté, le 10 novembre 2015, une directive abrogeant la directive de 2003. Suite à l'examen de ces directives traduisant un processus d'adaptation de la directive de 2003, on a souhaité utiliser la grille élaborée par Thelen et Pierson pour nommer et caractériser le type de changement progressif qui était à l'œuvre à la suite du processus de formation du mécanisme d'échange automatique de renseignements hérité en 2003. Parmi les cinq types de changements identifiés par Thelen et Pierson – pour rappel : le remplacement (*displacement*), la sédimentation (*layering*), la déviation (*drift*), la conversion (*conversion*) et la diffusion (*diffusion*) – la sédimentation était la forme de changement la plus probable dans le cadre du mécanisme « EAI ». En effet, deux raisons essentielles abondaient en ce sens : d'une part, le fait que de nouvelles normes juridiques soient rattachées à celles



existantes et, d'autre part, l'idée de Pierson selon laquelle les institutions doivent faire face à des pressions pour s'adapter aux changements.

## BIBLIOGRAPHIE

### 1. Ouvrages

DESLAURIERS, J.-P., *Recherche qualitative. Guide pratique*, New York, McGraw-Hill, 1991.

PETERS, G., *Institutional Theory in Political Science. The new institutionalism*, London, The Continuum International Publishing Group, 2012.

PIERSON, P., *Politics in time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2004.

### 2. Ouvrages collectifs

BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2014.

MAHONEY, J., THELEN, K., *Explaining institutional change. Ambiguity, Agency, and Power*, New York, Cambridge University Press, 2010.

LASSERRE CAPDEVILLE, J., MARCHESSOU, Ph., TRESCHER, B., *et al.*, *Fraude et évasion fiscales: état des lieux et moyens de lutte. Pratique des affaires*, Issy-les-Moulineaux, Joly Editions et Lextenso Editions, 2015.

PAILLÉ, P., MUCCHIELLI, A., *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin, 2012.

STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F., *Structuring politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, United Kingdom, Cambridge University Press, 1992.

### 3. Articles de revue

CAPOCCIA, G., *Critical Junctures and Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press, s.d.

CAVELTI, L., « Automatic Information Exchange versus the Withholding Taks Regime Globalization and Increasing Sovereignty Conflicts in International Taxation », *World Tax Journal*, Juin 2013.

HALL, P., TAYLOR, R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 1997, n° 3-4.

HERMAND, O., DELACROIX, P., « La nouvelle “directive épargne” resserre les mailles du filet », *Revue Générale de Fiscalité*, 2014/6.

HERMAND, O., DELACROIX, P., MARTIN, S., « Le Common Reporting Standard de l'OCDE, partie intégrante du paysage européen (partie I) », *Revue Générale de Fiscalité*, 2015/2.

HERMAND, O., DELACROIX, P., PASSAGEZ, B., *et al.*, « FATCA ou le Nouvel Impérialisme Fiscal Américain », *Revue Générale de Fiscalité*, 2011/1.

LENOIR, C., « Coopération administrative en matière d'impôts directs. Impact sur le secret bancaire – Evolution en droit européen (partie I) », *Revue Générale du Contentieux Fiscal*, Novembre-Décembre, 2014/6.

MATHIEU, C., STERDYNIAK, H., « Finances publiques, sorties de crise... », *Revue de l'OFCE*, 2011/1, n°116.

PALAN, R., MURPHY, R., CHAVAGNEUX, C., *et al.*, « Les paradis fiscaux : entre évitement fiscale, contournement des règles et inégalités mondiales », *L'Economie politique*, 2009/2, n°42.

PIERSON, P., « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *The American Political Science Review*, 2000, vol. 94, n° 2.

ROUSSIEAU, C., « L'échange automatique d'informations en matière fiscale dans le contexte international », *Revue internationale de droit économique*, 2016/3, t. XXX.

SHARMAN, J., « Offshore and the new international political economy », *Review of International Political Economy*, Février 2010, 17:1.

THELEN, K., « Historical institutionalism in comparative politics », *Annual Reviews of Political Science*, 1999, vol. 2.

#### 4. Site internet

COMMISSION EUROPÉENNE, *Lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Contribution de la Commission au Conseil européen du 22 mai 2013*, p. 1, disponible à l'adresse suivante: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/tax\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/tax_fr.pdf) (consultée le 10 janvier 2017).

COMMISSION EUROPÉENNE, *Fiscalité et union douanière. Une coopération administrative améliorée dans le domaine de la fiscalité directe. Coopération administrative dans l'UE (2011-2016)*, disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/> (consultée le 11 décembre 2016).

DELOITTE, *About Deloitte. Learn about our global network of member firms*, 2016, disponible à l'adresse suivante: <http://www2.deloitte.com/fr/fr/legal/a-propos.html> (page consultée le 3 août 2016).

EUR-LEX, *Législation consolidée*, s.d., disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/consleg.html> (page consultée le 21 décembre 2016).

FEBELFIN ASBL, *Concernant Febelfin*, 2016, disponible à l'adresse suivante: <https://www.febelfin.be/fr/concernant-febelfin> (page consultée le 19 juin 2016).

MORELLE, F., *Le dico du commerce international. Définition de G20*, disponible à l'adresse suivante: <http://www.glossaire-international.com/pages/tous-les-termes/g20.html> (consultée le 08 janvier 2017).

OECD, *Automatic Exchange Portal*, s.d., disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/about-automatic-exchange/> (consultée le 10 décembre 2016).

OCDE, « Echange automatique de renseignements : ce que recouvre l'échange automatique, son mode de fonctionnement, ses avantages et les progrès restant à accomplir », *L'échange automatique de renseignements*, 2012, p. 3, disponible à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/> (consultée le 4 novembre 2016).

OCDE, *Liste des paradis fiscaux non coopératifs, Déclaration du Président du Comité des affaires fiscales de l'OCDE, Gabriel Makhlouf*, 2002, disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/fr/> (consultée le 28 novembre 2016).

PIERSON, P., SKOCPOL T., *Historical Institutionalism in Contemporary Political Science*, 2002, p. 6, disponible à l'adresse suivante : [http://www.laisumedu.org/DESIN\\_Ibarra/Usuarios/PiersonSkocpol.pdf](http://www.laisumedu.org/DESIN_Ibarra/Usuarios/PiersonSkocpol.pdf) (consultée le 7 décembre 2016).

TRÉSOR DE LA LANGUE FRANÇAISE INFORMATISÉ, *Quantitatif, -ive, adj. et subst. masc.*, disponible à l'adresse suivante : <http://atilf.atilf.fr/> (page consultée le 6 janvier 2017).

VAN GEEL, C., MEES, K., *Fin de la Directive européenne sur l'épargne au 1<sup>er</sup> janvier 2016*, 2015, pp. 1-2, disponible à l'adresse suivante : [www.jura.be](http://www.jura.be) (consultée le 1 décembre 2016).

## 5. Textes de loi

Directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts

Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE

Directive 2014/48/UE du Conseil du 24 mars 2014 modifiant la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts

Directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal

Directive (UE) 2015/2060 du Conseil du 10 novembre 2015 abrogeant la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts

Directive (UE) 2015/2376 du Conseil du 8 décembre 2015 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal

## ANNEXES

### 1. Annexe I – Guide d’entretien

#### 1.1. Précisions

Il convient d’apporter certaines précisions quant à l’ordre dans lequel les questions ont été posées. En effet, l’ordre a parfois pu varier et des questions subsidiaires ont parfois pu être rajoutées en fonction de l’institution à laquelle elles étaient posées, dans le but d’espérer voir les réponses apportées différer.

#### 1.2. Questions posées

- 1) Que pensez-vous de ce mécanisme ? Comment pensez-vous qu’il a été perçu ?
- 2) Pourquoi pensez-vous que l’Union européenne se positionne comme l’institution à l’initiative de l’adoption du mécanisme ?
- 3) Comment a réagi le secteur bancaire quand il a été question d’implémenter le système d’échange automatique d’informations fiscales ?
- 4) La crise financière a-t-elle, selon vous, joué un rôle dans l’implémentation du mécanisme ?
- 5) Ne croyez-vous pas qu’il s’agisse plutôt d’une question d’opportunité, c’est-à-dire de mettre en place un échange d’informations fiscales pour que les Etats puissent rapatrier de l’argent dans leurs caisses ?
- 6) Avez-vous été consulté lors de l’élaboration de l’échange d’informations fiscales ?
- 7) Ne pensez-vous pas que les « conventions préventives de doubles impositions » démontrent, en quelque sorte, une inefficacité du système, alors que maintenant existe le mécanisme d’échange automatique ? N’est-ce pas paradoxal ?

- 8) N'existe-t-il pas une certaine forme de concurrence entre l'OCDE et l'UE ?
- 9) N'y a-t-il pas encore actuellement une forme de légitimation de la fraude, au niveau des discours ?
- 10) Selon vous, existe-t-il des obstacles à la mise en œuvre effective du système d'échange automatique d'informations fiscales ? S'agit-il d'une réalité solidement ancrée ou y a-t-il encore des obstacles réels ?
- 11) Pourriez-vous me parler des intérêts qu'avaient les différents acteurs – politiques et/ou non-politiques – à travers le mécanisme en Belgique ? Les intérêts sont-ils toujours les mêmes ou ont-ils évolué ?



## 2. Annexe II - Retranscription de l'entretien avec les représentants de la Commission européenne

Entretien réalisé le 13 avril 2016

**A:** Il nous disait qu'il voulait demander notre permission d'enregistrer.

**Pierre CHRISTIAENS:** C'est juste pour compléter mes notes s'il me manque quelque chose.

**B:** Si c'est dans ce contexte-là, je n'ai pas d'objection. Voilà. Bonjour, bienvenue.

**A :** Alors, vous avez dit que votre intérêt était de voir le développement de l'échange automatique de renseignements du point de vue de l'approche des sciences politiques. Alors, pouvez-vous nous préciser un peu de quoi, parce que nous on est plutôt l'aspect législatif et applicatif. Donc, c'est pas vraiment le concept théorique, mais bon... À vous de nous préciser un peu.

**B :** J'ai juste une précision : on va discuter avec vous, les informations qu'on vous donne ne sont pas confidentielles, forcément. Euh, pas de citations par contre, en disant telle personne a dit ceci, ou quoi que ce soit. Vous pouvez dire que les personnes rencontrées à la Commission, vous pouvez, de manière générale, citer les noms des personnes que vous avez rencontrées, mais ce ne sont pas des informations officielles. Donc, ça, je pense que c'est très important de le souligner d'emblée. Et, c'est une condition *sine qua non* sans laquelle je n'accepterais pas d'être ici.

**PC:** D'accord. Pas de souci.

**A:** Oui, parce que c'est le porte-parole de la Commission qui parle pour la Commission.

**B:** Nous faisons cela pour vous aider, parce que la Commission a pour rôle de répondre aux questions, et donc, voilà. Mais, effectivement, en termes de langage officiel, seul le porte-parole officiel de la Commission peut s'exprimer. Donc, la discussion que nous avons aujourd'hui n'a rien d'officiel, et il me semble important de le préciser d'emblée.

**PC:** Vous faites bien. Donc, je vous remercie de me recevoir aujourd'hui. C'est très gentil, et, en effet, cela me permettra certainement de pouvoir avoir une compréhension plus fine de la mise en œuvre de l'échange automatique d'informations fiscales entre États membres de l'Union européenne. Dans le cadre de mon mémoire, donc, je suis étudiant en deuxième année de Master en sciences politiques. C'est la raison pour laquelle je dois faire ce mémoire pour obtenir mon diplôme. Je souhaitais m'intéresser à une politique publique, à savoir la mise en place de l'échange automatique d'informations fiscales, puisqu'il me semble qu'il y a un intérêt, du moins, c'est mon hypothèse, une hypothèse assez intéressante entre le fait que les États cherchent à rapatrier de l'argent dans leurs caisses et, d'un autre côté, on voit que certains citoyens ont une certaine résistance afin de payer l'impôt. Avec mon promoteur, au début, je voulais m'intéresser à la mise en œuvre du mécanisme d'échange d'informations pour l'Union européenne au sens large et aussi en ce qui concerne le développement des accords FATCA pour les États-Unis. Par la suite, j'ai décidé de cibler mon travail pour trois États membres particuliers, à savoir la Belgique, le Luxembourg et la France, puisque la France est connue pour avoir une assez bonne discipline fiscale et la Belgique et le Luxembourg faisaient, jusqu'il y a peu, exceptions par rapport au mécanisme. Et, le Luxembourg ne voulait pas non plus jusqu'il y a trois ans si mes souvenirs sont bons, ne voulait pas coopérer pleinement. Maintenant, il semble que le système soit en train de se mettre en œuvre et que la collaboration entre États se passe plutôt bien, si ce n'est, évidemment, sous réserve de l'affaire récente des « Panama Papers », mais, je n'en traiterai pas trop ici puisqu'évidemment, ce sont des informations qui sont divulguées notamment par le quotidien belge « Le Soir », et donc, c'est à prendre avec énormément de vigilance et de prudence, puisqu'il y a beaucoup de précisions à apporter là-dessus. Donc, ça, c'était plutôt pour ma méthodologie au sens large, et je vais évidemment mobiliser un cadre théorique, à savoir la théorie de l'europanisation qui traite de l'impact de l'Union européenne sur les États membres en ce qui concerne une politique publique. Voilà, c'est globalement mon cadre de travail et mon hypothèse. Évidemment, j'ai prévu une série de questions mais, je voulais vous expliquer où je me situais, ce que je voulais faire.

**B:** Juste une petite précision, je ne sais pas si tu t'es déjà introduit ?

**A:** Non.

**B:** Alors, on va peut-être s'introduire d'abord ? Donc, je vais peut-être te laisser introduire ?

**A:** Moi, je m'occupe depuis 1997 des initiatives relatives à la fiscalité de l'épargne. Donc, j'ai suivi l'adoption de la directive sur la fiscalité de l'épargne de 2003. Ça a peut-être un intérêt historique dans le sens qu'il y avait dans la directive d'assistance mutuelle qui était très ancienne, de 1977, une disposition prévoyant la possibilité d'échanges automatiques, mais il n'y avait pas de détails de comment cet échange automatique devait être mis en œuvre. C'était plutôt un encouragement à l'effort bilatéral des Etats membres, mais sans un détail spécifique dans le texte, n'est-ce pas ? Donc, la directive sur la fiscalité de l'épargne a été la première tentative organique réussie dans ses limites d'avoir un mécanisme uniforme de collecte des données et d'échange de données entre les Etats membres. Ça n'a pas été conçu à l'origine comme ça, mais il s'est développé finalement, dans les dernières années, avant l'adoption comme un système d'échange automatiques qui partait de la collecte de données et qui est arrivé au mécanisme d'échange et donc on a eu, après l'expérience de l'entrée en application de la directive sur la fiscalité de l'épargne. Et, suite à ça, sur la base de l'expérience, il a été possible d'avoir des développements ultérieurs. Donc, ça a été un peu une expérience pilote aussi pour d'autres choses, et aussi au niveau international. Je laisse la parole à « B ».

**B:** Donc, euh, effectivement, après la directive épargne, le gros changement ça a été en 2009. La proposition de la directive sur la coopération administrative qui a remplacé la vieille directive de 1977 et qui a mis en place un tout nouveau cadre au niveau européen qui était, à de nombreux égards – proposition en 2009 et adoption en 2011, en février 2011 et entrée en vigueur mi-janvier 2013 –. Ce que je peux faire, c'est vous donner ceci. De nouveau, c'est uniquement pour information, reproduction en tant que telle non-autorisée. Normalement, c'est à jour, correct et complet. Donc, effectivement, la base légale de la coopération administrative avant l'arrivée aux échanges automatiques, la base légale c'était la directive de 77 où on avait principalement échanges sur requête, très général mais très fortement appliqué. Échange spontané, très général et peu appliqué. Et puis, l'échange automatique qui était plutôt promu que organisé. Voilà. On avait une base légale qui permettait de le faire. Mais, il n'y avait pas d'initiative concrète prise à cet égard. Et puis, il y avait tous les aspects pratiques. Donc, c'était très court en fait, quand on regarde cette directive. Ensuite, au slide numéro 4, j'ai pris la base légale maintenant où on voit qu'on a l'échange sur requête, et on a déjà étoffé tout cela, puisque à la place d'avoir un simple petit article, maintenant on en a trois. On a les

échanges automatiques obligatoires d'informations, c'est l'article 8. Il y a un seul article, mais il est très long, avec beaucoup de paragraphes. Les échanges spontanés, on a été plus précis également à cet égard et on a également introduit toutes les autres formes de collaborations à l'article 11, les présences et les participations dans les enquêtes administratives, les contrôles simultanés, les notifications administratives, tout ce qui est le feed-back. Et puis alors, ce qui est également des échanges de bonnes pratiques et d'expériences. Et puis alors, on a toutes les dispositions relatives aux aspects pratiques, tout ce qui est la notion d'évaluation, de protection des données et la notion du comité qui viennent un peu plus loin. Et donc, maintenant, on a vraiment un cadre complet, cohérent par rapport à toutes les initiatives. Alors, à l'avenir, il y a d'autres choses qu'on pourra ajouter, on a des idées. Bien sûr. On n'est pas en manque d'idées. Mais, aujourd'hui, ça c'est le cadre que nous avons. Je vous invite à prendre la page suivante qui, elle va se concentrer vraiment sur tout ce qui est des échanges automatiques. Donc, on a la directive sur l'assistance mutuelle qui datait de 1977 et qui est entrée en vigueur en 1979 qui donne, comme je l'ai dit, un cadre mais qui n'organise rien de manière concrète. Donc, il n'y avait pas, à l'époque, on ne disait pas il faut échanger sur ceci. On disait que les Etats membres sont autorisés juridiquement à pouvoir échanger quelque chose. Ensuite, vous avez la directive épargne, dont « A » vient de vous parler.

**A:** Donc, on passe de « autorisés » à « obligés ».

**B:** Ca, c'est le premier véritable changement. Et, c'est un changement de paradigme. On est les premiers au niveau mondial à l'avoir fait. C'était « A » qui était à l'initiative de tout ça avec son équipe. Et donc, proposition en 2001, adoption en 2003, application en 2005. Depuis 2016, c'est remplacé. On a adopté une révision en 2014, et elle devait entrer en vigueur en 2017. Mais, comme tout a été annulé entre-temps et remplacé par la « DAC 2 », donc, forcément, ça n'entrera pas en vigueur. Alors, on a la « DAC 1 » dont je viens de parler qui a, en plus de ce qui était prévu pour l'épargne – proposition en 2009, adoption en 2011, application en 2013 pour toutes les dispositions générales, sauf l'échange automatique d'informations qui lui entraine en vigueur en 2015. Pour une raison très simple : c'est qu'à partir du moment où on veut faire de l'échange automatique sur les cinq catégories qui sont visées à l'article 8, § 1. Il faut mettre en place tous les outils informatiques et, là où on avait pour tout ce qui était le reste, donc, les échanges sur requête, fondamentalement, qui étaient vraiment 80 % des activités. On avait des choses qui existaient depuis 1977, on avait des outils. Ici, il

fallait tout créer et, surtout, il fallait créer une base commune à cet égard. Puisque, forcément, un revenu d'emploi, c'est quoi ? La directive dit, de manière très astucieuse, pour que les discussions politiques puissent aboutir rapidement, dit simplement qu'on va se référer à ce qu'il y a dans chaque législation nationale. Chaque État membre va déterminer un revenu d'emploi en fonction de ce qu'il a dans sa propre législation. Ça, ça facilite les choses au niveau politique, mais au niveau de la mise en œuvre bien sûr, il faut ensuite prévoir des schémas informatiques dans lesquels on va pouvoir mettre ces informations, parce que quand on échange des millions de données, on ne va pas faire ça en ayant pas de schémas informatiques.

**A:** Et, le gros problème est la possibilité pour l'État destinataire de les lire et de les utiliser.

**B:** Et donc, il y a eu pour la mise en œuvre, c'est seulement en 2015, ça nous laissait à peu près deux ans, deux ans et demi, pour pouvoir par rapport à l'adoption de la directive, et alors, par rapport aux développements informatiques étaient nécessaires derrière, de pouvoir le faire. Donc, ça, c'est vraiment changement de paradigme avec la directive épargne à partir de 2005. Puis, à partir de 2015, un second changement très important, c'est vraiment la dimension, ce n'est plus qu'on veut forcer à faire quelque chose comme avec la directive épargne. Ça, c'était déjà acquis. Mais, c'est plutôt de dire on va le faire uniquement pour les revenus d'épargne. On le fait pour cinq catégories supplémentaires, ce qui est un changement de paradigme à nouveau. Ensuite, le reste, je vais dire ce sont des évolutions normales parce qu'à partir du moment où, au niveau européen, on a eu ce changement d'esprit qui était de dire, ben, voilà, on va le faire de manière, le standard d'échange d'informations automatique, ça devient notre modèle pour la coopération au niveau européen avant tout le monde, parce qu'aujourd'hui, au niveau mondial, les échanges même sur les cinq catégories ne sont pas organisés de manière habituelle. Donc, là, on est vraiment précurseur par rapport à ça. Et, la suite, ce sont des suites logiques, c'est-à-dire que dans la directive de 2011, on a prévu qu'il n'y avait plus de secret bancaire. On était les premiers, concrètement, à venir avec ça en 2009, avec ces propositions. L'OCDE, ensuite, il y a eu différents soucis au niveau mondial, et l'OCDE est arrivée avec les mêmes principes. Et, les États-Unis ont repris la main là-dessus en créant FATCA, effectivement. Et à partir du moment où eux ont donné cette dimension plus politique par rapport aux informations financières globales, l'OCDE a repris la main et on en est arrivé à avoir le CRS qui a été développé et repris dans « DAC 2 ». Proposition en

2014, adoption en 2015 et application depuis le 1er janvier 2016. Je n'ai pas mis l'Autriche, qui, elle, dispose d'un an supplémentaire. Et puis, de nouveau, le standard étant devenu un standard commun d'avoir des échanges automatiques, on a les « rulings » qui viennent, proposés en 2015, et adoptés en 2016 pour application en 2017.

**PC:** Donc, quand vous parlez de « rulings », ça se situe plus au niveau des « BEPS » ou pas ?

**B:** Ca ne fait pas partie, en tant que telle, enfin, si, c'est une action « BEPS ». Mais, ce qu'il se passe, au niveau européen, on avait avant « BEPS » déjà identifié les nécessités de travailler là-dessus, mais, au niveau européen, on n'avait pas d'échanges automatiques. Les échanges automatiques, c'est un échange qui a deux caractéristiques : c'est un échange qui est périodique, c'est-à-dire qu'il est obligatoire tous les « x » temps, toute nouvelle information doit être échangée. Donc, ça, c'est la première dimension. La deuxième dimension, c'est que c'est une information qui est standard, c'est-à-dire que c'est une information qui est prise en masse. Donc, clairement, la directive épargne, c'est une information où on échange périodiquement sur des données de masse. Les échanges qu'on a dans le cadre de « DAC 1 » sur les cinq catégories, ce sont des échanges périodiques, une fois par an, d'informations qui sont des informations de masse. « DAC 2 », de nouveau, c'est du périodique. On échange une fois par an, le 30 septembre au plus tard toutes les informations de masse sur les intérêts, les dividendes, etc.

**A:** Ce sont les mêmes principes que le CRS.

**B:** Voilà, exactement. Donc, ce sont, à l'inverse de mon point de vue, ça, c'est un point de vue personnel, ce n'est pas un point de vue de la Commission, les échanges de rulings, certes, c'est périodique, mais ça n'est pas des échanges de masse, parce que les rulings sont tous différents. On n'a pas de standardisation au niveau des rulings. Et, donc, on est dans un échange qui est certes automatique de nom, mais qui est quand même d'une autre dimension que réellement un échange automatique.

**A:** Disons, par rapport à l'OCDE, la différence fine qu'il y a, c'est que l'OCDE fait la promotion de l'échange spontané sur les rulings. Tandis que, chez nous, il y a une obligation dans l'automatisme.

**B:** On avait aussi cette dimension spontanée, et on avait travaillé dessus en 2011, 2012, 2013 mais, il est vrai qu'un certain nombre d'événements, notamment le « Luxleaks », ont démontré que l'échange spontané à cet égard n'était pas suffisamment obligatoire, bien qu'il ne soit dans la directive, mais, n'était pas appliqué de manière suffisamment obligatoire en conformité avec la directive et qu'il y avait donc lieu à cet égard, de changer de nouveau de dimension et de dire du spontané obligatoire, maintenant, on va faire du périodique obligatoire.

**A:** Le problème du spontané, c'est de préciser les conditions qui déclenchent la nécessité. Alors, s'il faut aller dans autant de détails pour forcer les Etats à faire l'échange spontané, quand il est opportun, autant passer à l'échange automatique, c'était cela l'approche.

**B:** Tout à fait. Et donc, c'est pour ça qu'il y a eu cette proposition en 2015, après le « Luxleaks », et un certain nombre d'autres événements, HSBC, etc., et qu'on en est arrivé à avoir cette proposition sur la table. Et puis, donc, comme « A » l'a dit, effectivement, nous on l'a prévu comme échange automatique. Alors, l'OCDE s'en approche aujourd'hui, dans le cadre de « BEPS », etc. Mais, on était même au niveau des échanges spontanés, on avait, vous pourrez retrouver des informations du code de conduite, il y avait eu, déjà, des initiatives complémentaires pour que l'échange spontané soit structuré davantage au travers une instruction administrative, qui avait été rédigée par les services de la Commission en coopération avec les Etats membres et agréée et reportée au Conseil. Donc, ça, vous pouvez retrouver au niveau des documents du code de conduite. Et donc, on avait déjà structuré beaucoup les choses mais, il a été jugé à certains moments qu'il fallait encore aller une étape plus loin pour le rendre plus automatique, c'est-à-dire plus périodique plutôt que spontané. Quand c'est spontané, chaque État décide quand il veut le faire, tandis que quand c'est périodique ou automatique, il n'y a pas le choix : c'est tous les « x » temps, il faut des échanges. On a eu, ensuite, encore donc, maintenant, la proposition de « DAC 4 » sur laquelle il y a eu un accord politique le 8 mars dernier. Donc, proposition en janvier 2016, adoption en cours, puisqu'il y a un accord politique, je me suis permis de déjà indiquer qu'il y avait adoption en 2016, puisqu'elle va suivre dans les prochaines semaines, pour application à partir de 2017. Et là, c'est le « country by country » reporting qui lui, par compte est clairement une dimension « BEPS ». Et puis, il y en aura d'autres : il y aura notamment une révision de la directive « DAC 1 », puisque la directive « DAC 1 » sur les cinq catégories d'aujourd'hui, elle est basée sur la notion de disponibilité de l'information : c'est l'article 8, § 1. C'est-à-dire que

les Etats membres échangent les informations qu'ils ont sur les cinq catégories dans la mesure où ils la collectent et ils l'ont disponible dans leurs bases de données.

**PC:** Ca ne pose pas problème ça, justement ?

**B:** Ca veut dire que certains n'échangeront pas de l'information, dans certains cas.

**A:** Pas qu'il y ait une sorte de choix pour les Etats membres parce qu'ils doivent obligatoirement s'engager pour au moins trois de ces cinq catégories. Maintenant, la disponibilité, c'est pour toutes.

**B:** Alors, pour l'instant, la condition de disponibilité s'applique aux cinq catégories, donc, il n'y a aucune obligation de faire et il est par contre prévu qu'effectivement en 2018, il y a un rapport de la Commission sur le fonctionnement de la directive, c'est l'ancien article 8, paragraphes 4 et 5, qui est devenu suite à « DAC 3 » l'article 8, b), qui prévoit qu'on va devoir faire un rapport spécial et que l'on pourra proposer à cette occasion deux choses, c'est-à-dire:

1) de rendre certaines catégories obligatoires. Au départ, c'était prévu trois. Aujourd'hui, on ne parle plus de nombres. On envisage les cinq. Et, en plus, que les cinq catégories pourraient être élargies à d'autres choses et, là-bas, on pense clairement qui est des « royalties ». Et donc, effectivement, on pourra voir les « royalties », les revenus des artistes et des sportifs. Mais, ce qu'il en sera, on n'en sait rien aujourd'hui. Le rapport, il doit être fait en 2018. Pour ce qui est des cinq catégories il n'y a rien de prévu. Il est prévu que l'on devra se poser la question. Et, au départ, dans la directive en 2011, il était prévu en effet qu'il devait y en avoir trois sur cinq qui devait être obligatoire. Mais, en fait, dans le nouvel article 8 du « DAC 3 », je pense qu'on a retiré le fait que ce serait 3 *a minima*. C'est sur toutes les catégories : donc, on dit plus que ce serait un minimum de trois maintenant. Voilà, donc, ça, c'est un peu le cadre général de l'évolution que l'on a sur le plan législatif. On commence avec la directive de 1977 qui a été la base puisqu'elle créait un cadre juridique, législatif pour pouvoir faire des échanges. La directive épargne a créé l'obligation de faire des échanges en matière de revenus d'épargne.

Elle a servi de base pour la directive épargne 2 qui n'entrera jamais en vigueur puisque, entre-temps, c'est remplacé par le CRS. On a la « DAC » qui est arrivée et qui est en vert parce que, je n'ai pas mis en bleu, parce que ce sont des catégories non financières. Et à l'inverse, le cadre bleu qu'on a en dessous, c'est tous les financiers, c'est-à-dire que la directive épargne a



elle-même servi de source en partie avec FATCA pour la « DAC 2 », puisqu'on a repris un certain nombre de choses de FATCA, qui ont été dans le CRS et qui ont été repris dans le « DAC 2 ». FATCA, CRS, DAC2. Mais, on a aussi construit, bien sûr, sur ce qu'on avait déjà. Par exemple, dans la « DAC 2 », au niveau européen, on prévoit que le numéro d'identification fiscale d'une personne, c'est quelque chose pour lequel on avait certaines obligations qui existaient dans la directive épargne. Bien évidemment, on a gardé ce socle qui avait été créé par la directive épargne, on l'a repris dans la « DAC 2 ». Donc, la « DAC 2 », bien sûr, c'est principalement le CRS qui est lui-même principalement FATCA, inspiré de FATCA. Mais, ce n'est pas seulement le CRS, on a adapté au contexte européen particulier et en particulier sur un certain nombre d'aspects, d'obligations qui n'existent pas dans le CRS mais que nous on a créé au niveau européen dans la « DAC 2 ». Donc, il y a un alignement général pour permettre aux Etats membres de créer un seul système à cet égard mais, on est allé au-delà dans le cadre de la « DAC 2 ». Dans les autres slides, on retrouve simplement les fonctions que l'on a dans le cadre de l'échange automatique. Donc, les échanges automatiques, il y a une collecte d'informations qui doit être validée par les opérateurs économiques, qui va être rapportée par l'opérateur économique au niveau de son administration fiscale nationale donc, dans le pays source. Cette information, elle va être checkée par l'administration fiscale dans le pays source, elle va ensuite être échangée vis-à-vis de l'État qui va vers l'État de destination, c'est-à-dire l'État de résidence du contribuable non pas de l'État source du revenu ou on trouvera, par exemple, l'institution financière ou l'employeur mais l'État de résidence de la personne. Cette information, elle va alors être checkée contre l'information que le contribuable lui-même aura donnée. Et donc, à cet égard, on peut distinguer quatre fonctions fondamentales. La fonction fondamentale de collecter l'information et de la traiter telle qu'elle arrive des contribuables. Cette partie là, c'est le pilier. Alors, je dis c'est intrinsèque parce que tout système fiscal doit avoir ça. Si vous n'avez pas de délai d'informations de vos contribuables, vous ne savez pratiquement pas taxer. Alors, il y a une deuxième fonction qui va être et qui existait et qui est standard, internationale aujourd'hui, et qui est l'échange sur requête c'est-à-dire que une fois qu'une administration fiscale avait l'information sur ses contribuables, s'il y avait des revenus d'une source étrangère, on pouvait aller dans ces Etats tiers pour aller chercher de l'information sur requête, parfois, on avait l'échange spontané aussi. Et puis, on a maintenant la troisième dimension qui devient de plus en plus habituelle, qui est le fait que l'on a cet échange automatique, c'est-à-dire une obligation de reporting par les opérateurs économiques vis-à-vis de leur administration et pour cette administration de

transférer l'information à l'administration de résidence de la personne. C'est ce qu'on fait dans l'Union européenne, on l'a vu depuis la directive épargne. Ça, chez nous, ça se fait beaucoup. On a une base, ensuite avec la « DAC 1 » etc. Et puis, alors, on a la quatrième fonction, celle de « matcher » l'information et d'utiliser l'information qui est reçue, et cela, c'est aujourd'hui en développement parce qu'on a des échanges et on utilise l'information par exemple pour la directive épargne depuis longtemps et on peut aller maintenant que le standard d'échange automatique devient vraiment le standard européen depuis maintenant 2011, avec application depuis 2015 et même au niveau mondial maintenant depuis 2, 3 ans. Effectivement, ça ouvre d'autres dimensions en termes d'exploitation des données. Et ce que j'ai mis sur le slide suivant, c'est que si on regarde au niveau du Forum mondial qui regroupe à peu près tous les pays à travers le monde entier, l'OCDE qui regroupe les économies les plus avancées. Et puis l'Union européenne, qui, elle, va encore au-delà de ça puisqu'elle est basée sur les principes de solidarité, et cette directive est un instrument unique, qu'on n'a pas, bien sûr, il y a les traités bilatéraux, mais c'est toujours bilatéral. Ici, c'est multilatéral, et ça c'est une nouvelle dimension totalement différente. Et, c'est contraignant, effectivement. C'est une seule base commune juridique pour tous les Etats membres. Ça, ça n'existe nulle part ailleurs dans le monde.

**A:** C'est une des raisons pour lesquelles les Etats membres ne veulent pas éliminer le principe d'unanimité dans le domaine fiscal, parce que comme c'est contraignant pour eux, pour le moment, ils ne sont pas préparés.

**B:** Tout à fait. Et donc, par rapport à ça, ce que l'on a entre ces trois grandes catégories de pays à travers le monde, la première fonction, tout système fiscal doit nécessairement le faire. La deuxième, qui est d'avoir des échanges sur requête, j'ai mis un seul « petit v » pour le monde non-OCDE et non-UE tout simplement parce que pour tous ces Etats qui sont un peu moins développés, oui, ils font des échanges sur requête, mais ce n'est pas toujours facile pour eux parce qu'ils n'ont pas nécessairement l'administration pour le faire. Ça se fait, mais pas avec la même dimension, la même régularité, et le même niveau que ce que l'on peut avoir au niveau de l'OCDE.

**A:** Le Forum mondial comprend un nombre très important de juridictions, dont certaines ne sont pas développées.

**B:** Et puis alors, on a les échanges automatiques où là-bas, on a quelque chose qui se met en place aujourd'hui puisque le Forum mondial et le CRS et FATCA s'imposent à peu près à tout le monde. On le voit, même avec Panama qui résistait encore il y a quelques semaines. Aujourd'hui, ça change beaucoup de choses. Donc, ils vont y arriver aussi. J'ai mis un petit sigle « ± » parce que l'on sait que la qualité à ce niveau-là n'est pas nécessairement la même que ce qu'on peut avoir ailleurs. Au niveau de l'OCDE, le standard est appliqué, mais je n'ai mis qu'un « v » à ce niveau-là parce que c'est essentiellement du bilatéral. Bien sûr, il y a une convention qui vient d'être signée à Berlin, il y a 2, 3 ans et qui fait qu'on a aujourd'hui 90 et quelques pays qui vont échanger de l'information dans le cadre du CRS. Mais, néanmoins, derrière cette convention multilatérale, il y a toujours une activation bilatérale.

**A:** C'est un cadre de référence, malgré tout.

**B:** Donc, on s'est engagé à faire quelque chose, mais néanmoins, ensuite, il va falloir résigner quelque chose, parfois c'est bêtement une convention administrative.

**A:** Parfois, ça peut donner lieu à des nécessités de clarification sur la protection des données, par exemple, avoir à faire de l'échange automatique avec une juridiction qui a d'autres concepts que la protection des données.

**B:** Et donc, il y a tout un ensemble de choses qui doivent être réglées toujours de manière bilatérale. Donc, au niveau de l'OCDE, quand ils viennent nous dire on a imposé le standard mondial, avoir le standard automatique qui est devenu le standard mondial, politiquement c'est vrai. Pratiquement, voilà... C'est une bonne base, mais on n'en est pas encore aujourd'hui au fait que l'on peut dire que réellement l'échange automatique est appliqué de manière large par tout le monde et de la même manière. Non, parce que chaque fois il y a une activation bilatérale. Et, c'est là où on a la dimension totalement différente au niveau européen. Depuis 2005, depuis la proposition faite en 2001 par « A », on est dans un cadre multilatéral, avec une seule base juridique, avec une seule base opérationnelle, on a des schémas qui sont totalement en commun, avec des procédures y compris des outils qui sont développés en commun. Et donc, ça, c'est vraiment une dimension qui, aujourd'hui, qui est toujours unique au niveau européen. Et puis alors, on a l'utilisation des données qui est la dernière couche, avec le matching, où, bon, là, on ne sait pas au niveau du Forum mondial, un certain nombre

de juridictions qui vont participer à ces échanges automatiques dans le cadre du CRS, vont être des juridictions qui participent dans un seul sens, c'est-à-dire qu'elles vont uniquement envoyer des données. Mais, Bermudes, Bahamas, etc.

**A:** Ils n'ont pas la fiscalité directe.

**B:** Donc, eux, ils vont donner des informations, ils vont nous envoyer les données mais nous on ne va rien leur renvoyer. Donc, forcément, il n'y a pas d'utilisation chez eux à cet égard. Au niveau de l'OCDE, les pays avancés, forcément, vont s'échanger entre eux, parce qu'ils ont tous des systèmes fiscaux complets, et donc ils sont intéressés d'échanger cela. Mais, de nouveau, j'ai mis deux « v » au niveau européen parce que, au niveau européen, nous travaillons ensemble, de manière à pouvoir définir comment on va concrètement utiliser les données. Donc, on a une intégration qui, à ce niveau-là, prend toute sa dimension de ce qu'est la construction européenne par rapport à ce qu'elle est ailleurs. Et donc, j'ai mis un dernier document. Ça paraît un peu, quand on l'écrit de cette manière là, comme si je défends l'Union européenne. Je présente ce qu'on fait au niveau européen, parce que quand je dis qu'on était les premiers à développer ça, à la fois en législatif et en pratique, tout le monde va croire que l'on se donne des médailles pour le plaisir. La réalité, c'est celle-là. Ce que l'on était vraiment des pionniers dans toute cette implémentation là. Et, aujourd'hui encore, si vous allez regarder ce qu'il se passe au niveau mondial, même au niveau du CRS, qui devient le standard mondial, certes, il y a eu une impulsion par les États-Unis avec FATCA, et tout ce qu'il y avait eu avec les scandales suisses, etc., et, cela a permis à l'OCDE au niveau mondial, au G20, de donner l'impulsion qui même au niveau européen n'était pas encore présente pour élargir le champ de la directive épargne. Mais, la directive épargne, elle existe, elle était proposée en 2001. Les échanges se font depuis 2005.

**A:** Oui, l'OCDE s'est convertie à la promotion poussée de l'échange automatique seulement à partir de 2012, avec FATCA. Parce qu'avant, il n'était pas si ambitieux.

**B:** Ce qu'il est intéressant de voir à cet égard, c'est que l'OCDE est capable de faire un marketing de ce qu'il fait, qui est très important. Aujourd'hui, l'OCDE paraît être l'acteur crucial, et je ne leur dénie pas ce rôle, ils ont aujourd'hui un rôle parce que la dimension est mondiale. Mais ceux qui sont venus avec tout cela, ce sont les acteurs de l'Union européenne.

Et cela se reflète très fortement dans le plan d'action de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales de 2012. La Commission a toujours, avec ses Etats membres, poussé pour faire de l'échange automatique le standard mondial. On en a fait le standard mondial au niveau européen. On est les premiers à l'avoir mis en 2005, on a recommencé avec une deuxième couche en 2009. En 2012, on écrivait de nouveau que ce standard, qui était notre standard européen, il figure dans la directive au considérant 10. Directement dire en 2009 qu'on n'avait pas les outils techniques, dire qu'on allait faire un échange obligatoire sans condition de disponibilité, ce n'était pas possible. Certains Etats ne collectaient pas d'information sur les cinq catégories, ou ne collectaient pas toute l'information. En 2009, on propose et en 2011, on reconnaît. Vous pouvez chercher ailleurs, nulle part vous n'aurez cette dimension-là. Bien sûr, il existait dans les conventions bilatérales la possibilité de faire des échanges automatiques. Mais, de manière bilatérale et sur des catégories qu'on avait déterminées de manière bilatérale. Ici, on a cette dimension multilatérale qui est totalement neuve à cet égard. Voilà. Et donc, juste pour le dernier point que je mis, c'est que c'est également la directive épargne, c'était pendant très longtemps la seule au niveau multilatéral qui était effective et qui était un succès. Les Etats membres utilisaient ces données. Et, on a bien vu qu'à partir du moment où les trois, Autriche, Luxembourg, Belgique. On a bien vu qu'à partir du moment où les trois annonçaient, par exemple la Belgique, qu'ils allaient abandonner le système d'échange d'informations, le système de retenue, pardon, et passer à l'échange d'informations. Effectivement, il y avait des changements. On voyait les changements au niveau des contribuables, et au niveau de ce que ça offrait comme possibilités aux Etats membres et aux autres Etats en termes d'impact d'information. Donc, on voit que ça a un effet énorme. Voilà. On arrive au bout. Est-ce que vous avez encore d'autres questions ? Voilà. Je vous écoute.

**PC:** Eh bien, écoutez, j'avais prévu certaines questions. Vous avez répondu à une grande majorité d'entre elles. Vous parliez d'une certaine forme de concurrence entre l'OCDE et l'Union européenne pour figurer comme pionniers en la matière, est-ce qu'il n'y a pas une certaine forme de concurrence, de résistance entre les deux institutions, dont l'Union européenne et OCDE ?

**B:** Alors. Je ne vois pas ça de cette manière-là. La seule chose que j'ai dit, et ce n'est pas dire qu'il avait une concurrence, un combat, ou quoi que ce soit. C'est simplement dire comment les choses sont, c'est-à-dire que, historiquement, il y a des deux côtés avec la directive 1977 et

les traités bilatéraux, il y avait des deux côtés une base juridique pour faire des échanges automatiques. Mais, ces échanges étaient bilatéraux, non structurés, non organisés. Donc, il était tout à fait possible qu'un pays allait avoir une certaine manière de le faire avec un autre pays, et puis, allait avoir une autre manière de faire de ces échanges automatiques avec encore un troisième Etat. Donc, il n'y avait rien d'organisé. Ce que j'ai dit, c'est que l'Union européenne était la première, avec ses Etats membres, sont les premiers à avoir pensé à aller au-delà de cela, donner une autre dimension à tout cela, avec la directive épargne et puis en 2011 avec les cinq catégories. L'OCDE, suite fondamentalement à ce qu'il s'est passé avec les « offshore leaks », les États-Unis ont donné une impulsion à cet égard en imposant FATCA qui a été saisi par le G20. Et, à cet égard, l'OCDE a été chargée par le G20, mais c'est au G20 que ça s'est fait, la dimension politique vient du G20. Et, l'OCDE a été l'instrument, le cénacle, où les choses se sont mises concrètement en place. Mais, la dimension politique, elle émane du G20. Ce sont les décisions du G20 qui ont donné cette dimension politique. Dans le G8 et dans le G20, il y a énormément de pays européens. Il y a aussi les États-Unis avec FATCA. Et, c'est ça qui a donné l'impulsion politique. L'OCDE est chargée de la mise en œuvre pratique, et moi je ne le vois pas comme étant un conflit entre les deux. Je pense que d'ailleurs, on le voit très bien, par exemple avec ce qu'il s'est passé en décembre 2015. Si vous allez sur le site de l'échange automatique de l'OCDE, vous verrez qu'en décembre 2015, la Commission a proposé de faire un certain nombre d'améliorations au CRS, notamment au niveau du schéma et au niveau de son fonctionnement, en proposant des validations complémentaires et l'OCDE les a prises en compte. Donc, on n'est pas en concurrence. Il y a pu, à certains moments, avoir une certaine forme de concurrence, effectivement. Je pense, fondamentalement, qu'elle était plutôt due au fait que nous avons un certain cadre existant et que l'on ne voulait pas abandonner ce cadre pour passer complètement à autre chose, pour une raison simple, c'est que ces investissements qui ont été faits depuis des années au niveau européen, ça aurait été dommage de prendre tout et de mettre tout à la poubelle et de ne pas bâtir là-dessus. Et, de plus en plus, on voit que l'OCDE travaille main dans la main avec nous. Il y a des semaines où nous sommes 3, 4, 5 fois au téléphone pendant plusieurs heures avec nos collègues de l'OCDE. Donc, clairement, il y a une coopération qui s'est mise en place entre les deux aujourd'hui. Et, il faut par ailleurs reconnaître que c'est heureux qu'aujourd'hui l'OCDE ait prit une forme de leadership à cet égard, parce qu'avoir de l'échange automatique uniquement au niveau européen, ça ne mène nulle part. Donc, il faut cette dimension internationale. Mais, c'est vrai que parfois la Commission doit insister pour que l'on tienne

compte du fait qu'il y a déjà des choses préexistantes chez nous. Et pas partir d'une page blanche parce que, sinon, c'est contre-productif pour nos Etats membres. Ils ont des systèmes, ils ont des procédures, ils ont des choses qui fonctionnent, et donc, aller dire qu'on abandonne quelque chose qui fonctionne pour venir à quelque chose de nouveau... Une fois que le système commence à fonctionner, il faut entre trois et cinq ans pour stabiliser les choses et voir les premiers résultats. Pourquoi abandonner quelque chose qui existe et qui fonctionne, pour le remplacer par quelque chose qui est totalement à construire ? On va avoir un trou de 3 à 5 ans, et ça, ce n'est pas intéressant. C'est vrai, que, de ce point de vue là, on peut voir une certaine forme de réticences sur certains aspects, mais c'est plutôt pour assurer une continuité et dans cette perspective-là que nous agissons toujours.

**PC:** Et donc, le point de vue de l'OCDE est globalement similaire au votre ?

**B :** (acquiessement). La vraie différence, je pense, de la philosophie, de l'approche politique entre les deux, c'est que l'Union européenne, c'est une autre forme de construction que l'OCDE. Et ça, ça fait une vraie différence. C'est-à-dire que nous, on cherche toujours avoir le plus et l'OCDE, et le Forum mondial, en particulier, cherchent déjà à établir un socle minimum. Ce n'est pas la même approche politique des dossiers. Et ce n'est pas une critique. Il y a un contexte politique qui est totalement différent. La construction européenne, elle a une autre ambition que la simple coopération que l'on peut avoir au niveau de l'ONU, au niveau de l'OCDE, etc. Il y a une autre ambition. Et c'est ce qui se reflète dans cet historique et dans ce qui se met encore en place aujourd'hui. Je pense que ça, c'est la différence fondamentale. Nous-mêmes, on ne peut pas avoir la même ambition quand on fait une proposition au niveau européen que quand on va soutenir certaines positions au niveau de l'OCDE, ça c'est très clair.

**PC:** Et, avec les Etats membres, essentiellement la Belgique, le Luxembourg et la France, est-ce que ça se passe bien ? Ou, y a-t-il toujours, à l'heure actuelle, des positions où les autorités sont plutôt récalcitrantes à l'idée de mettre en œuvre ce modèle ?

**A:** Naturellement, pour le Luxembourg et la Belgique, il y a une évolution.

**B :** Je vous souhaite bonne chance pour la rédaction de votre mémoire. A très bientôt.

**C:** So you see or you have heard that the DAC is an instrument that has become very important instrument for the commission in the fight against tax avoidance in the last two, three, four years, because one pillar of fighting tax avoidance is to increase transparency - either between tax administrations or to the wider public and therefore we have this, this instrument which has been step by step extended, so you see... Now in particular DAC 3, which is dealing with the automatic exchange of information on cross border tax rulings – this has basically been triggered by the Luxembourg leaks. It has become politically highly relevant so because our president has been accused for being involved during this time, as the prime minister of Luxembourg, basically creating a kind of attractive environment for these things in Luxembourg and thereby basically pulling away tax pays from other member states. So that was basically the argument to say there are tax rulings with the effect that tax payers move taxable income from one member-state to another one, where it is probably treated from a tax point of view in a different way and therefore the next tax rate may go down. This is basically the argument and - this is not fair - and

**A:** Insofar it is - it can be artificial.

**C:** Exactly, I mean you always have to distinguish between real activities and shift of profits. Well not a shift but moving activities and profits from one member-state to another one whereas we are here talking here about tax avoidance schemes which are designed to artificially shift profits from one member-state (...)

**PC:** So I want to be sure that I have well understood; it is the reason -moving of money- yes of money, it's the reason why it's artificial?

**C:** No, it's artificial because you try to create a structure which looks like, which gives the impression as if the company or the group is active but de facto it is not. And this is for example the reason why just yesterday adopted a public transparency measure - because you can look at certain indicators, and this is not a kind of let's say scientific analysis but if you see that the company has in one country, one tax jurisdiction, let's say three employees and a turnover of ten million... you may want to ask the question "how these three people can create this turnover?" which may then result in a profit which is rather low or in a high profit



but which is not taxed or really low tax. So these are indicators where you basically see where the structure is real or is kind of artificial.

**A:** It is the logic of BEPS.

**C:** It is the logic of BEPS, but as you may be aware, it is extremely difficult to judge whether the structure is purely artificial and that's what basically the courts are struggling with, what tax administrations are struggling with: how to draw a line between "this is real business" or "this is artificial". This is a grey zone. And therefore it's sometimes more effective not to change the law, or in addition to change tax law to come up just with more transparency, to show or to force tax payers to provide information about these things.

And maybe also important to know that the existing DAC directive, plus a model instruction which is a guidance let's say agreed between member-states on how to - how to use spontaneous exchange required in the directive for the purpose of exchanging tax rulings, have already been there so the requirement to exchange information on tax rulings has already been in the directive under "mandatory spontaneous exchange", but due to the fact that there is room for judgement on the side of the tax administration, to say...

**A:** This is what I meant, anticipated a little bit of "B", because yes...

**C:** So basically it says, if you see a case where there is a risk that it has an implication on the tax base of another member state, you're supposed to exchange this tax ruling with the other member state - or states - that's the basic rule, but it didn't work very well, because there is room for discretion on the side of the member states to say "is there really an impact? and on which member states is there an impact?" So in many cases it seems member states have concluded it's not required to exchange certain tax rulings. So based on our information from the code of conduct group which deals with this model instruction the exchange has been very limited. That was the second trigger; Luxemburg leaks, then limited exchange despite the legal requirement to do it has triggered the development of DAC. And DAC 3 is a kind of stricter requirement to exchange information on cross border tax rulings. It's stricter in a way that you have - the definition of tax ruling is very broad, that's one thing, secondly you have a predefined set of information, it's one page plus the description of the content, that has to be exchanged for all tax rulings, all the cross border tax rulings, and APAs by the way, which -

APA - which is a pricing arrangement mainly dealing with transfer price agreements, has to be exchanged between all member states - mandatory. That's a novelty, that's a difference to what has been in place already, plus the fact that a certain set of that information, not all but some of that has also to be exchanged with the commission. This is also a new element that has been introduced, of course very controversial, because tax payers in member states argue a lot about to what extent is the commission entitled to get this type of information, it's - there's secrecy to some extent, it's protected by tax secrecy law, and so on and so forth, but the main argument was that the commission needs to get some kind of information in order to be able to monitor the proper functioning of the directive, which was hardly possible under the existing rules and model instruction.

So these are the important elements there. There's also retroactive element, which says not only as from the effective date of the new directive or the amendment to the existing directive, DAC 3, rulings have to be exchanged, but also retrospectively for five years. That was important in order to cover that period, now and recent past, because some member states argued now, from now and from the start of the OECD negotiations, discussions and new discussions, members states probably had already taken action and annulled or withdrawn certain rulings, and so on, so we also want to see the past.

And another new element that has been introduced in DAC 3 is the creation of a central database. This is a novelty, not yet existent in DAC, and that will be used in a way that this template that member states have to fill out for each of the rulings they issue and they have to exchange, they will not send it by e-mail to 27 others plus commission, they will just store it in the database, central database, and other member states get certain access rights, the commission gets more limited access rights, so that it will be much easier in terms of administrative burden, in terms of procedure. We are currently, together with member states, developing this database, we have a prototype, looks very nice, there will be kind of a template, electronic, member states can go through that, electronically, push the button, approval, send, submit, then up.. it's a database, that's the plan, very interesting, and most member states say we are very interested in that, because that may help us in the future to make the exchange of information more efficient.

We have to admit that so far we have not heard a lot from tax administrations on how they are going to use the information, the debate was a lot about what they have to give away, and they were very defensive in general, "oh I don't want to give this away to others, it may be

abused", and so on and so on ... There's not much discussion about the benefits of this, so how much information members states will receive, and how they are going to use...

**A:** Process it

**C:** For example to design and structure their texts audits you know, of course you should harvest in on this additional information and benefit, but I am sure at least some of them are working on that.

So this is a broad description of DAC 3 in a nutshell, it will be effective January 2017, it has to be transposed by January 2017 in member states, and the first exchanges are then expected, as the directive says, on a half yearly basis within three months, so the first exchange should take place between July and September 2017 - that's the expectation.

**A:** Which as more or less the same calendar also for DAC 2, so it will be a great start for next year.

**C:** So these are almost revolutions in terms of exchange of information in the euro, it's quite progress that has been made.

**PC:** And the bank secrecy for all the member states such as Luxemburg, I don't know, will be definitely that?

**A:** Banking secrecy is that the since certain time, apart from Austria inside the EU, the only country which has still some reservations in secrecy respect is Austria.

**PC:** And how does it work with Austria?

**C:** On DAC 3, on the text rulings thing, or?

**A:** In DAC 3 there is no difference, on DAC 2 there are.

**C:** On DAC 3 all member states are on the same rules.

**A:** On DAC 2 there is a one year transition granted to Austria, so they will arrive with automatic change only in 2018, they will be obliged to start collecting information in 17, but they will start exchanging information one year later.

**PC:** OK

**A:** If you want to pass to DAC 4 so we can get him free and then we can, I can possibly give you some details on these aspects of DAC 2 and save time, at the same time, more comfortable, as I can stay.

**C:** A few words on DAC 4, DAC 4 is another amendment to DAC, which deals with the reporting obligation for certain companies to their tax administration on a country by country basis, and following the exchange of that information between tax administrations, so it's a two-step approach, very similar to DAC 2. Companies are, as it's called here, multinational enterprise groups.

**A:** It's a yearly basis

**C:** It's a yearly basis, the definition is groups with net turnover of more than 750 million € - and that comes from OECD - are required to report on a country by country basis certain information including turnover, profit before taxes, income taxes paid, income taxes accrued, number of employees, accumulated earnings, stated capital, and a description of the business activities in each tax jurisdiction.

**PC:** Is the text from the agreement of March already available publicly or?

**C:** I mean the commission proposal is available of course, and the annex of the commission proposal includes the template for example, which deals with what kind of information and in which form this has to be reported, it's a direct copy of what has been recommended by the OECD in BEPS 13, BEPS action 13, so from our point of view, except for very minor tweaks, DAC 4 is identical with BEPS 13.

**A:** BEPS 13.

**C:** BEPS Action 13, you know, one of the 15 measures recommended by the OECD and adopted by G20. BEPS 13 is one of them dealing with country by country reporting requirements, and the exchange of that between tax jurisdictions. So we have decided that the DAC would be the most appropriate instrument to implement that, it has been proposed in January, end of January, 28, political agreement, which means after certain negotiation, in council, working groups, high level working groups, the ECOFIN, which is a representation of finance ministers of member states has agreed to accept this.

**A:** Less than six weeks

**C:** Subject to minor amendments on 8 of march, so that is we say 40 days, so this is basically the fastest political agreement reached ever in tax matters, on the EU level. I chose that, because it has to be unanimity. To get 28 member states online on the same side is a challenge. But a lot depends, you may have said that on the presidency, how they run it, how they organize it, how they also between the meetings negotiate with member states, basically it's a bit give and take, say which member state has a certain interest to get an article in or a requirement in or out, and it's about to find a quick compromise, so that has happened. But it also shows that the wind has changed in a way that member states also see they have to act, they have to do something. Now frankly.

**A:** In the past, the commission proposal in this feel the discussion lasted years and years, right now we are on the level of weeks.

**C:** Years and years, if you take the CCCTB proposal it has been proposed 2011, it's still under negotiation, so just to give an example. But may be important also to mention that it depends on how the proposal, on what the proposal is, it seems that it's a bit easier for member states to make progress in the area of transparency in particular exchange between tax administrations and to introduce new tax - I mean substantial tax law changes which have an impact on their revenues, see? A direct impact on their revenues. For that it's still difficult to get approval, although on the general package we still hope that the Dutch presidency may find agreement on, even on substantial changes like CFC rules, switch over, exit taxation, general abuse, general anti-abuse, so...

**A:** That's because the general package include the country by country bulk in so DAC 4 but also in another proposal for a directive for the abuse, the anti tax avoidance directive, and other instruments fall in at translating into the EU, the BEPS principle, and there is discussion these weeks on the other elements not only on the directive.

**C:** So DAC 4 is identical to BEPS 13, I mentioned which type of information should be exchanged on a yearly basis, between tax administration in that case, not between all, but between those that are concerned. Maybe also an important information is although we are dealing with EU directives in these cases and we can only legislate for EU.

**A:** Member states.

**C:** Or member states, for EU businesses or EU taxpayers, we could make sure that it is drafted in a way that also non EU groups, so US, Chinese, multinational group that has activities in EU through subsidiary or branch or an establishment are captured by this. So, and that was long time debated between member states, to what extent we can require a subsidiary resident in the EU of a non EU multinational group to be in the scope of this reporting requirement. Legal service of the commission and counsel was very clear that we can do that, it's important to have as they call it an access between the internal market activities in the internal market and international group. That is not an extraterritorial effect of EU legislation. And that has been done here in this case.

**A:** DAC is a much less delicate in these aspects. Because they know that the main criticism on international level of DAC is that the extraterritorial application of US legislation system...

**C:** So it will also come into effect.

**A:** Our legal service don't allow us to, doesn't allow us to do that.

**C:** No, not that, but they allowed us to go that far, and say there's no concern that you basically create an obligation for non-EU resident activities, groups, as long as there is an access with internal market for that. That's what is done in other areas as well.

**PC:** However it's just a master thesis and not a PHD so, I cannot speak about this.

**A:** An element of DAC - quality could be the adoption yesterday of the public, CbCR, because I don't know if you are...

**C:** I mean that would be an interesting, if they, complementary information for you. DAC is about exchange of information between tax administrations, but there are political causes from certain parties, certain groups outside, they say this is not enough, it's not enough that tax administrations get information that they need, also the wider public should get hold of certain information in order to exercise public scrutiny on multinationals, to push them, to look at the figures and say ok, five employees, ten million revenues, can you please explain, whether this is reasonable, or whether a low level of taxation here is a result of a progressive scheme or something like that, so they want to exercise a pressure, public pressure. And for a long time this has been put on the commission to come up with a proposal, there are already two regimes in place, but yesterday a wider, country-by-country reporting regime has been adopted by the Commission.

**A:** A proposal.

**C:** Proposal, adopted by the commission

**A:** It's not a legislation.

**C:** It's not yet legislation, that has to be negotiated and agreed by parliament and council, has been proposed by DG FISMA in close cooperation with us here, because it's about – it's FISMA because it's a reporting obligation on companies, this is not a tax domain strictly speaking, but it is about tax related information, so it was a close cooperation between...

**PC:** So it's FISMA? DG?

**A:** FISMA is Financial Services, the Director General which is responsible for financial service, it's just in front of us...

**C:** And that is built largely on DAC 4. So not all of the information that is required by DAC 4, but a lot of that is also part of this CbCR – public CbCR – reporting requirement, there are, is an additional requirement in terms of reconciliation and business detail, so in the end companies will have to prepare the CbCR report, issue it to their tax administration, they will certainly do it between them, and a slightly lighter CbCR report will have to be published by the companies, put on their website, accessible to everybody, and has to stay there for five years.

**PC:** OK.

**C:** So this is an important element to show that transparency also goes further than just between tax administrations.

**PC:** So it's more and more closer for multinational?

**C:** Yes, I mean the “net” is getting closer and closer and reporting obligations increase, we hear that also from business of course...

**A:** The issue there will be the relationship, and the strength, respective strengths of the parliament and the council because this is a different legal basis. In our field the legislator is the council, which decide by (???limitly???), with an opinion from the parliament, so there is more a pressure, but not the power for the parliament. Why on public CbCR it's qualified majority, ordinarily we just let process with the whole of the parliament in decision, the legislative process. So there, there would be the pressure from the parliament for having a good result in transparency and also... We will have to see the attitude of the council in this...

**PC:** And it's maybe a stupid question, but why the member states agree to play the, to accept this play, and don't say, for instance, I don't want to accept the rules of the European Union and I want to do -to work in another way or something like this. Why all the member states agree, yes agree to the new rules of – directive of the European Union? Excuse me for my accent.



**C:** No no, it's well understood. I think one of our arguments or one of the general arguments is that this is also an international recommendation. Most of that, what has been agreed recently is based on international agreements. So the EU is part of this international community and has decided that for the internal market we are going ahead and implement what has been agreed for example in the OECD between OECD member countries and twenty out of those are also EU member states. So you see that we are not introducing completely new legislation, we are just implementing what a majority of EU member states has already discussed at the international level. So that makes it easier to convince them.

**A:** And that they have a practical interest to have a common understanding of how to implement this, because otherwise it complicate life for them.

**C:** That's the second, to have a kind of more consistent and harmonized approach. Plus the fact that seven member states are not OECD members, so if the EU would not become active we would have twenty member states, or 21, being committed, internationally, to implement, whereas seven are not. And we try to bring those seven also on board to have a consistent and harmonized implementation for the internal market. And that's why they, I mean, would be very, say, it would require a lot of explanation on the side of member states to explain why they wouldn't agree with something they have already agreed on the international level. That's a strong argument.

Plus they realize more and more that exchange of information is indeed important, if they seriously want to fight tax evasion and tax avoidance. Of course that then conflicts with another interest on the side of member states, to say "but I want to be an attractive area, I want to attract business I want to get investments, I need to have an attractive tax system" and so on. So they have to find a line somewhere in between, therefore it's easier for them to agree on transparency initiatives rather than on more substantial ...

**A:** On substantial tax rules

**C:** ... tax - changes to taxes. That's the explanation for that.

**A:** If you have to go.

**C:** I hope that was useful for you, not too fast.

**PC:** Yes, a lot !

**C:** I leave to “A” to organize the, to basically to add to the things that I missed to explain...

**A:** Have you some questions in relation to this, specific or? We can continue some minutes between us;

**PC:** I think all is clear.

**A :** On a été interrompu. Je ne sais pas si vous arrivez à retrouver le point où on était, dans vos notes, comme ça vous établissez un lien.

**PC :** Oui. Donc, on était en train de parler de Feira.

**A :** En effet, à partir de ce moment-là, l’approche a été, justement, on reconnaissait pour la première fois qu’au moins dans le domaine du financial account informations, l’échange automatique était le futur pour tous les membres. Et on prévoyait également pour tout le monde, pas seulement dans l’intérêt de l’Union, qu’il fallait aussi le promouvoir au-delà. Donc, il y a eu un certain rôle de promoteur de l’Union européenne.

**PC :** Quelle est la raison de cela, de cette promotion à l’extérieur ?

**A :** La raison de cela, la promotion à l’extérieur, à l’époque, l’idée c’était pour garantir un « level play field », parce que pour forcer la main aux pays qui ne voulaient pas de ce développement, notamment le Luxembourg, il a fallu s’engager de manière plus large que le standard. Parce que le Luxembourg disait qu’il avait sa place financière, pourquoi est-ce qu’on ne va pas promouvoir quelque chose de pareil pour la Suisse, ou pour les places financières asiatiques ? Il faut que ce soit quelque chose qui ait un niveau plus global. Moi, je veux bien me plier, mais à la condition que ce ne soit pas une initiative isolée de l’Union. Donc, avec l’accord de Feira, il y a eu aussi le développement que des mesures équivalentes devaient être obtenues de la Suisse, du Liechtenstein et des trois autres pays plus petits

européens et que les territoires dépendants, notamment du Royaume-Uni, mais aussi des Pays-Bas qui avaient une activité financière développée, auraient du aussi rentrer dans le mécanisme. Donc, ça a servi à une internationalisation de l'échange automatique. Parce que les territoires dépendants des Etats membres se sont engagés, comme dans la directive, même si à travers des instruments juridiques différents, parce que c'étaient des accords bilatéraux avec chacun des Etats membres, à avoir les mesures de la fiscalité de l'épargne même si au début ils appliquaient la retenue à la source, la retenue à la source était une mesure transitoire. Donc, à un certain moment, il fallait passer à l'échange automatique. Il y a eu quatre territoires qui se sont engagés dès le début sur l'échange automatique, dont les îles Caïmans, par exemple. On peut se dire : qu'est-ce qu'il y en a eu des îles Caïmans ? Il y en a eu très peu parce que par rapport à l'activité spécifique des îles Caïmans, à l'époque, le champ d'application de la directive épargne était limité. Disons que ces premiers pas de leur part ont facilité après, dix ans après, l'acceptation du standard global. Donc, Feira en 2000, c'était un moment important, parce qu'avec cette idée de la promotion au niveau mondial, ça a servi aussi à semer quelque chose qui, finalement, a donné ses fruits dix ans après. Dix, quinze ans après. C'est, par exemple, la Suisse. Il est vrai qu'elle a appliqué son accord avec l'Union européenne sur la base de la retenue à la source. Mais, elle s'est rendue compte que comme alternative à la retenue à la source, la seule alternative qui était présentable aux contribuables qui ne voulaient pas subir la retenue à la source, c'était la « voluntary disclosure », donc, l'autorisation à l'intermédiaire financier à transmettre l'information aux autorités fiscales suisses pour la transmission suivante aux autorités de l'Etat de résidence selon les mêmes règles de l'échange automatique. Donc, si vous allez vérifier les statistiques de l'échange automatique de renseignements compte tenu de l'importance des places financières luxembourgeoise et autrichienne, l'application de la « voluntary disclosure » par ces deux juridictions qui, formellement, étaient encore liée à la retenue à la source, non seulement, a été importante dès le début, parce qu'il y a eu un certain nombre de contribuables qui n'avaient rien à cacher. Donc, tous ceux qui n'avaient rien à cacher ont commencé tout de suite à adhérer à l'échange automatique apporté de ces juridictions. Mais, au fur et à mesure qu'il y a eu plus de pression internationale pour plus de transparence et des mesures au niveau national pour faciliter la régularisation des actifs à l'étranger, de plus en plus, ce système d'échange sur autorisation du bénéficiaire a remplacé la retenue à la source. Donc, il y a eu un passage graduel du système de la retenue et du secret bancaire à la transparence pleine. Donc, ça a facilité un peu les deux. Ceci dit, après, il y a eu deux tournants historiquement. Il y a eu,

en 2009, au niveau international, le scandale en Allemagne de fondations du Liechtenstein avec la découverte que des personnages importants de l'administration allemande avaient des intérêts dans des fondations du Liechtenstein. Donc, il y a eu une pression énorme au niveau international pour avoir la pleine application par tous les membres des principes de l'OCDE sur l'échange de renseignements à la demande, donc, qu'il n'y ait plus de possibilité de refuser l'échange d'informations car elle était détenue par une banque. Donc, naturellement, une chose que j'ai sauté, pour avoir l'échange automatique sur la fiscalité de l'épargne, cet aspect du secret bancaire était naturellement éliminé. C'est-à-dire qu'un corollaire de la directive fiscalité de l'épargne, c'était que pour les échanges automatiques régis par la fiscalité de l'épargne depuis 2005, aucun Etat membre ne pouvait opposer le secret bancaire. Naturellement, ceux qui continuaient à appliquer la retenue à la source le faisaient, mais ils ne pouvaient pas le faire une fois que le bénéficiaire avait accepté la « voluntary disclosure ». Donc, là aussi, c'est un passage graduel du secret bancaire au non-secret bancaire. Donc, certains Etats membres, ceux qui ont appliqué comme la France, dès le début, l'échange automatique, et la France a été un moteur à cet égard, ont clarifié tout de suite qu'il n'y avait pas de possibilités d'opposer le secret bancaire. La Belgique l'a fait beaucoup plus tard, en 2010, le Luxembourg l'a fait à partir de 2015, mais, entre-temps, il y a eu le mouvement graduel de consentir au bénéficiaire de pouvoir transmettre l'information et alors, une fois qu'il y avait cette autorisation, il n'y avait plus de secret bancaire. Le rôle de la France, vu que vous êtes intéressé au rôle de la France, a été un moteur pour le passage des principes de Feira à la rédaction concrète de la directive sur la fiscalité de l'épargne. Pourquoi ? Parce que la Présidence française était dans le deuxième semestre 2000. Donc, elle a été consacrée à mettre en musique ce que les chefs d'Etats et de Gouvernements avaient décidés en juin 2000 et donc elle a créé, elle a déterminé à la fin de sa Présidence, un accord de fond sur le contenu de la directive épargne. Accord de fond sur base duquel il a été possible pour la Commission de proposer une directive, d'avoir une proposition de directive qui avait des chances d'être adoptée dans un délai relativement contenu. Délai relativement contenu d'une telle époque. Parce qu'à l'époque, justement, on n'était pas comme maintenant qu'on décide les choses en quarante jours, on a mis deux ans pour passer de la proposition à l'acte. Mais, c'était déjà un délai raisonnable pour l'époque pour arriver à l'unanimité. Mais, sans cet effort français de définir le contenu fondamental de la directive, de définir que par exemple il y aurait eu des mesures pour traiter des situations qui se présentent, et qui sont encore d'actualité avec le « Panama Papers ». Donc, le fait que l'investisseur n'apparaît pas en première personne, mais

investit à travers des structures écrans, donc, la directive de l'épargne, d'une manière très imparfaite, très dégoûtante, a commencé à traiter le problème de l'investissement à travers des structures écrans. Il y avait une mesure dans l'article 4 de la directive épargne qui prévoyait des formes d'échanges de renseignements aussi sur les bénéficiaires des structures écrans. Alors, en 2009, excusez-moi, je n'ai pas été très organique, il y a eu le scandale des fondations, et en même temps, lancer un débat au niveau de l'OCDE avec les histoires des listes grises, listes noires, qui ont obligés un peu tout le monde à s'adapter, à éliminer le secret bancaire, en cas d'échange d'informations sur demande, il y a eu aussi le lancement d'un débat sur comment améliorer la directive épargne pour faire en sorte que toutes les structures écrans, y compris les fondations et les trusts, et pas seulement certaines d'entre-elles, étaient transparentes. Donc, qu'on pouvait arriver au bénéficiaire effectif. Et alors, il y a eu un effort de faire une proposition de directive qui permettait un meilleur traitement de ces structures. Le problème, c'est qu'à l'époque, la pression qu'il y avait eu en 2009, la pression qu'il y avait eu avec les fondations était un peu calmée, retombée, et donc, il y a eu d'autres priorités liées à la crise financière et donc d'autres priorités pour les discussions dans l'Ecofin, et le débat a ralenti. Mais, le débat a repris avec beaucoup plus d'intensité avec l'initiative de FATCA. Le fait que les Etats membres ont exigés, sous la pression de la Commission, que l'application des mesures de FATCA par les Américains n'était pas une mesure extraterritoriale américaine, mais était le résultat d'accords internationaux entre autorités. Donc, « intergovernmental agreements ». Donc, ça a été quelque chose que la Commission a véhiculé vers les Américains parce qu'on a débattu le thème de comment est-ce qu'on acceptait que les Américains imposaient d'avoir les renseignements directement des banques européennes sans passer par les autorités fiscales et sans respecter les cadres de protection des données, c'était inconcevable. Alors, pour mettre un peu de l'ordre dans la matière, la Commission a véhiculé l'idée que ceci devait avoir lieu seulement dans le cadre des accords entre Gouvernements et donc que le passage d'informations n'était pas direct de la banque à l'Internal Revenue Service des Etats-Unis, mais qu'il y avait quand même un contrôle et une responsabilité aussi sur le respect des règles par l'autorité fiscale d'où l'établissement financier se trouvait. Alors, une fois que cette idée des « intergovernmental agreements for automatic exchange » s'est développée, un groupe de cinq Etats membres (le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne) – le G5 – ont eu l'idée, puisque les Américains le font dans leur propre intérêt, mais là, il y a un intérêt à en faire un mécanisme global et à en faire bénéficier d'abord tous les Etats membres de l'Union, mais aussi plus largement toutes

les administrations fiscales dans le monde, y compris les pays en voie de développement, qui ont un problème, parce que, clairement, ils ont des nécessités de financements publics avec l'argent qui part de tous les côtés. L'idée du standard global est arrivée au niveau du débat sous l'impulsion du G5 au niveau du débat du G8 et du G20 ; et le G8 – G20 a donné l'impulsion politique à l'OCDE pour passer de sa politique qui, jusqu'alors était plutôt basée sur le réalisme, disons en consolidant l'échange dans la demande et l'abandon du secret bancaire, éventuellement sur l'échange automatique. Et là, tout de suite, c'est lancé sur la définition du standard global. Donc, il y a une sorte d'interaction entre les différents acteurs, donc c'est vrai que les Américains ont eu un rôle de réactiver le débat avec FATCA, mais son passage au niveau du standard global a été aussi stimulé par l'Union européenne. Donc, c'est pour ça aussi qu'on n'est pas des adversaires, c'est clair que les rôles sont différents et on ne peut pas faire ce que l'OCDE sait faire. Et l'OCDE ne sait pas faire ce que nous savons faire. Donc, plutôt, on se réunit et l'image publique peut apparaître comme compétition mais ce n'est pas qu'on a des jalousies, c'est vraiment la différence des rôles et comment faire en sorte que l'exercice de différents rôles ait lieu dans l'ensemble et donne lieu au résultat final.

### 3. Annexe III - Retranscription de l'entretien avec Ahmed Laaouej

Entretien réalisé le 9 novembre 2015

**Pierre CHRISTIAENS** : Comme je vous l'ai expliqué, je suis étudiant en dernière année en sciences politiques et je m'intéresse à la question de l'échange automatique d'informations fiscales et je voudrais plutôt m'intéresser aux discours qui sont menés en Belgique, évidemment, au sein des institutions représentatives, mais, dans le cadre de mon travail, je souhaiterais réaliser une analyse comparative de politique publique, à savoir, le mécanisme d'échange d'informations fiscales, et je veux réaliser cela pour la Belgique, le Luxembourg et la France. Alors, j'ai une série de questions à vous poser. Evidemment, ce sont des questions assez générales, un peu pour débroussailler le terrain et voir un peu vers où je vais et si vous avez, éventuellement, des suggestions à me faire. Alors, est-ce que vous pourriez, dans un premier temps, me faire un rapide état des lieux en ce qui concerne la mise en œuvre et l'état d'avancement du mécanisme d'échange d'informations fiscales en Belgique, donc, grosso modo, où en est-on ?

**Ahmed LAAOUEJ** : C'est une matière qui est particulièrement complexe parce qu'elle recouvre des domaines qui sont relativement différents, qui sont éloignés les uns des autres quant au champ d'application dit « *rationae materiae* », c'est-à-dire le champ matériel couvert par l'échange d'informations et qui est également complexe parce que différents processus politiques sont à l'œuvre. Il y a, bien évidemment, celui que vous évoquez, donc un processus qui devrait aboutir à un échange automatique d'informations entre les Etats membres de l'Union européenne, mais, indépendamment de cela, il y a des processus qui procèdent davantage de dynamiques qui sont attribuées à l'OCDE. L'OCDE, ce n'est pas que l'Europe, comme vous le savez, mais c'est bien au-delà de l'Europe, sans compter les dynamiques qui sont purement bilatérales. Donc, c'est une matière qu'il est difficile d'aborder, c'est la raison pour laquelle il faut pouvoir soit dresser un panorama complet, mais cela suppose de très longs développements, soit, peut-être, d'essayer de cibler. Il y a un domaine, en tout cas où, en termes de droit positif, c'est-à-dire de législation en vigueur, où on a été déjà relativement loin. C'est l'échange automatique d'informations en matière de revenus financiers. Alors, pas tous les revenus financiers, mais une grande part de revenus financiers. C'est l'échange automatique d'informations qui concerne l'épargne et les non-

résidents. Prévaut aujourd'hui en Europe le système d'un échange automatique d'informations des revenus financiers – des intérêts pour l'essentiel –, perçus par un non-résident d'un Etat membre ; informations qui sont transmises par l'Etat de la source du revenu vers l'Etat de résidence du contribuable, du bénéficiaire. Cela est un système qui est en vigueur au sein de l'Union européenne qui a connu un certain nombre de difficultés au démarrage, parce que certains pays étaient, je dirais, très attaché à leur secret bancaire ou, en tout cas, à un certain secret bancaire, et ils avaient évidemment peur de perdre les avantages que leur procurait le fait d'être une place financière disposant d'un secret bancaire, dès le moment où ils auraient été amenés à transmettre des informations concernant les clients de leurs banques qui ne résident pas sur leur territoire. A l'origine, d'ailleurs, la Belgique faisait partie des pays qui rechignaient à entrer dans un tel système. C'est la raison pour laquelle la Belgique, l'Autriche, mais aussi le Luxembourg, avaient, eux, bénéficié d'un régime dérogatoire, leur permettant, plutôt que de donner automatiquement des informations aux autres Etats, de prélever à la source un impôt qu'ils rétrocédaient ensuite vers l'Etat de résidence du contribuable bénéficiaire sans révéler son identité. Il y a eu deux dynamiques : une dynamique d'abord d'élargissement du champ d'application de cette directive, qui était notamment critiquée parce qu'elle ne couvrait pas les dividendes et les produits d'assurance. Et puis, il y a eu une deuxième dynamique qui est l'abandon des régimes dérogatoires. Dans un premier temps, les trois Etats que j'ai évoqués (Belgique, Autriche, Luxembourg) exigeaient comme préalable le fait que l'Europe conclut des accords d'échange automatique avec un certain nombre d'Etats tiers, parmi lesquels le Liechtenstein – cela concerne essentiellement l'Autriche –, et la Suisse – ça concerne, essentiellement, le Luxembourg et la Belgique –. En disant que tant qu'il n'y a pas d'accord avec ces pays qui se situent hors de l'Union européenne, toute entrée de nos pays – Belgique, Autriche, Luxembourg – dans un système d'échange automatique engendrerait, disaient-ils, un déplacement, une délocalisation des avoirs producteurs de revenus, producteurs d'intérêts. Sous la pression, je dirais, des événements liés à la crise financière de 2008, où on s'est aperçu que la crise financière s'adossait sur l'opacité d'un certain nombre de places financières, sous cette pression, les Etats qui bénéficiaient d'un régime dérogatoire ont dû, finalement, admettre qu'ils devaient aussi s'inscrire dans l'échange automatique d'informations.

**PC** : Sous l'influence américaine, notamment, avec les accords FATCA je suppose ?



**AL :** Alors, oui, tout à fait, c'est pour cela qu'on voit qu'on est là dans un domaine relativement compliqué : c'est qu'indépendamment de la dynamique européenne, il y a la dynamique internationale et américaine en particulier. Les Américains ont été secoués par deux événements importants. Le premier, ce sont les attentats du 11 septembre, où on découvrait le fait que le financement du terrorisme profitait – profite toujours, d'ailleurs – de l'opacité des transactions financières, lorsqu'elles recourent à des territoires qu'on peut qualifier de paradis bancaires. De la même manière, la crise financière de 2008, la faillite de Lehman Brothers, a mis également en lumière le fait que les fonds d'investissement pratiquant une spéculation agressive se tapissaient de quasiment 60 % entre eux dans des paradis bancaires, de manière telle qu'il est impossible de pouvoir vérifier la gestion de ces fonds spéculatifs quant aux opérations qu'ils peuvent mener, qui peuvent être destructrices des circuits financiers, des opérations financières, de l'économie en général, à partir du moment où elles étaient localisées dans des pays qui ne coopéraient en rien. De la même manière, toujours à l'occasion de la crise financière de 2008, les Américains, notamment leurs services fiscaux, ont découvert que les banques d'affaires impliquées dans la crise financière des subprimes, non seulement, diffusaient un certain nombre de produits toxiques dans le système financier mais, en plus, s'inscrivaient dans des montages de fraude fiscale transnationale de très grandes envergures transitant aussi par des paradis bancaires et fiscaux. Donc, ces deux événements ont amené les Américains à changer leur fusil d'épaule et à se dire qu'ils étaient les principaux gagnants de système d'échange automatique d'informations quant aux avoirs détenus, quant aux revenus produits par les avoirs détenus par des Américains de manière off shore, en dehors du territoire américain. La dynamique américaine a incontestablement été un levier de la dynamique européenne. Cela, il faut pouvoir le voir, et je prendrais, de ce point de vue, un autre exemple. Ce sont les « Accords Rubik » avec la Suisse. Là, on a pu observer une première phase où les Européens avançaient en ordre dispersé. Les accords Rubik, c'est aussi lié à l'échange d'informations. Les accords Rubik, c'est une formule proposée par les Suisses consistant à dire aux Européens « écoutez, nous ne souhaitons pas lever notre secret bancaire, mais nous sommes prêts à vous indemniser financièrement en vous versant ce qui correspond, en théorie, à un impôt prélevé sur les revenus produits par les avoirs de vos résidents dans nos banques. Mais, on ne vous donne pas les noms. Par contre, chaque année, on vous verse un montant compensatoire ». Cette approche a séduit les Allemands, les Britanniques, et même les Français. Cela ne veut pas dire que tous ces pays ont été jusqu'à concrétiser ces accords. Les Allemands se sont fait recalcr

par la deuxième Chambre, la Chambre des Länder, qui a désavoué la proposition du Gouvernement Merkel qui voulait s'ancrer dans une négociation avec les Suisses, et les Français ont changé d'avis. Ils ont dit « oui » dans un premier temps, et puis ils ont dit « non ». Quant à la Belgique, suite à un voyage de Didier REYNDERS en Suisse, ça vous pouvez le retrouver sur Internet, dans un premier temps, le Ministre des Finances de l'époque a dit qu'il était favorable et puis il y a eu des débats au sein du Gouvernement et du Parlement qui ont conduit la Belgique à ne pas s'inscrire dans le processus Rubik.

**PC :** Donc, aucun des trois Etats finalement ?

**AL :** Alors, je pense que les Britanniques, eux, sont allés jusqu'au bout du processus. Vous vérifierez si vous voulez bien. Mais, dans le même temps, les Américains développaient une autre stratégie à l'égard de la Suisse. C'est la stratégie du rapport de force en disant « soit vous nous donnez le nom des Américains qui possèdent chez vous des avoirs. Avec ce qu'ils ont comme avoirs et avec les revenus tirés de ces avoirs, nous nous chargerons d'établir les impôts ; soit nous considérerons que les Banques suisses ne peuvent plus développer d'activités économiques sur notre territoire.

**PC :** Avec retrait de la licence bancaire ?

**AL :** Exactement.

**PC :** Et, aussi, l'impossibilité de converser avec le dollar.

**AL :** Alors, ce deuxième volet, il faudrait le vérifier. Mais, en tout cas, le premier, il est certain. Là, évidemment, les Suisses ont obtempéré. Ce qui a conduit, évidemment, les Européens à envisager les choses sous un autre angle, notamment, lors de réunions ECOFIN, mais aussi à l'occasion de débats au niveau du Parlement européen. On considérait qu'il fallait plutôt mandater la Commission pour négocier avec la Suisse et pour aller, avec elle, vers un échange d'informations quant aux revenus produits par les avoirs financiers vers la Suisse. Cela, c'est un premier volet, le volet des avoirs financiers. A côté de cela, il y a deux autres volets. C'est l'échange d'informations relatif aux revenus professionnels. Autrement dit, avoir un échange d'informations qui concerne l'ensemble des revenus d'un contribuable.

De ce point de vue, il est évident que beaucoup d'efforts restent encore à faire. Cela ne veut pas dire qu'il n'existe rien. Il existe ce qu'on appelle les « Conventions préventives de double imposition ». Les conventions préventives de double imposition entre les Etats et qui visent, au fond, à attribuer à l'un des Etats partie à la convention le pouvoir de taxation. Cela peut se faire selon différentes techniques. Cela peut se faire par l'attribution d'un pouvoir d'imposition exclusif. Cela peut se faire par un partage du pouvoir d'attribution. Cela peut se faire aussi par un système d'imputation. Autrement dit, pour un revenu perçu dans un autre Etat qui subit un prélèvement, on taxera néanmoins le contribuable dans son Etat de résidence, mais on tiendra compte, par imputation, de l'impôt étranger. Je ne rentre pas dans les détails. Mais, ces conventions préventives de double imposition prévoient toutes des procédures de coopération administrative qui doivent être actionnées, qui doivent être mises en œuvre. On n'est pas dans l'automatisme, mais, en général, à moins qu'il peut exister une autre exception qui m'échappe, mais, dans le modèle de convention de l'OCDE, c'est de l'échange d'informations sur demande, concernant les revenus professionnels. Les revenus financiers, dans l'espace européen, sont davantage, eux, encadrés par la fameuse directive dont je vous ai parlé, relative aux revenus de l'épargne.

**PC** : De 2003 ?

**AL** : Tout à fait. Mais, qui a été modifiée dans le sens que je vous ai indiqué en terme d'élargissement. Nous avons encore un autre volet qui est le volet « BEPS ». Ce volet BEPS est toujours en chantier, même si, très récemment, il y a moins d'un mois, l'OCDE a formulé 15 recommandations visant à contrer les montages transnationaux d'optimisation fiscale dans le chef des multinationales, donc, pour le dire simplement, des groupes d'entreprises. Dans les recommandations, on prévoit, en effet, de l'échange automatique d'informations. Alors, l'échange automatique, c'est une recommandation qui reste encore relativement vague, je trouve, mais qui, en tout cas, pose le principe. La question, évidemment, est de savoir – je n'évoque pas ici l'échange de ruling qui est prévu également sauf que, si le principe est recommandé, il ne dit pas que l'échange doit être exhaustif et, dès le moment où il n'est pas exhaustif, cela veut dire qu'il n'est pas automatique, seuls les rulings les plus significatifs seraient transmis –. Là, évidemment, on attend le travail de la Commission pour voir ce qu'elle va faire concrètement de ces recommandations. Donc, vous voyez que quand on parle – je ne vais pas évoquer ici le cas des Etats-Unis avec le FATCA – de l'échange automatique

d'informations, on est vraiment sur un sujet protéiforme, très large, où il appartient, je crois, d'essayer, d'une part, de faire une typologie en fonction du niveau de pouvoir dont on parle, le niveau bilatéral, le niveau multilatéral, dans le niveau multilatéral, le niveau multilatéral européen, le niveau multilatéral multinational ou extraeuropéen, et là, ça intègre évidemment l'état des discussions notamment avec un pays comme les Etats-Unis, mais aussi les pays tiers comme la Suisse, par exemple. Il est important aussi de faire une typologie qui distingue bien ce qui relève de la norme juridique et de ce qui relève de la recommandation. Donc, de bien voir que l'OCDE, par exemple, qui est très dynamique, vraiment très dynamique, c'est assez impressionnant, reste néanmoins une officine de recommandation, qui n'a pas de pouvoir normatif. Cela ne veut pas dire que c'est un processus vaseux. A partir du moment où l'OCDE formule des recommandations, que ces recommandations sont entérinées dans le G20, par exemple, et que le G20 considère que c'est une feuille de route, cela donne évidemment un poids politique au travail de l'OCDE, qui aura inévitablement une résonance par exemple au niveau des institutions européennes. Voilà. Je préfère ne pas vous en dire plus, parce que c'est un sujet particulièrement protéiforme.

**PC :** D'accord. Merci pour ce large descriptif. J'ai pu constater, dans mes recherches, que le secret bancaire « caractérisé », comme je l'appelle, donc vraiment mis en œuvre et largement développé dans le contexte belge, au niveau des individus essentiellement, qu'il y avait une volonté politique de détricoter le secret bancaire et qu'il n'y avait plus de possibilité d'organiser une fraude fiscale au niveau des individus – du moins, c'est ce qu'il ressort largement –. Par contre, tout le monde s'accorde à dire, selon les débats et travaux parlementaires, que c'est mal et puis je constate qu'il y a quand même une possibilité qui est laissée, justement, vous parliez des « BEPS », aux grandes multinationales de pouvoir organiser une forme de fraude fiscale. Est-ce qu'au niveau des discours, il n'y a pas une forme de légitimation de la fraude fiscale au niveau des sociétés ? J'ai lu le rapport d'orientation politique du 8 décembre 2014 et dans d'autres documents que le taux d'imposition de ces sociétés est vraiment très faible par rapport à ce qu'elles peuvent gagner. La question, grosso modo, est la suivante : est-ce qu'il n'y a pas, au final, une sorte de légitimation de la fraude fiscale pour les grandes multinationales qui ont leur siège sur le territoire belge ?

**AL :** Alors, on doit d'abord être précis dans les termes qu'on utilise. Il y a la fraude fiscale et il y a, à côté de la fraude fiscale, l'optimisation fiscale, qui peut être condamnée

moralement, mais qui n'enfreint pas nécessairement la loi, donc, qui n'est pas constitutive d'une fraude. Pour qu'il y ait fraude fiscale, il faut qu'il y ait une violation de la loi. Alors, le problème de la définition de la fraude fiscale, c'est qu'elle n'a pas, dans le Code des impôts, une définition très claire. Elle a une définition tautologique, c'est-à-dire qu'on est face à une fraude fiscale – d'ailleurs, le mot fraude n'est pas utilisé –. On explique que le non-respect des obligations fiscales, dans une intention frauduleuse peut être poursuivi pénalement. Voilà ce que dit le Code des impôts. Autrement dit, la fraude fiscale, c'est avoir une intention frauduleuse. C'est une tautologie. Concrètement, qu'est-ce que cela veut dire ? Cela veut dire ne pas respecter délibérément – donc, ça n'est pas une erreur –, il y a une volonté, une intention, la loi en vue de ne pas payer ses impôts. Cela, c'est la fraude fiscale. Il y a de la fraude fiscale à chaque fois que quelqu'un ne déclare pas délibérément tous les revenus qu'il a perçus. En dehors du cas de négligence. Il y a une fraude fiscale quand quelqu'un s'arrange, alors qu'il devrait avoir des bénéfices, pour ne pas en avoir de manière illégale, par exemple en mettant en place un système de fausses factures, de faux en écriture, ou aussi quand quelqu'un va nettoyer ses revenus ou amoindrir ses revenus en mettant en place, par exemple, des circuits financiers qui n'existent pas, donc, de faux circuits financiers. A côté de cela, on a l'optimisation fiscale. L'optimisation fiscale, c'est se placer dans des conditions juridiques et économiques qui permettront de payer le moins d'impôts possible, sans enfreindre la moindre loi. C'est ce qu'on appelle le « choix de la voie la moins imposée », qui a été fixée dans la jurisprudence belge en 1961. C'est ce qu'on appelle l'« arrêt Brepols ». C'est très important car il s'agit d'un arrêt de jurisprudence qui est fondateur et qui explique qu'il n'y a ni simulation prohibée ni, partant, fraude fiscale lorsque quelqu'un, donc, un contribuable, personne physique ou personne morale, se place dans les conditions juridiques lui permettant de payer le moins d'impôts possibles. « BEPS » ne s'occupe que de l'optimisation fiscale. Pour ce qui est de la fraude, là, il y a un consensus, à part quelques partis marginaux ou quelques approches philosophiques marginales qui légitiment la fraude fiscale en expliquant que c'est de la légitime défense, etc. Il y a un large consensus politique pour dire que la fraude fiscale est inacceptable et que c'est un délit (cela peut même être plus qu'un délit, notamment lorsqu'on recourt au faux en écriture. Un faux, c'est un crime, même s'il est correctionnalisé). Donc, tout le monde s'accorde pour dire qu'évidemment, la fraude fiscale est inacceptable. Sur l'optimisation, là, on rentre dans un débat qui devient idéologique et politique où certains considèrent que se placer dans les meilleures conditions pour payer le moins d'impôts possible, c'est un choix qui n'est pas en soi illégitime. Et, ce que l'on observe, en tout cas ce

qui se dégage de plus en plus au niveau politique, indépendamment de toute considération morale, pour des considérations qui sont pragmatiques, pour considérer qu'il faut mettre un frein à l'optimisation fiscale. Certains vous diront même qu'il faut pouvoir la contrer fondamentalement : vous trouverez cette lecture plutôt dans les partis de gauche. Mais, les partis de droite, eux, disent qu'il faut mettre un frein. Pourquoi ? Parce que tout le monde se rend bien compte que ça siphonne les finances publiques. Siphonner les puissances publiques, et vous prenez à juste titre l'exemple de ces sociétés dont on peut voir qu'elles paient un impôt particulièrement faible en rapport avec leurs bénéfices d'exploitation. Ce constat de voir les finances publiques être siphonnées de cette façon par des entreprises multinationales qui ne paient pas d'impôts là où la richesse est produite – parce que c'est cela l'objectif de l'optimisation fiscale : je produis de la richesse sur un territoire, mais je ne veux pas payer de l'impôt sur ce territoire. Donc, je vais localiser artificiellement mon bénéfice dans un autre Etat plus avantageux fiscalement. Tout le monde considère aujourd'hui que tout le monde perd à ce jeu, à l'exception de quelques pays qui eux, font même de cette volonté d'accueillir des bénéfices qui sont transférés artificiellement un créneau politique, en disant : « je préfère attirer à moi de grandes masses de bénéfices en ne prélevant qu'un petit impôt, d'autant que je peux me permettre de faire cette concurrence fiscale parce que, soit je n'ai pas beaucoup de besoins en dépenses publiques parce que je suis un petit territoire ; soit parce que, grâce au volume, même si j'ai un petit taux d'impôt des sociétés, je m'y retrouve du fait que, grâce à la masse, j'obtiens néanmoins un bon résultat de recettes fiscales.

**PC** : Est-ce que le Luxembourg est ce genre de pays ?

**AL** : Le Luxembourg est en train de se reconverter. Le Luxembourg, qui voit en effet le danger de ne plus être un paradis bancaire du fait précisément de la levée non parfaite mais, enfin, néanmoins importante du secret bancaire, essaie d'être une zone d'accueil pour des structures qui n'ont de raison d'être que l'optimisation fiscale, donc, de devenir une place fiscale après avoir été pendant longtemps une place financière. Le Luxembourg est en train de se reconverter, effectivement, dans ce sens. Mais, un pays très connu pour ce genre de comportements, je ne parle pas ici de petits territoires, évidemment, on a tous les petits paradis fiscaux qui jouent à cela, il y a des montages par exemple, à destination de l'Île Maurice qui, aujourd'hui, ont la côte. Pour parler de l'Union européenne, par exemple, les Irlandais. Les Irlandais sont particulièrement agressifs dans ce genre de dynamiques, dans ce

genre de logiques, de politiques. Tout cela pour vous dire que tout le monde condamne la fraude fiscale. Je crois que ce sujet-là ne doit pas être confondu avec l'optimisation fiscale où, là, en fonction des sensibilités politiques, vous aurez des gens qui veulent une certaine radicalité, par exemple les partis de gauche comme le mien, qui considère qu'il faut pouvoir disposer, au niveau européen, et d'ailleurs, c'est au sein des recommandations de l'OCDE, d'un cadre juridique sur l'abus de droit, l'abus fiscal. C'est-à-dire qu'à partir du moment où un montage n'a aucune raison d'être économique ou financière ou commerciale ou industrielle, on doit pouvoir considérer qu'il est inopposable. Donc, autrement dit, de dire qu'il est abusif. Autrement dit, c'est si, de ce montage, découlent des transferts artificiels de bénéfices, d'un pays à l'autre, pour les fiscaliser dans l'autre pays, l'Etat où la richesse a été produite peut considérer que le montage ne lui est pas opposable. Donc, les bénéficiaires seront sensés toujours rester dans ce pays où la richesse a été produite, et, donc, taxable dans ce pays. Nous, on est par exemple pour ce genre d'approche. D'autres diront : « non, il faut plutôt aller vers des techniques qui permettent de dissuader ou qui permettent de partager l'impôt, etc. ». Il y a une autre approche, plus radicale encore, qui est, évidemment, l'harmonisation fiscale à l'impôt des sociétés. C'est une solution radicale, mais on est loin d'avoir un consensus politique, parce qu'en matière de fiscalité, au niveau européen, comme vous le savez, il faut l'unanimité.

**PC :** Selon vous, existe-t-il des obstacles flagrants à la mise en œuvre du mécanisme d'échange d'informations fiscales en Belgique ? Est-ce désormais une réalité solidement ancrée ou existe-t-il encore des obstacles réels ?

**AL :** Je crois que les esprits ont évolué, mais ne soyons pas naïfs. Je crois qu'il y a encore, notamment dans le chef de celles et ceux qui vivent de la gestion de patrimoines beaucoup de réticences. Cela limite les possibilités de pouvoir proposer à une certaine clientèle une gestion internationale de leurs avoirs, de leurs fortunes, ou, plus exactement, sont amenés à la rendre plus compliquée. Le secteur financier, c'est un lobby. Vous avez les Banques, vous avez les compagnies d'assurances, vous avez, dans les Banques, les Banques traditionnelles, vous avez aussi les Banques d'affaires, qui s'organisent en lobbys. Ce n'est pas le seul lobby. Ils vont essayer de convaincre les décideurs politiques que si on les prive de marge de manœuvre dans ce domaine, il risque d'y avoir une perte de volume d'affaires, qui pourrait, le cas échéant, se traduire par une perte d'emplois, par une perte de valeur ajoutée, etc. Donc, vous avez

toujours la pression de ce secteur pour essayer, autant que faire se peut, de limiter les avancées. Moi, je crois qu'il y a une chose qui est importante aujourd'hui : c'est de voir les mentalités politiques évoluer, quelle que soit la sensibilité. Alors, je le répète : vous avez vraiment des partis très à droite qui eux, délégitiment l'impôt dans sa nature même car c'est une privation illégitime de la propriété privée et de l'accumulation de propriété privée ; c'est leur philosophie. Mais, globalement, si on regarde l'ensemble des partis politiques aujourd'hui, on va plutôt vers l'acceptation de ce que les pays européens ne doivent pas être victimes d'une concurrence fiscale dont personne ne sort gagnant, parce qu'il y a le fameux « race to the bottom », c'est-à-dire, finalement, qu'on peut toujours trouver quelqu'un de plus concurrentiel que vous. A ce rythme-là, on est obligé de se priver de recettes sur un certain nombre d'assiettes, ce qui conduit à concentrer la fiscalité sur les revenus du travail ou la consommation, ce qui n'est pas populaire. Alors qu'avant il y avait des blocages idéologiques, je pense vraiment que la crise financière pour ce qui concerne l'Europe et les attentats du 11 septembre pour ce qui concerne les Américains ont vraiment permis de débloquer la situation, sur fond de crise des finances publiques liée à une crise économique elle-même induite par la crise financière. Les Etats cherchent de l'argent, évidemment.

**PC** : Est-ce que vous auriez un exemple de lobby ?

**AL** : Vous pouvez aller demander leur avis à FEBELFIN. Quand je dis lobby, je ne parle pas de manière péjorative : les groupes de pression, cela existe. Il y en a de toutes sortes, il y en a des environnementalistes, il y en a des économiques, il y a des syndicaux, etc. Mais, en tout cas, chaque fois qu'on prend une initiative dans le domaine de la régulation financière ou dans le domaine de la fiscalité mobilière et l'échange automatique d'informations est important notamment en matière de fiscalité mobilière au sens de revenus financiers, vous avez toujours des réticences qui viennent de ce banc-là. Je crois que, tout simplement, ils cherchent à défendre leur business, leur segment économique, l'asset management, la gestion des avoirs, la gestion de fortunes, la gestion de patrimoines, c'est un segment important de l'activité bancaire. Donc, si vous les limitez dans leurs possibilités, ou plus exactement si vous augmentez le coût pour leurs clients, d'une gestion dynamique de leurs avoirs, vous les privez d'une partie de leur chiffre d'affaires.



**PC :** Pourriez-vous faire un panorama assez rapide des intérêts qu'avaient ou qu'ont les différents acteurs politiques et/ou non politiques à travers à travers le mécanisme en Belgique ? Parce que j'ai vu qu'il y avait une certaine ligne de démarcation entre vous (vous dites que la fraude fiscale proviendrait essentiellement de la complexité des montages fiscaux) alors que Madame Elke SLEURS parlait plutôt de la complexité de la législation. Je constate qu'il y avait une certaine tension en ce qui concerne les causes de la fraude fiscale et j'aurais voulu savoir si les intérêts étaient toujours les mêmes ou si cela avait évolué ?

**AL :** En fait, si vous voulez, il y a plusieurs manières d'aborder le phénomène de la fraude fiscale. Il y a l'approche de type OCDE, qui, je le répète, sur le « BEPS », fait du bon travail, relayé par Madame SLEURS. Ce qui veut dire que la fraude fiscale, c'est d'abord un problème d'interférence sur le bon fonctionnement du marché, ça fausse la concurrence. Dès lors, lutter contre la fraude fiscale, c'est renforcer l'efficacité du marché, c'est faire en sorte que les entreprises, les acteurs économiques, évoluent dans des conditions qui soient semblables, qu'il y ait au fond une sorte de fonctionnement équitable du marché, parce qu'un acteur économique ne voit pas sa situation avantageée par rapport à un autre du fait qu'il fraude et l'autre pas. C'est une certaine vision de la nécessité de lutter contre la fraude. Et puis, il y en a une autre, qui considère que la fraude fiscale, c'est d'abord un problème de nature morale au sens propre du terme, c'est-à-dire que dans l'évaluation que nous faisons chacun de ce qui est bien et de ce qui est mal, c'est considérer que frauder, c'est rompre les processus de solidarité. C'est illégal, bien sûr. Processus qui veulent que chacun paie ce qu'il doit, sur base des lois qui sont votées démocratiquement. Donc, la fraude est un mal en soi. Ce n'est pas mal uniquement parce que ça fausse la concurrence, c'est mal en soi. Il y a deux approches. C'est cela qui explique, parfois, la zone de tension qui peut exister. Mais, je ne suis pas sûr que Madame SLEURS se rendait compte de la portée de ce qu'elle a eu. Parce que certains ont écrit cela pour elle, je ne suis pas certain que cela soit sa philosophie personnelle, mais il se trouve en tout cas des gens qui, dans son entourage, ont mis cela dans sa note de politique générale, mais aussi dans sa bouche, puisqu'elle l'a répété. C'est tout à fait ahurissant. De la même manière, l'OCDE, quand elle vous explique pourquoi elle travaille sur la façon de contrer ce qu'elle appelle les pratiques fiscales dommageables entre Etats ou l'optimisation fiscale au sein des groupes multinationaux, elle ne vous dit pas qu'elle le fait parce qu'il est mal de le faire, l'OCDE dit : « il faut lutter contre cela parce que ça crée des distorsions de concurrence ». Donc, c'est une vision très libérale, c'est le

libéralisme économique, c'est-à-dire que le marché doit fonctionner sur base d'acteurs économiques qui doivent subir le moins d'interférences possibles, sous-entendu : des Etats, et qui doivent en tout cas être assuré d'évoluer dans des conditions équivalentes, en tout cas équitables à la base. Donc, c'est vraiment deux approches différentes.

**PC** : J'aurais encore voulu, si vous me le permettez, vous poser deux questions. La première : est-ce que vous pourriez me dire quelle est la qualité de l'information échangée, par exemple avec le Luxembourg, dans le cas de la Belgique ?

**AL** : Je pense qu'il faut encore se donner quelques années avant de pouvoir évaluer. Pour le moment, les Luxembourgeois jouent un rôle un peu étrange. D'abord, les Luxembourgeois sont extrêmement pragmatiques. Je ne parle pas du peuple luxembourgeois, mais des autorités luxembourgeoises. Je voudrais voir quelle suite ils vont pouvoir donner, notamment à l'affaire Luxleaks. Je vous disais tout à l'heure qu'ils essayaient de devenir une place d'attraction fiscale après avoir été une place attractive au plan financier grâce au secret bancaire. Le Luxleaks révèle le fait que les Luxembourgeois offrent un service de décisions anticipées au ruling particulièrement complaisant. C'est-à-dire que des montages fiscaux transitant par le Grand-Duché de Luxembourg reçoivent une validation juridique considérant qu'ils ne sont ni illégaux ni n'enfreignant aucune loi de quelque sorte au niveau du droit luxembourgeois ou qu'ils ne seront pas taxés au Luxembourg, reçoivent donc des avis, des décisions anticipées qui lient l'administration fiscale luxembourgeoise particulièrement complaisante, avec un seul fonctionnaire qui rendait des avis pour l'ensemble des personnes désireuses de transiter par le Luxembourg pour leurs montages. De la même manière, pendant très longtemps, le Grand-Duché de Luxembourg a fermé les yeux sur les sociétés boîtes aux lettres. Vous aviez, dans le même immeuble, plusieurs centaines de sociétés qui éalisaient leur domicile fiscal, sans pour autant y avoir la moindre activité, avec même des sociétés dont l'activité professionnelle était d'offrir des structures d'accueil à ces sociétés désireuses d'avoir un domicile fiscal au Grand-Duché de Luxembourg. Donc, j'attends de voir si les Luxembourgeois, par exemple, ne vont pas essayer de proposer aux non-résidents qui détiennent dans leurs membres des avoirs, de transformer ces avoirs ou de les placer dans des produits qui échappent au champ d'application de la directive, avec de l'imagination, considérant qu'il y a toujours de la porosité, malheureusement, dans les législations fiscales, en raison du caractère mouvant, plastique, de la matière fiscale. Et, surtout, de la créativité,

sur le plan de l'activité financière et des produits de placements. Il y a une créativité sans limites. J'ai un champ d'application qui est libellé avec une certaine précision et je vais essayer de me placer en dehors de ce champ, et pour cela, je vais inventer de nouveaux produits.

**PC** : Et il y aurait des sanctions possibles contre cela ?

**AL** : Non, parce que les lois fiscales sont de stricte interprétation. C'est vrai en droit national, c'est vrai également au plan du droit européen et que, par ailleurs, les Etats sont relativement frileux à s'assigner les uns les autres devant la Cour européenne, parce que chacun peut, lui aussi, avoir des niches. D'ailleurs, c'est un autre problème, là on dépasse le cadre de l'échange automatique d'informations : c'est que, aujourd'hui, il existe, dans les faits, une concurrence fiscale entre les Etats pour essayer d'attirer à soi certains segments économiques.

**PC** : Et avec la France, ça se passe mieux ?

**AL** : Oui, non, avec la France, le problème n'est pas de savoir s'il n'y a pas échange. Le problème, c'est qu'une fois qu'on a reçu l'information, c'est de la traiter. Là, je crois qu'il serait intéressant d'avoir un nouvel audit de la Cour des comptes pour voir si l'administration fiscale belge – d'ailleurs, j'ai souvent interpellé le Ministre des Finances lors de débats avec lui en disant : « C'est très bien d'avoir l'échange automatique d'informations, et, notamment, dans les suites de l'affaire Swissleaks et Luxleaks –, une fois qu'elle a reçu de l'information, comment elle va la traiter. Il y a, peut-être une dizaine d'années maintenant, vous devriez aller regarder cela, il y avait un audit de la Cour des comptes qui pointait le fait que les informations reçues par l'administration fiscale belge de l'étranger n'aboutissaient pas toujours dans les services en temps utile, c'est-à-dire qu'il y avait l'expiration du délai d'imposition. Donc, il ne suffit pas d'avoir de l'information, il faut pouvoir la traiter. Et, là, c'est un autre volet qui concerne davantage l'organisation interne de l'administration fiscale. Donc, à ce stade, on peut interpellier, on peut attirer l'attention, mais il est prématuré de dresser un bilan.

**PC** : D'accord. Merci beaucoup de m'avoir reçu !

**AL** : Je vous en prie.

#### 4. Annexe IV – Retranscription de l’entretien avec Benoît Piedboeuf, député fédéral

Entretien réalisé le 8 juillet 2016

**Pierre CHRISTIAENS** : Donc, pour vous présenter assez rapidement, dans le cadre de mon mémoire, je suis étudiant en deuxième année de Master sciences politiques finalité administration publique. Puisque je dois réaliser un mémoire, j’ai choisi de m’intéresser à la mise en place globalement du mécanisme d’échange automatique d’informations fiscales entre Etats membres. Maintenant puisqu’il y a quand même beaucoup d’Etats membres et que cela, ça me ferait une thèse doctorale. J’ai choisi de m’intéresser spécifiquement à trois états à savoir la Belgique, le Luxembourg et la France. Pourquoi globalement puisque la France a toujours eu une bonne discipline à ce niveau et que la Belgique, il y a quelques années cultivait un secret bancaire, mais surtout le Luxembourg et donc c’est globalement le cadre auquel je m’intéresse. J’ai pu constater qu’au niveau européen il y avait toute une série de directives qui avaient été adoptées. A ce titre j’ai pu m’entretenir avec des responsables de la commission européenne et la plus-value si je puis dire que je veux amener dans le cadre de mon mémoire c’est qu’on a toute une série de directives qui sont adoptées donc on est vraiment dans le juridique donc ils vont comme vous le savez de toute façon, on veut réglementer le comportement des gens au sens large, des acteurs leurs dirent ce qu’on peut faire et ce qu’on ne peut pas faire. Donc, globalement, on prévoit des principes avec des exceptions, ce qu’on peut faire, etc. Et, moi je veux m’intéresser justement à apporter une plus-value au niveau de la science et politique puisque moi je pars d’une première conceptualisation politique où je traite du phénomène de l’européanisation donc pour le dire simplement l’Union européenne se charge d’un domaine, elle élabore des règles formelles et informelles à ce niveau-là et elle délègue aux états membres qui sont censés le mettre en œuvre. Pour faire cela, évidemment il y a trois termes clés fondamentaux à savoir la construction du mécanisme, donc là je m’intéresse, j’ai fait une consolidation des directives ou je regarde ce qui se passe depuis 1977 jusqu’à la dernière directive en 2016. Je regarde un peu ce qu’il se passe. Globalement, en portant une certaine attention au niveau également des acteurs. Deuxièmement, je m’intéresse à la diffusion de cela donc pour faire ça je veux aller chercher les discours des acteurs. Plus théoriquement je veux aller chercher donc le, mettre en œuvre la théorie du néo-institutionnalisme discursif donc voir quelles étaient les idées, quels

sont les discours. Je veux également m'intéresser aux intérêts des acteurs donc là je veux mobiliser plutôt le néo-institutionnalisme du choix rationnel. Je veux également intéresser au néo-institutionnalisme historique, là où je veux chercher plutôt l'impact des institutions sur le comportement des acteurs. Donc ça c'est un peu mon cadre. Et moi, ma question de recherche est la suivante : comment s'est construit, elle est assez simple, comment s'est construit le mécanisme d'échange fiscal et je fais une analyse plus spécifique donc des trois pays que je viens de vous citer.

**BP** : D'accord.

**PC** : voilà un peu le cadre posé. Alors j'ai prévu quelques questions et j'espère que vous pourrez bien évidemment m'y aider, mais je n'en doute absolument pas.

**BP** : Oui

**PC** : la première question que je voulais vous poser. C'est pourquoi est ce que vous pensez que l'Union européenne se soit chargée de la matière donc de l'échange d'informations fiscales. Pourquoi, est-ce que elle a pris l'initiative pour construire l'échange automatique de renseignements. Pourquoi est-ce que c'est l'Union européenne qui s'en charge et pas plutôt les États membres.

**BP** : évidemment parce que quand on fait une association d'états indépendants jusque-là il faut tenir compte du fait qu'il y a des distorsions de régime il y a des régimes différents, il y a des taux d'impositions différents, il y a des comportements différents, il y a des propriétés qui passent les frontières. Et donc il est nécessaire à un moment donné, mais je suis un petit peu étonné que ça remonte à 1977 parce que c'est vrai que l'échange d'informations fiscales, on n'en parle surtout depuis les dernières années notamment grâce aux travaux de l'OCDE et au PS et à la nécessité d'organiser des échanges d'informations non seulement entre pays européens, mais bien au-delà. On est en train maintenant d'agrémenter les normes BEPS et c'est intéressant que, je diverge un peu, c'est intéressant que ta question vienne maintenant parce qu'hier on avait dans commission finance à la chambre, le Panama qui venait nous parler de son accord donné à l'OCDE d'échange d'informations pour 2018 puisque la ça va être généralisée y compris par rapport aux banques et que la semaine dernière on parlait des

échanges d'informations avec le Luxembourg lors des rencontres de la GAISHEL parce que il y a eu ce que l'on a appelé le « Lux leaks » qui était le système fiscal légal du Grand-Duché du Luxembourg qui donnait des taux d'imposition intéressant à des grosses sociétés, y compris les sociétés belges, qui allaient au Grand-Duché pour se faire taxer moins. Et, le sujet des accords de la GAISHEL. Donc, si tu veux, les gouvernements belges et luxembourgeois ont convenu, parce qu'ils sont libéraux tous les deux, Xavier BETTEL est un premier ministre libéral, le premier ministre belge est libéral et le premier ministre néerlandais est libéral aussi. Ce qui fait que le Benelux refonctionne un petit peu mieux sur cette base là. Et donc, il y a une première volonté de rencontre des gouvernements belges et luxembourgeois dans ce qu'on a appelé les accords de la GAISHEL I et les accords de la GAISHEL II, c'est de la semaine dernière, ils se sont vus, d'abord, pour faire l'état d'avancement des dossiers sur lesquels ils s'étaient mis d'accord. Et, notamment sur cet élément-là. Les rencontres de la GAISHEL II ont permis au gouvernement belge et au ministre des finances, notamment, de poser la question de savoir si ce qu'on disait était vrai et, ce qu'on dit, c'est quoi, c'est que, depuis le « Lux leaks », il n'y a plus de rulings fiscaux octroyés à des sociétés de façon écrite sans information de la Belgique, mais, on avait le bruit, et je pense que c'est un bruit qui est confirmé, qu'il y avait des accords fiscaux verbaux. Alors, la question était de savoir si le Luxembourg était bien loyal, fournissait bien des informations, ou bien s'il y avait quand même au niveau de l'administration fiscale des accords verbaux, dont on pas, évidemment, connaissance et donc, qui viendrait en contradiction avec les accords d'échanges d'informations fiscales.

**PC :** Et c'est le cas alors, ou pas ?

**BP:** ils ont dit que non ! Ils ont dit que non. Avant, c'était un fonctionnaire de l'administration fiscale luxembourgeoise qui donnait des accords et qui disait, par exemple, à Interbrew, vous serez taxés à 3 %. Et donc, par une organisation fiscale, l'entreprise parvenait à localiser au Grand-Duché de Luxembourg toute une série de profits qui étaient taxés avec un taux d'imposition très faible. C'est ce qui a créé le « Lux leaks », mais qui n'est pas en soi, qui est moralement difficile à accepter, mais qui n'était pas illégal, puisque ça correspondait à des législations luxembourgeoises. Et maintenant, certains accords fiscaux seraient pris, mais de façon verbale et non écrite. Donc, pourquoi est-ce que c'est l'Europe qui s'occupe de cela ? Ben, on en a la démonstration. C'est que, il peut y avoir un intérêt, notamment en

Luxembourg belge, mais dans toute la zone frontalière pour des sociétés belges, ou des indépendants Belges, de prendre une inscription ou un domicile fiscal au Luxembourg, pour avoir un régime fiscal meilleur. C'est clair qu'il y a toute une série d'entreprises, de PME, qui pendant les années 70, 80, 90, se sont installées au Grand-Duché pour pouvoir bénéficier pour leurs travailleurs d'un statut social meilleur et moins coûteux pour eux. Même chose pour les taux d'imposition. Et donc, il est clair que quand on organise une collaboration entre États au niveau européen, il faut que l'on règle ce genre de concurrence fiscale. L'idéal étend évidemment, à terme, d'arriver, par exemple, à un taux d'imposition des sociétés, le même partout. Parce que, on a l'Irlande qui est à 12 %, on a l'Angleterre qui veut taxer toutes les sociétés qui viendront à 15 %. On a la Belgique qui veut faire une réforme fiscale. Il y a les Pays-Bas qui viennent d'en faire une. Et donc, à force d'avoir des taux d'imposition, tant au niveau fiscal qu'au niveau social, différents, on entraîne une concurrence fiscale et sociale qui n'est pas saine dans le cadre d'une volonté d'unifier un marché. Voilà. Donc, c'est pour ça que l'Europe s'en occupe. C'est parce qu'il y a des raisons de concurrence idiote, on est arrivé à harmoniser la monnaie, pas encore partout. Enfin, maintenant, l'Angleterre en moins, ça fait qu'il ne reste plus que 15 % des états qui ne sont pas sous le régime de l'Euro. On est parvenu à harmoniser ces éléments-là en faisant sauter tous les frais de taux de change, etc. il faudrait essayer d'arriver à une harmonisation fiscale qui éviterait du dumping social, et des pertes de revenus pour certains États au détriment, euh, des gains de revenus pour certains États au détriment d'autres.

**PC** : donc, c'est vraiment cela la raison qui est fondamentale ?

**BP** : Oui. Et, qui a entraîné toute une série de comportements. Ben, la Belgique a voulu devenir un moment donné une place financière. Donc on a créé les intérêts notionnels qui sont destinés à attirer les entreprises chez nous, mais celles qui viennent chez nous, elles sont évidemment d'ailleurs. On a l'arrivée de tous les riches Français en Belgique, parce qu'il y en France l'impôt sur la fortune, donc, ils viennent se domicilier à Bruxelles. Et donc, on a tous des mouvements qui sont justifiés uniquement par la fiscalité, donc, c'est normal qu'au niveau d'une conception d'un marché européen vraiment intégré, ben, il y ait cette réflexion-là. Et donc, la nécessité d'avoir des échanges d'informations parce que quand des Belges sont propriétaires de villas en France ou Grand-Duché du Luxembourg, en Espagne, au Portugal, etc., et qu'on n'a pas d'information en Belgique, on n'a pas une vision exacte du patrimoine de



l'habitant, et donc la fiscalité n'est pas juste. Et, les échanges d'informations au niveau des propriétés immobilières, maintenant, ça fonctionne quand même bien. Mais, ça n'existait pas avant, donc, les gens avec plusieurs propriétés à l'étranger, il n'avait pas une situation fiscale, un revenu et une situation successorale qui était claire.

**PC** : Donc le fait que l'Union Européenne se soit chargée de ça, c'était pour avoir pensez-vous plus d'impact, cela avait plus d'impact que si c'était un état, par exemple, que sais-je, l'Allemagne ou la France ?

**BP** : Oui, mais...

**PC** : Il y aurait peut-être eu des sources de blocage, si ça avait été un état particulier alors ?

**BP** : C'est-à-dire qu'il y a des conventions bilatérales, il y en a plein des conventions bilatérales, notamment préventives de la double imposition qui existe entre états, mais à partir de moment où le concept est de faire un marché européen, ben, il est plus raisonnable d'essayer de le faire pour l'ensemble des états européens. Maintenant, on est à 28 moins un, mais, fin moins un peut-être, c'est plus raisonnable d'essayer de le faire au niveau européen, mais, voilà, s'aurait pu se faire effectivement comme tu le dis, de façon bilatérale, chacun dans son coin qui règle ses affaires.

**PC** : Ça aurait été moins efficace alors, je suppose ?

**BP** : oui

**PC** : Parce que toutes façons au final, s'il y avait eu des conventions bilatérales, il y aurait quand même fallu un moment donné harmoniser le tout, je suppose ?

**BP** : Ce serait mieux, oui

**PC** : Pour des raisons de simplification de... ?

**BP** : Oui, oui, c'est plus logique aussi

**PC** : D'accord. Est-ce que vous pourriez me dire s'il existait des discours contradictoires par rapport à la mise en œuvre donc de ce mécanisme au niveau belge, mais également par rapport au Luxembourg ou à la France ?

**BP** : Au niveau belge sûrement pas parce que la Belgique a toujours été un partenaire loyal et constructif. À mon avis le Luxembourg est un petit peu plus réticent, parce que étant une place financière et étant un, c'est toujours quasi catalogué, pas dans la liste noire, mais comme un paradis fiscal. Ben, elle tire aussi une partie importante de ses ressources de ce statut là. Donc, il y a eu des réticences, c'était non pendant des années, il suffit de d'aller voir le passé de Juncker à ce niveau-là. C'est ce qui fait dire à certains, que c'est quand même incroyable, d'avoir désigné Juncker au niveau européen alors qu'il était un des spécialistes du dumping fiscale et de la présentation occulte de son état au niveau fiscal. Donc la il y a certainement des réticences, il y a évidemment aussi en dehors des pays que je cite, des réticences au niveau de la Grande-Bretagne bien entendu. Donc, des réticences sûrement, maintenant, l'état d'esprit des fondateurs de l'Europe est un état d'esprit positif, mais, qui ne permettait pas quand même d'harmoniser la fiscalité à court terme en tout cas et le droit du travail non plus, on n'y est pas encore.

**PC** : D'accord

**BP** : Ça va ?

**PC** : Et alors la question que je me pose aussi : pourquoi est-ce que, du moins c'est ce que je perçois, pourquoi est-ce les états, notamment la Belgique, intègre comme ça de manière si passive les normes européennes, sans réagir, sans, j'ai l'impression que la directive arrive, il y a la mesure de transposition, qui est, nationale transposition, d'exécution, qui est adoptée, hop c'est mis en place, il n'y a rien d'autre qui se passe. Pourquoi est-ce qu'il n'essaye pas de prendre plus de leadership ou de... ?

**BP** : Il faut savoir que l'Europe fonctionne aussi avec une commission européenne, la commission européenne a des représentants des états, c'est eux qui sont un petit peu à la manœuvre en termes de rédaction de directives avec tous les techniciens qu'ils ont autour d'eux. À partir du moment où il y a un accord sur des directives, elle s'impose de par le droit

communautaire à chaque état, avec l'obligation pour les états de les mettre en œuvre. Donc, il n'y a pas tellement à tergiverser, à partir du moment où c'est reconnu et validé au niveau européen, ça s'impose aux états et au contraire, ils ont l'obligation de les mettre en œuvre ce qu'ils ne le font pas toujours, euh, ou ils le font avec retard, on a eu le cas de la Belgique par rapport aux zones Natura 2000, il y a le cas au niveau de l'épuration des eaux, etc. Donc, euh, la passivité des états c'est surtout aussi, parce que l'Europe, elle sert à donner des directives, elle sert surtout d'alibi à tous ceux qui sont incapables de prendre des mesures eux-mêmes et d'étudier une législation eux-mêmes. Alors, c'est vrai qu'à partir du moment où résonnent au niveau supranational et où on décide de règles d'orientation qui correspondent à la vision que les états ensembles, puisqu'il y a quand même une règle de l'unanimité, ont du développement de l'Europe. Ben, c'est normal qu'elle s'impose aux états. Ce n'est pas nécessairement une passivité, c'est que c'est réfléchi à un autre niveau et puis qu'après il faut implémenter ça dans la législation nationale, quoi, régionale, fédérale, etc., etc., hein, puisqu'on est dans un pays compliqué.

**PC :** Et alors c'est paru plusieurs fois dans la presse, on disait que globalement il y a un problème au niveau de l'équilibre budgétaire dans certains états notamment la Belgique. Est-ce que vous ne pensez pas que c'était un des intérêts, notamment pour la Belgique de profiter de cette opportunité pour la mise en place de l'échange automatique d'informations, euh, notamment au niveau, donc évidemment, de la fraude fiscale et de l'évasion fiscale pour récupérer de l'argent, euh, pour le rapatrier au niveau national et avoir une source, un monétaire,...

**BP :** C'est le constat que tous les états font, et ils l'ont fait finalement, euh, ils le font plus maintenant sous l'impulsion de l'OCDE et du projet BEPS parce que on se rend compte que l'évasion fiscale, qui n'est pas de la fraude hein parce que la fraude elle est répréhensible partout et pour tout le monde, mais l'évasion fiscale et l'optimisation fiscale sont des façons de faire qui sont nuisibles à toute une série d'états au profit de toute une série d'autres, fin toute une petite série d'autres qui sont des paradis fiscaux. Et l'exemple du..., récent du « Panama leaks », ou du « Panama Papers » plutôt, est un exemple, mais on a eu le « Suisse leaks » avant, on a eu le « Lux leaks », c'est clair que le but est évidemment d'éviter une érosion fiscale qui est nuisible, et que le but est de faire en sorte que chaque État ait les recettes dont il a besoin et qu'il y ait une réalité économique à la taxation. Donc il n'est pas normal que des

sociétés bénéficiaient d'avantages fiscaux à certains endroits sans avoir leur activité là. Il faut faire coller, c'est un petit peu la même réflexion au niveau de la taxation du travail, il faut faire coller la fiscalité à la réalité économique. Donc si l'entreprise est en Belgique, c'est pas normal que ces profits soient rapatriés dans un paradis fiscal et taxé là-bas, même chose par rapport au Grand-Duché et même chose par rapport à la France. Mais sur la France c'est surtout, le régime des propriétés immobilières et le régime des pensions qui pose un peu de problème, parce qu'il y a eu aussi des travailleurs transfrontaliers et donc on se rend compte que les travailleurs transfrontaliers français ont une moins bonne situation que les travailleurs transfrontaliers luxembourgeois et donc c'est une grosse revendication de leur part notamment par rapport aux pensions complémentaires qui sont taxées, qui ne devrait pas l'être, mais aussi par rapport au fait que les Français, euh, ont intérêt à ce que les pensions soient taxées en France parce que il y a énormément de pensionnés qui vont finir leurs jours en France. Et donc le régime fiscal vise à taxer les pensions alors que les gens, qui ont de quoi mériter une pension, sont parfois originaires d'autres états donc.

**PC :** D'accord. Est-ce que vous pensez que les intérêts des acteurs allaient tous dans le même sens au niveau des institutions, donc, je veux dire, quand je parle d'institution c'est l'administration fiscale belge, luxembourgeoise, française, la commission européenne, c'est dans ce sens-là que je veux poser la question ?

**BP :** Ben, quand on voit la fondation de l'Europe à partir du Benelux puis de la CECA et puis de l'agrandissement, on peut penser que les initiateurs du projet européen avaient des idées précises au départ et qui étaient aussi dirigés en fonction de la volonté d'installer la paix en Europe. Il est clair qu'entre l'Europe de départ et l'Europe à 28, euh, avec des tonalités et des niveaux de développements très différents, euh, on peut penser qu'il y a une évolution en tout cas dans l'esprit, et que c'est un petit peu plus difficile en ayant agrandi l'Europe si vite, d'arriver à faire en sorte que les objectifs concordent. Donc l'état d'esprit du départ, n'est pas nécessairement l'esprit d'arrivée. Ce qui est sûr c'est que malgré tout, l'intégration des pays de l'Est notamment est un facteur de développement économique pour eux, maintenant ça fait aussi monter les prix hein. Donc, euh voilà.

**PC :** Et est-ce que vous pourriez m'aider à y voir un peu plus clair au niveau donc de la création des idées entre le CRS, l'OCDE et le mécanisme d'échange automatique

d'informations fiscales parce que je ne vois pas qu'elle est la différence, mais moi si j'ai bien compris le CRS est établi, euh, arrive à partir du G20 au sein de l'OCDE et puis est ce que, et c'est là que je ne comprends plus trop bien...

**BP** : Le CRS c'est ?

**PC** : Common Reporting Standard

**BP** : Ah oui oui, mais qui une norme internationale qui dépasse la norme européenne quoi.

**PC** : En gros je ne vois pas qu'elle est la première qui arrive, est ce que c'est concomitant, est-ce que c'est d'abord le CRS puis l'échange automatique qui arrivent. Bien qu'en 2003 avec application en 2005 avec la directive épargne, on a déjà la volonté de créer l'échange d'informations, je mélange un petit peu, je ne vois plus trop, euh, où on n'en est...

**BP** : L'OCDE c'est quelque chose qui est différent. L'OCDE, qui est d'ailleurs mal vue alors qu'elle ne devrait pas, c'est quand même un organisme au niveau mondial, il y a je ne sais pas combien d'État, je crois qu'il y en a 123 qui en font partie, y compris des états qui ne le sont pas et qui sont invités comme Taiwan ou je ne sais plus qu'est-ce qu'il y a encore, mais qui sont invités à participer aux travaux sans être vraiment membre. Donc l'OCDE est un organisme international qui essaye comme son slogan l'indique d'améliorer la politique pour que les gens soient mieux. Donc c'est, c'est avant tout un groupe de réflexions, mais qui est aussi un groupe qui conduit à faire des recommandations donc l'OCDE n'est pas un organisme normatif, c'est un organisme qui réfléchit et qui voit par une étude comparée ce qu'il y a moyen de faire et quels sont les moyens de résoudre les problèmes qui sont les mêmes pour tout le monde. C'est comme nos problèmes par rapport à ceux de l'Afrique, ben ce sont les mêmes problèmes avec des intensités différentes et les problèmes que nous avons réglés il y a 50 ans sont à régler maintenant en Afrique. Donc voilà, ça s'est au niveau de l'OCDE. Donc, ça c'est une chose maintenant tout ce qui s'est passé avec les banques et avec la crise bancaire et avec la nécessité d'établir des échanges, ça, c'est beaucoup plus normatif puisque ça se situe au niveau d'organes qui sont de concertation, mais décisionnelle. D'accord. À partir du moment où on se rend compte qu'il y a une catastrophe bien il faut la régler et donc, euh, je vais dire que l'OCDE fait des recommandations, et maintenant, il y a une centaine d'états qui ont validé les normes BEPS qui ont dit on va les mettre en œuvre et ça va

arriver progressivement chez les uns et les autres parce que ce sont des normes qui ne sont efficaces que si elles sont réparties dans le monde parce que tant qu'il reste des paradis fiscaux, ben, on n'arrivera pas nécessairement à l'objectif sauf s'il y a une pression internationale donc ça, c'est du, on accepte d'adhérer à des concepts, mais ce n'est pas du normatif, ça devient du normatif quand c'est mis en application dans l'État propre et si possible dans tous les états voisins, comme c'est le cas...

**PC** : Donc on est dans du politique au niveau de l'OCDE ?

**BP** : Oui, c'est la même chose que la réflexion actuelle sur la taxe Tobin, hein, ou tu as une coopération renforcée d'abord de 11 puis maintenant de 10 états sur 28 qui décident d'essayer de réfléchir au système de la taxe sur les transactions financières internationales. Et on voit bien dans ce cadre-là que la coopération renforcée, elle part d'un bon sentiment, elle va conduire probablement à des propositions de directives, de normes en tout cas, mais on se rend bien compte aussi qu'à partir du moment où elle n'est pas mise en œuvre partout déjà au niveau européen de la même façon, ça ne va pas fonctionner parce que la France, la Belgique et l'Allemagne, je pense, sont partenaires de cette coopération renforcée et de cette étude, mais pas les Pays-Bas et le Luxembourg. Comment peut-on penser qu'une taxe Tobin ; appliquée en France, en Allemagne et en Belgique ; ne va pas entraîner des évasions et des fuites vers le Grand-Duché et vers les Pays-Bas. Donc, il est clair que les réflexions doivent, à un moment donné, amener à des normes au moins au niveau européen et puis après autant que possible niveau mondial.

**PC** : D'accord, donc, si j'ai bien compris les idées étaient ou sont toujours les mêmes que ce soit du côté de l'Union Européenne que du côté belge et des autres états pour la France et le Luxembourg, les idées véhiculées sont les mêmes ?

**BP** : Oui, les envies sont différentes, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et le Luxembourg n'ont pas tellement envie de ça. La Grande-Bretagne est une place financière mondiale, c'est la place financière européenne en priorité. Le Luxembourg était une place financière importante aussi et d'ailleurs espère retirer un peu du break site des dividendes. Donc même si la volonté est là, la mise en pratique n'est pas là, on dit des choses, mais on ne les met pas nécessairement en pratique et donc le faite que pour la coopération renforcée, il n'y ait que 10

états sur 28, c'est symptomatique du fait que certains ont envie et d'autres un peu plus que d'autres.

**PC** : Donc de manière caricaturale, pardon, la Belgique et la France en ont envie, et le Luxembourg beaucoup moins dans le cadre de mon mémoire ?

**BP** : Bien entendu parce que elle bénéficie du transfrontalier, énormément d'apports de recettes.

**PC** : La Belgique ça ?

**BP** : Non, non, le Luxembourg.

**PC** : D'accord.

**BP** : Le Luxembourg bénéficie finalement, non seulement, de l'apport transfrontalier, mais de la localisation de l'entreprise chez... Oui, le Grand-Duché.

**PC** : D'accord, donc, euh, si ça peut vous rassurer j'en ai fini pour mes questions, il m'en reste juste une. J'ai essayé, euh, je ne saurais pas vous dire à combien de reprise...

**BP** : Je n'ai pas été très précis par rapport à ta question sur le CRS, mais je pense que je ne l'ai pas bien comprise.

**PC** : En gros, je veux dire, si je regarde, je vois que l'Union européenne a pour ambition de créer le mécanisme d'échange d'informations fiscales.

**BP** : Oui

**PC** : Je vois aux États-Unis que on adopte en 2010 les accords FATCA.

**BP** : Oui

**PC :** Je vois que au niveau de l'OCDE, on adopte à partir du G20, G8 et puis G20, on adopte le Common Reporting Standard.

**BP :** Oui

**PC :** Et puis après, qu'on parle également d'échanges automatiques informations fiscales et quand je regarde un peu tout le monde, je me demande, mais finalement qui a créé quoi et dans quel type d'interaction ?

**BP :** Le problème c'est la crise mondiale et la crise bancaire qui ont créé des traumatismes et des besoins de recettes, tous les états ont besoin d'argent et on se rend compte que l'argent il existe, qu'il y a des milliards qui existent, mais qui échappe aux états dans le cadre de leur volonté d'investissement aux politiques publiques parce que des entreprises, qui sont bien avancées au niveau de l'optimisation fiscale, euh, utilisent les failles des différents systèmes ou les contradictions des différents systèmes pour refaire de l'optimisation fiscale. Donc, c'est clair que par exemple le système des intérêts notionnels en Belgique, est un système très intéressant, qui a fonctionné, qui a attiré des entreprises en Belgique. Ce qui fait que maintenant, il y a quelques mois, on a eu une réaction des États-Unis, disant que les entreprises américaines qui bénéficient des intérêts notionnels ne seraient plus, ne bénéficieraient plus d'autres choses aux États-Unis parce qu'ils estiment que c'est de la concurrence fiscale et c'est vrai que c'est de la concurrence fiscale, mais c'est de la concurrence fiscale que les états installent parce qu'ils ont besoin de recettes. Alors quand on fait le constat que tout le monde a besoin de recettes et que les multinationales arrivent en faisant passer les capitaux d'un côté de l'autre, à avoir une optimisation qui fait que certaines ne paient pas d'impôts nulle part, ben, tout le monde a envie de capter, de capter, une part des profits qui se font quoi.

**PC :** D'accord.

**BP :** Et c'est vrai que la mondialisation a fait en sorte que les entreprises, qui sont bien équipées et qui ont des déconseillés qu'elles payent chèrement, arrivent à faire des optimisations qui sont absolument scandaleuses même si elles sont légales, elles ne le sont pas toujours, mais même si elles sont légales sont scandaleuses parce qu'alors les états qui



fournissent des services et qui ont besoin de recettes, ne parviennent pas à les avoir. Et c'est clair qu'on a vu les gens du Panama, hier, ben, il y a des bureaux, il y a une centaine de bureaux fiscaux qui sont spécialisés dans la création d'entreprises offshore, qui n'ont aucune réalité économique au Panama, mais qui permettent à des riches, particuliers ou sociétés de localiser toute une série de choses au Panama qui ne sont pas taxées ou très faiblement alors que normalement leur activité est ailleurs, quoi.

**PC** : Donc le Panama ne coopère pas, alors ?

**BP** : ah, ben, ils viennent de s'engager à coopérer en information à partir de 2018

**PC** : ah, oui, d'accord

**BP** : Donc on leur a demandé si, fin moi je leur ai demandé hier en commission si ce n'était pas tard 2018, ben ils ont dit, nous ont fait ce qui est prévu au niveau de, niveau européen et de l'OCDE, c'est des échanges d'informations à partir de 2018 et il y aura pas de radioactivité, et on ne communiquera les autres informations, ils ont dit ça poliment, mais que si il y a des dossiers en matière pénale, matière pénale là ils se sont engagés à ce que si c'est un dossier de fraude fiscale avec poursuite pénale, ben, il y ait communication des informations. Les autres, on ne fait pas.

**PC** : D'accord

**BP** : Et donc ben on voit toute une série d'entreprise ou de famille qui ont de nouveau utilisés, mais c'est toujours la même, on les voit les même dans le « Panama Papers », on les voit dans les « Suisse Leaks », on les voit dans les « Lux Leaks », et tout ça. Ce sont des gens qui sont riches et qui essayent par des moyens légaux, tout juste, euh, de payer le moins d'impôts possible. Et ça, ça fâche tous les états qui ont besoin de recettes, on est dans des déficits budgétaires, on est dans des périodes d'austérité alors que certains ont les moyens d'aider les états et ne font pas, quoi.

**PC** : Et vous pensez personnellement que ça va réellement marcher, que ça va réellement changer quelque chose ?

**BP** : Ben on arrive tout doucement au bout de l'entonnoir, on sent bien que la pression devient internationale, euh, bon maintenant il est encore des exceptions comme le Delaware aux États-Unis, mais, euh, les dernières infos que j'ai de la part des..., on a auditionné aux commissions finances les big four, on a auditionné les banques et tout ça et ils sont responsables de rien, aucun n'a rien fait, c'était le passé, c'était les autres, c'était pas eux, fin c'est plus eux, etc., bon. Euh et quand on parle du Delaware, ils disent que Delaware est surtout intéressant pour les sociétés dans la législation sur la société et dans la souplesse. Voilà, bon, ce n'est pas nécessairement un paradis fiscal, mais c'est un paradis en termes juridiques apparemment. Et ce, je n'ai jamais été plus loin, mais donc par rapport au Panama, par rapport à la Suisse puisque la Suisse et le Luxembourg qui étaient des paradis fiscaux légaux, mais ils acceptent aussi de participer et ce qui est le plus choquant évidemment c'est la fraude fiscale, c'est le blanchiment et ça tous les états du monde, sauf ceux qui en bénéficient, son accord, mais même les Suisses maintenant, ont acceptés de lutter contre le blanchiment d'argent parce que l'argent de la drogue, l'argent de la criminalité n'ont pas à bénéficier de statuts fiscaux particuliers. Et donc progressivement et vu la raréfaction de moyens, tout le monde tire dans le même sens. À partir du moment où ça s'étale, ben, ça va finir par devenir efficace, ça a déjà été...

**PC** : Et qu'est-ce qui pousse tout le monde à tirer comme ça dans le même sens ?

**BP** : Le besoin d'argent

**PC** : Surtout des institutions, alors quand vous dites tout le monde, vous parlez des acteurs institutionnels alors ?

**BP** : Oui tous les états ont besoin d'argent, alors il a les idéologies évidemment de gauche, d'impôts sur la fortune et de la taxation des riches et tout ça, avec des fantasmes notamment du PTB par rapport à ce que ça peut produire comme recette, euh, donc ça, ce sont des idéologies, mais à côté de l'idéologie qui est le riche doit payer à la place du pauvre, qui est en soi, c'est un peu le Robin des bois, mais c'est pas tout à fait ça, qui en soi n'est pas critiquable, mais il faut voir l'application sur le fond parce qu'on parle de l'impôt sur la fortune en France, l'impôt sur la fortune en France rapporte effectivement de l'argent, mais ça a fait fuir tellement de capitaux et tellement d'entreprises que finalement ça coûte plus cher que ça

ne rapporte.

**PC** : Ah oui d'accord.

**BP** : Donc parler de l'impôt sur la fortune, ok, c'est idéologique, mais il faut voir quel est l'effet, la Belgique a récupéré énormément de choses avec l'impôt sur la fortune en France parce que les gens viennent de France chercher une taxation plus intéressante de capitale. Donc par rapport à ça, ben, en dehors de l'aspect idéologique, tous les états ont besoin d'argent, donc il faut essayer de faire en sorte que les multinationales payent au moins un impôt sur leurs activités ou que ce soit, mais qu'ils le payent.

**PC** : Et est-ce que vous pourriez, parce que, puisque mon sujet de mémoire est assez sensible puisque financier, est-ce que vous pourriez me donner plus ou moins une évaluation de l'évasion fiscale par rapport, fin, par rapport à la Belgique.

**BP** : Euh, ce sont des milliards, hein, ben le BTP a dit que c'est 20 milliards de recettes, je pense qu'ils sont tout à fait à côté de la plaque, mais il y a quelques milliards certainement qui échappent, ouais.

**PC** : Oui d'accord.

## 5. Annexe V – Retranscription de l’entretien avec le représentant francophone de FEBELFIN

Entretien réalisé le 4 mars 2016

**Rodolphe de PIERPONT :** Donc, c’est une longue histoire tout ce qui est échange d’informations qui a commencé essentiellement sur le plan international avec la directive épargne je ne sais pas si ça vous dit quelque chose ?

**Pierre CHRISTIAENS :** 2003.

**RDP :** 2003, effectivement. Juillet 2004 si je ne m’abuse. 1<sup>er</sup> juillet 2004. Et là, les Etats ont commencés au sein de l’Union européenne, ont commencés à échanger les informations sur les revenus qui sont qualifiés comme intérêts au sens européen. Et pourquoi au sens européen, parce qu’au sens belge il y a une définition spécifique au niveau fiscal des intérêts qui diffère de la définition européenne. On a voulu uniformiser, de dire voilà tels sont les revenus pour lesquels on échange des informations et on a donné une définition européenne des intérêts. Donc, ça, c’est le point de départ. Alors, ce n’est pas aussi simple que ça, parce qu’au départ, l’idée était bien d’avoir un échange d’informations entre tout le monde, mais trois pays ont choisis de ne pas échanger d’informations, de se mettre dans un système de retenue à la source. C’étaient l’Autriche, Belgique, Luxembourg. Et ça, c’est important parce que ce sont trois pays qui ont une tradition de secret bancaire, et qui estimaient plus opportun de dire nous on va retenir à la source sur les revenus d’intérêts, donc ceux qui font l’objet d’un échange d’informations entre les autres Etats, on va retenir à la source et on va verser le produit de la retenue à la source à l’Etat de résidence des clients concernés. Parce qu’on est toujours dans un schéma d’échange qui concerne les situations transfrontières. On a des comptes au sein d’un pays, des personnes qui sont résidentes fiscales d’un autre pays. Ca, c’est le critère : la résidence fiscale. Ca n’a rien avoir avec la nationalité. C’est le critère international qui se retrouve dans les conventions internationales par lequel on détermine dans quel pays une personne est résidente et où on doit payer tels et tels impôts. Et en fonction des conventions préventives de double imposition, on détermine selon la nature du revenu, que ce soient des revenus mobiliers, que ce soient des revenus immobiliers, que ce soient des revenus professionnels, qui a le droit d’imposer tel ou tel revenu. D’accord ? La Suisse, au passage, a

signé un accord, à l'époque, un accord d'effets équivalents à la directive épargne par lequel elle s'engageait aussi à faire la retenue à la source qui au départ, si je me souviens bien, était de 15 ou 20 % et puis est montée progressivement avec le temps à 35 % et le but était vraiment d'avoir un système où on incite d'une part les contribuables concernés à remplir leurs obligations fiscales et d'autre part on incite aussi les Etats à passer à l'échange d'informations parce que les Etats qui sont restés dans le système de retenue à la source avaient un incitant et pouvaient bien entendu toujours rejoindre la majorité des Etats qui échangeaient déjà l'information dès le départ. Alors, pour la Belgique, j'imagine que le point de départ de votre travail c'est plutôt la Belgique ?

**PC :** C'est plutôt un système *top down*, j'ai fait un autre travail il y a peu de temps, donc un travail dirigé en sciences politiques où je m'intéressais aux répercussions de FATCA et puis alors, par la suite, j'ai souhaité, je ne tiens plus vraiment compte de cela bien que c'était un événement déclenchant et je pars plutôt du fait que l'Union européenne se positionne vraiment comme l'institution internationale qui veut déclencher le mécanisme pour implémenter l'échange automatique d'informations fiscales puis après j'établis quelques nuances en disant qu'il y a également d'autres institutions comme l'OCDE, etc.

**RDP :** Oui, oui, la réalité est un peu différente. La réalité est un peu différente. Au niveau de l'Europe bien sûr la directive épargne qui a été votée en 2003, elle avait été négociée pendant une dizaine d'années auparavant. Il a fallu, c'est un long parcours pour arriver à quelque chose, et qui était limité uniquement aux intérêts donc, à l'exclusion des dividendes, à l'exclusion des plus-values par exemple. Alors que c'est justement ce qu'on cherche à capter, c'est les revenus mobiliers, qui sont facilement délocalisables. Je vais à Luxembourg toucher mes coupons, les dividendes à l'époque où on était dans un monde matériel avec des actions et un petit coupon à détacher pour toucher le dividende, j'allais à Luxembourg en tant que résident fiscal belge pour éviter la retenue à la source qui est appliquée pour les redevables belges, donc les banques belges, on pourrait dire ça comme ça. J'évitais gentiment de déclarer dans ma déclaration fiscale annuelle les revenus qui par définition n'avaient pas subi la retenue à la source belge à l'étranger. Il y a une chose pour mon portefeuille où n'importe où il se trouve, qu'il soit en Suisse, qu'il soit à Andorre, qu'il soit n'importe où, ou en Espagne ou en France, sans échange d'informations il n'y a pas une certitude que les obligations fiscales sont remplies. Donc, directive épargne, ça c'est le système qui a été quelque part le

précurseur de l'échange internationalement en formation. Un grand coup d'accélérateur à la suite de la crise financière de 2008 mais il a fallu un peu de temps. Vers 2009-2010, le G20 a dit et là il faut aller rechercher dans les documents du G20 mais il y a plusieurs réunions de très haut niveau au niveau du G20 mais où les Etats-Unis notamment qui se rendaient compte qu'ils perdaient des recettes fiscales avec leurs citoyens qui allaient un peu partout investir et planquer leur argent à l'étranger. Les Etats-Unis ont dit c'est fini, maintenant il faut absolument qu'on collabore sur le plan fiscal, qu'on échange des informations mais, surtout, que les autres Etats échangent vis-à-vis de moi. Et donc, de manière un peu impérialiste, pour le dire comme ça, les Etats-Unis ont forcés les choses en faisant d'une part accepter le principe mais qui convenait bien à tout le monde dans le cadre du G20 de dire on veut lutter contre les paradis fiscaux, on veut lutter contre la fraude fiscale et l'évasion fiscale internationale. Les Etats-Unis ont été un pas plus loin en adoptant FATCA et là vous avez déjà un petit peu travaillé dessus mais FATCA c'est vraiment le point de départ de l'échange plus généralisé.

**PC :** Pour débloquer tout quoi ?

**RDP :** Voilà, qui va plus largement que la directive épargne qui se limite entre guillemets aux intérêts. Ca se limite mais c'était déjà un énorme pas en avant hein, soyons clairs. Un énorme pas en avant qui suscite toute une série d'adaptations pour les banques, parce que pour les banques ce n'est pas un dossier spécialement sexy sur le plan commercial parce que ça coûte très cher, il faut mettre en place tout un système de suivi, d'identification des clients, de s'assurer qu'on a bien les bons clients, et puis de capter tous les intérêts qui sont concernés et avec le rappel qu'on a une définition spécifique européenne des intérêts c'est pas, on prend les intérêts au niveau fiscal belge et on dit ah ben OK on prend ça. Non, on doit vraiment capter. Alors, il y a une partie d' « overlap » mais tout n'est pas en overlap. Et la directive épargne a été aussi l'occasion, il y a des impacts dans les deux sens, au sens international et national, la directive épargne a donné naissance au niveau belge à ce qu'on a appelé la taxe sur les SICAV parce que les SICAV qui sont techniquement des sociétés d'investissements dans lesquelles il y a des investissements sous-jacents permettent, quand elles ne distribuent pas leurs revenus, donc ce qu'on appelle une SICAV de capitalisation, de réaliser des revenus économiques sous la forme de plus-values. On achète une part de SICAV à 100, cette SICAV va toucher parce qu'elle est investie en sous-jacent dans des obligations, 20 d'intérêts au fur et

à mesure, je revends ma part de SICAV qui n'a pas distribué les revenus à 120. Qu'est-ce que je réalise moi en tant qu'investisseur, je réalise une plus-value exonérée. Et quand ma SICAV fait cent pourcents, aujourd'hui plus de 25 pourcents investis en créances il y a une partie qui, en réalité, économiquement, est des intérêts en-dessous. Imaginons que ma SICAV soit investie en obligations, uniquement en obligations, d'Etat ou d'entreprise, peu importe, ça génère des intérêts et donc, quelque part, j'ai transformé des revenus d'intérêts qui sont normalement taxables comme intérêts en des plus-values non imposées au niveau belge.

**PC :** Vous pourriez me dire comment a réagi le secteur bancaire quand *grosso modo* je veux dire, quand euh il a été question de mettre en place ce système d'échange d'informations ? Parce que vous dites qu'il y a quand même des coûts pour les banques ?

**RDP :** En gros, au niveau belge, moi je parle au niveau du secteur bancaire belge, il n'y a pas eu de grands choix, notre souci c'était de ne pas faire de l'« overkill », de garder des choses proportionnées, qui évitent d'aller devoir chercher dans tous les sens pour des informations qui ne seraient pas nécessairement fort utilisées par les Etats qui allaient les recevoir derrière. Ca, c'est à voir au niveau belge ce qui a été fait et l'utilisation mais on sait qu'en période de démarrage, les informations qui arrivaient au fisc belge ils n'en faisaient pas nécessairement usage. Alors, petit à petit, il y a eu des enquêtes systématiques pour vérifier est-ce qu'il y a bien une correspondance. Quand j'ai une information de la banque espagnole, via le fisc espagnol qui me revient par la directive épargne, moi en tant que fisc belge, est-ce que je vais bien contrôler que ce qui est bien dans la déclaration, il faut un intérêt qui est bien déclaré dans la case correspondante de revenu étranger intérêt. Donc, ça a pris un petit peu de temps.

**PC :** Mais pourquoi est-ce qu'ils n'en faisaient pas forcément une utilisation de ces informations ?

**RDP :** Ah, ben parce qu'il faut le temps que la machine se mette en place, autant c'est une grosse machine au niveau bancaire, autant c'est une grosse machine aussi au niveau des administrations fiscales, et de rentrer dans une culture de contrôle et de mise en concordance systématique d'une information qui vient d'une autorité étrangère avec ce qui se retrouve dans la déclaration fiscale. Maintenant, de plus en plus, ces dernières années, tout va dans l'ordre hein. Il y a un contrôle systématique, à ma connaissance en tous cas, euh, mais au

départ, il n'y avait pas nécessairement une utilisation systématique et dans l'autre sens aussi, les informations qui étaient envoyées dans d'autres pays pouvaient se noyer dans les administrations fiscales sans être utilisées pour contrôler si réellement il y avait une déclaration dans la déclaration fiscale. Alors, est-ce que ça veut dire que tout le système est inutile s'il n'est pas utilisé par le fisc ? Non, parce qu'il y a un effet épouvantail, ce que j'appelle un effet épouvantail, sachant qu'il y a un échange d'informations, les contribuables vont être incités à être plus compliant d'initiative, et c'est bien entendu aussi le premier objectif, le but c'est que tout le monde remplisse ses obligations fiscales correctement et le secteur appuie ça. Et le secteur joue son rôle, veut jouer son rôle, mais veut jouer son rôle sans non plus se substituer aux autorités fiscales, ce n'est pas le but que les banques deviennent quelque part un prolongement du fisc, elles sont *de facto* pour certains aspects, notamment pour le prélèvement de l'impôt par la voie du précompte mobilier, mais une banque a d'abord pour vocation de protéger les avoirs des clients, de garder la confidentialité sur les avoirs des clients, elle n'a pas pour vocation d'être le prolongement du fisc. Mais, aujourd'hui, par l'échange d'informations, de fait elle l'est tout de même un petit peu. Et donc, la directive épargne, mais tout le nouveau régime de FATCA et de « common reporting standard » qu'on est en train de mettre en œuvre depuis la loi qui a été publiée au Moniteur le 31 décembre 2015, tout ça est bien entendu une charge administrative énorme et un processus à intégrer qui ne rapporte strictement rien au niveau bancaire si ce n'est de pouvoir dire le secteur bancaire joue son rôle dans la lutte contre la fraude fiscale et veille à ce que les Etats touchent correctement la part de revenus à laquelle ils ont droit puisque en application des principes fiscaux qui sont faits dans chaque Etat, tout revenu n'est pas imposable hein, ce n'est pas parce qu'une plus-value sera communiquée par une banque espagnole qu'elle sera imposable en Belgique. Elle sera imposable si elle rentre dans les conditions plus-value spéculative, etc. Et donc, voilà, chaque Etat garde sa liberté mais il y a une répartition du pouvoir d'imposition entre les Etats en fonction des conventions et l'important c'est que les revenus soient déclarés et payés, enfin les taxes payées là où elles doivent être payées. Donc, ça c'est l'objectif de tout le système. Alors, je reviens sur mon histoire du G20. Le G20, donc où on a dit fini paradis fiscaux, fini évasion fiscale, les Etats-Unis ont été un cran plus loin en disant moi Etats-Unis, je vais imposer FATCA. Je vais imposer à toutes les institutions financières qui quelque part, d'une manière ou d'une autre sont en relation avec les Etats-Unis, de me transmettre des informations. Ca, c'est ce qu'on a appelé FATCA qui est une loi purement américaine et qui dit de manière très très simple institutions financières, vous voyez



des revenus qui transitent, soit vous me communiquez l'information soit j'impose à mes banques américaines de retenir 30 % à la source sur tout ce qui va vers chez vous. En gros, ça, c'est un peu le deal mais qui est un peu mettre le couteau sous la gorge pour être très clair. Alors, pourquoi est-ce que ça a fonctionné ? Parce que ce sont les Etats-Unis. Imaginons que ce soit le Bangladesh ou la Côte d'Ivoire qui imposent ça, le pouvoir politique et économique est très différent, et l'efficacité d'un tel dispositif aurait fonctionné beaucoup moins. Les Etats-Unis, aucune banque un petit peu internationale ne peut se permettre de se tirer une balle par rapport à tout ce qui peut provenir des Etats-Unis et encore moins par rapport aux implantations qu'elles peuvent avoir aux Etats-Unis. Et donc toutes les banques et en tout cas les grosses institutions européennes se sont dit oui, on veut remplir FATCA, on veut être compliant mais on a un problème : on a un problème en matière de respect de la vie privée. En Europe, on a des règles en matière de respect de la vie privée, on ne peut pas communiquer, à moins d'avoir l'accord express et formel du client, on ne peut pas communiquer d'informations à des tiers quels qu'ils soient, même si c'est une autorité publique. Il faut un cadre légal, il faut une autorisation spécifique pour communiquer ces données personnelles, données personnelles c'est une identification et puis surtout derrière des revenus, c'est ce qui intéresse le fisc américain. Euh, il faut cette autorisation. On sait très bien que nos clients, et par définition s'ils ne sont pas tout-à-fait compliant, s'ils ne remplissent pas leurs obligations fiscales auprès de leur fisc américain n'auront pas tellement envie de nous donner l'autorisation nous banques d'aller transmettre systématiquement toutes ces informations chaque année. Donc, une forme de fiche fiscale qui nous dit ben voilà telle personne a touché tel type de revenu, tel type de revenu, tel type de revenu. Ca, c'est concrètement FATCA. Et donc, qu'est-ce qui s'est mis en place ? Les Etats se sont rendus compte de cela, mais se sont rendu compte que leur secteur financier était quelque part coincé et s'est mis en place une négociation par laquelle les Etats ont conclu bilatéralement un accord d'effet équivalent à FATCA. Pour la Belgique, si je ne m'abuse, ça a été signé en avril 2014. On retrouve ça sur le site du SPF Finances. Et en gros, c'est un accord « copy past » qui dit la Belgique est d'accord d'imposer à ses banques que ses banques aillent échanger des informations que les autorités américaines souhaitent avoir. Mais alors, se disant ça, certaines banques au niveau de l'Union européenne se sont dit ah oui mais c'est bien, les banques vont mettre en place tout un système pour échanger des informations aux autorités américaines avec des concepts strictement américains, des définitions américaines, des revenus de types de personnes imposables.

**PC :** Mais c'est plutôt une limite alors ça ? Une limite puisque ce sont les concepts et les définitions américaines pour les transposer en droit interne belge ?

**RDP :** C'est une contrainte supplémentaire, ce n'est pas une limite, c'est une contrainte supplémentaire. C'est un problème parce qu'aujourd'hui, je vais y venir, c'est un problème parce qu'aujourd'hui le common reporting standard n'est pas en ligne avec FATCA. Et on a deux systèmes qui sont très similaires sur les principes mais qui en terme de mise en œuvre ne sont pas du tout les mêmes parce que FATCA va retenir le concept d'US person qui sera très différent de la résidence fiscale qui est retenue au niveau du common reporting standard et va définir les revenus en fonction de catégories américaines en faisant référence à la législation interne américaine mais pas en essayant de chercher des standards internationaux. Alors, partant de ce constat que chacun des pays était contraint quelque part et certainement tous les grands partenaires économiques des Etats-Unis, ça a commencé cinq grands Etats européens, il y a eu ce qu'on a appelé un « joint statement » de cinq Etats européens, c'étaient le Royaume-Uni, Allemagne, Italie, France, Espagne je pense. Donc, les cinq plus grands Etats si je ne m'abuse de l'Union européenne qui ont dit on s'engage à essayer de trouver un deal avec FATCA. Donc, ça a donné lieu à tous ces accords unilatéraux, enfin ou bilatéraux plutôt, et donc à chaque fois entre un Etat et les Etats-Unis. Euh, c'est cet accord auquel je faisais référence que la Belgique a signé en avril 2014 qui est public et qui a donné lieu pour partie à la loi qui a été publiée au Moniteur du 31 décembre 2015. Et donc en parler de ce développement FATCA, les Etats notamment européens se sont dits tout cela est bien joli mais si on échange avec les Etats-Unis, qu'on échange déjà nous même dans le cadre de la directive épargne, on ferait bien d'échanger nous-mêmes aussi sur plus que les revenus d'intérêts, mais aussi sur les dividendes et aussi sur les plus-values. Comme ça, on couvre l'ensemble des catégories de revenus financiers classiques. Et donc, s'est mis en place au niveau de l'OCDE il y a eu une demande assez forte, mais dans le prolongement quelque part de l'ouverture qui avait été créée par FATCA, c'est l'OCDE qui a été mandatée suite à un G20 pour développer le common reporting standard qui est un standard international plus qu'européen auquel les Etats étaient fortement invités à se rallier.

**PC :** Ce qui a débouché sur l'adoption de listes noires, listes grises, etc. pour les Etats ?

**RDP :** Voilà, alors, ça c'était dans le même contexte d'Etats coopératifs / non coopératifs. C'est en lien mais les listes noires en tant que telles ne sont pas l'origine du common reporting standard. Les listes noires avaient surtout pour but de faire pression sur les Etats qui ne communiquaient rien du tout, parce qu'on distingue dans l'échange d'informations différents types d'échanges d'informations. Il y a l'échange sur demande, article 26 des conventions préventives, du modèle de conventions préventives. Alors, dans certaines conventions préventives entre Etats la numérotation diffère parce qu'on a mis un article supplémentaire on a supprimé un article, on a globalisé des articles et dans le modèle standard OCDE, c'était l'article 26 et cet article prévoyait que sur demande un Etat peut demander à un autre Etat de donner des informations fiscales à des fins fiscales sur une personne donnée. La Belgique, systématiquement, refusait de signer de tels accords et s'est retrouvée à un moment donné sur la liste grise de l'OCDE des Etats qui s'étaient engagés à signer ce genre d'accords mais qui ne l'avaient pas encore mis en pratique. Et puis ils l'ont mis en pratique, ils ont signé une série d'accords pour mettre en pratique mais ça c'est l'échange sur demande. Quand on parle de FATCA, quand on parle du common reporting standard, on parle d'échange automatique d'informations, ce qui veut dire que chaque année, systématiquement, pour toutes les personnes concernées on ne va pas regarder si par définition elles remplissent ou pas leurs obligations fiscales, parce que ça ce sera contrôlé par l'Etat qui va recevoir les informations, chaque année les autorités fiscales vont s'échanger les informations quant aux revenus qui ont été perçus par les personnes en question, qui sont par définition dans une situation transnationale. Donc, résidence d'un côté et puis les avoirs et les revenus mobiliers dans un autre Etat. C'est l'OCDE qui a pris le lead, l'initiative au niveau du modèle international mais l'OCDE prévoit un modèle qui est non-contraignant, comme les modèles de conventions préventives et toutes les recommandations OCDE, l'OCDE c'est une instance qui est bien entendu une certaine autorité mais qui n'a pas le pouvoir contraignant de dire on édicte ça et vous devez l'appliquer vous Etats participants ou pas participants à l'OCDE. C'est une recommandation, c'est ce qu'on appelle du « soft law ». Alors, pour en faire du « hard law » et quelque chose de contraignant, l'Europe et la Commission européenne s'est décidée à harmoniser cela au niveau européen, et c'est ce qui a donné lieu à la directive. Il y a eu deux étapes dans la directive coopération administrative. Cette directive a pour but de dire de manière obligatoire pour tous les Etats de l'Union européenne vous allez mettre en œuvre les standards qui sont développés par l'OCDE.

**PC :** Celle de 2011 ?

**RDP :** C'est celle de 2011 mais qui a été sauf erreur encore adaptée.

**PC :** En 2014 et en 2015.

**RDP :** Voilà. Voilà. Exactement. Mais, bon, moi, je m'y perds à la longue parce que ça devient... Et cette directive est transposée, parce qu'une directive doit être toujours transposée, elle a effet obligatoire dans ses modalités, la directive est claire, mais elle nécessite une transposition. Chaque Etat doit dire OK, la directive va s'appliquer comme ci comme ça, avec telles modalités, les informations doivent être envoyées à telle autorités. Ca, chaque Etat désigne. Mais, en gros, le canevas général est similaire pour l'ensemble des Etats au niveau de l'Union européenne et la directive coopération administrative ne fait que quelque part s'approprier le modèle OCDE non-contraignant qui devient contraignant par l'effet de la directive et qui devient contraignant et clair par la loi belge qui a été publiée au Moniteur, donc le 31 décembre.

**PC :** Qu'est-ce qu'il y a comme instrument de contrainte par rapport à ça ?

**RDP :** Comme instrument de contrainte ?

**PC :** Oui, parce que vous dites qu'avec la directive, ça devient contraignant, mais comment ? En créant des obligations que vous allez me répondre... Mais qu'est-ce qu'il y a comme effet vraiment dissuasif ? Si un Etat dit voilà, moi je le fais, mais je laisse ça de côté, je ne fais rien ?

**RDP :** Ah, ben la Commission peut poursuivre. Ca, c'est la procédure classique habituelle. La Commission peut poursuivre les Etats qui n'ont pas transposé. Enfin, ça il faut aller rechercher les règles européennes. Elle peut attaquer en Cour de Justice et, euh, imposer des amendes. Ca se fait régulièrement qu'il y ait des amendes, pas régulièrement mais que les Etats soient en retard pour transposer, oui, et qu'ils soient poursuivis par la Cour de Justice et, là, ça devient un petit peu la honte pour les Etats. Blame and shame. Et cette sanction, quelque part, d'être pointé du doigt en disant vous n'avez pas transposé vos obligations

européennes est suffisant à ce que les Etats se mettent en conformité. Alors, à ma connaissance aujourd'hui, il y a quelques Etats qui sont en état, qui ont transposés, quelques Etats sont encore en retard, mais en même temps la directive est contraignante depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 mais l'échange effectif d'informations n'aura lieu qu'en 2017. On sait que maintenant on est dans une nouvelle ère d'échange d'informations, mais, en pratique, cette information va être échangée en 2017 et qui va porter sur l'ensemble de l'année 2016. Donc, là je parle du common reporting standard hein. Et de la directive européenne, qui sont, en gros, « copy paste » l'un de l'autre pour dire ça comme ça, en synthétisant. FATCA, l'échange d'informations va aller un peu plus vite puisque FATCA étant antérieur au common reporting standard, a démarré à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2014 mais, le temps que tout ça se mette en place, s'organise et se clarifie, parce qu'on attendait aussi des clarifications des autorités américaines pour dire ah mais OK, ça c'est très bien mais comment est-ce qu'on doit le comprendre, c'est important qu'on ait les confirmations des autorités américaines. Le premier échange pour FATCA pour 2014 ne va avoir lieu maintenant qu'en 2016. La deadline a été fixée par le SPF Finances au 15 avril 2016. Donc, ça, c'est le premier échange qui porte sur 2014 et je pense pour fin juin pour l'échange FATCA qui porte sur 2015. Donc, FATCA démarre quelque part un an et demi avant le common reporting standard. La directive épargne reste d'application et maintenant pour fin mars, les banques doivent communiquer, faire leurs derniers communiqués directive épargne à envoyer au SPF Finances. Et à partir de l'année prochaine, donc, à partir de 2017, on fait le reporting dans le nouveau schéma common reporting standard qui va porter sur 2016. Donc, on a la continuité quelque part, d'années en années avec une ouverture beaucoup plus large puisqu'on va capter l'ensemble des revenus mobiliers à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, perçus à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

**PC :** D'accord. Merci. Et je voulais vous demander qu'est-ce que vous en pensez, vous, personnellement, de ce mécanisme et comment est-ce ça a été perçu ?

**RDP :** Personnellement ? Parce que moi je m'exprime point de vue personnel !

**PC :** Oui, au nom de FEBELFIN.

**RDP :** Ben, je pense qu'il y a... Quelque part, c'est dans l'air du temps. C'est très clair que les économies ont évoluées, et autant il y a cinquante ans, on était dans un monde papier on

était dans un monde beaucoup moins globalisé. C'était plus compliqué d'avoir ses comptes à l'étranger, même si le Luxembourg pour la Belgique n'a jamais été très loin. C'était plus compliqué d'aller se cacher. Alors, on est dans un nouveau monde beaucoup plus globalisé, les économies sont globalisées, et on est dans un monde où la technologie permet de faire ses opérations à distance de manière très très facile. Et donc, quelque part, c'était clairement inéluctable, je ne vais pas dire écrit dans les astres, mais ça revient à ça qu'on évolue vers un modèle plus coopératif entre Etats. Il faut bien se rendre compte que ce qui a bloqué, c'est quelque part que les Etats eux-mêmes qui ne cherchaient pas à coopérer parce que les Etats se disaient que, c'est je pense, vrai au niveau de la Belgique, se disaient ah ben moi, j'ai mes recettes fiscales ici, je touche ce que je touche par mes retenues à la source, et j'aime autant que les étrangers viennent investir chez moi et pas trop communiquer avec les Etats, je n'ai pas d'intérêt à aller communiquer une information à un autre Etat qui est, quelque part, mon concurrent sur la plan budgétaire. Le problème c'est que si tous les Etats fonctionnent comme ça, ben il y a une déperdition fiscale qui se passe au final. Et donc, là, 2008, même si à mon sens la crise financière n'a pas de lien direct, le fait que les budgets ont été sous pression a été un élément déclencheur pour provoquer un changement de modèle et évoluer vers un modèle plus coopératif entre Etats et donc un modèle qui imposait quelque part le modèle, 'fin l'échange d'informations plus généralisé. Alors, les banques, qu'est-ce qu'elles disent là-dedans ? Ben, il y a des évolutions auxquelles il ne faut clairement pas s'opposer, ce sont des évolutions où il faut se rendre compte qu'il faut vivre avec celles-ci, comme aujourd'hui les gens qui continuent à essayer de cacher de l'argent à l'étranger, est-ce que c'est une bonne idée ? Ceux qui n'ont pas encore régularisé. Je pense, à mon sens, qu'il est grand temps de se réveiller, et d'aller voir un conseiller et de régulariser ça au plus vite avec la procédure qui est possible au moment où on cherche à régulariser. Mais on n'est plus dans le monde où on peut se permettre d'aller cacher de l'argent à l'étranger et de ne plus être compliant sur le plan fiscal. Ca, c'est très très clair. Et les banques ne vont d'ailleurs ni en Suisse et encore moins en Belgique mais même en Suisse les banques cherchent à avoir des attestations que vous êtes conforme sur le plan fiscal dans votre pays d'origine. Et donc, aujourd'hui, très clairement, les clients belges qui planquent leurs sous en Suisse et qui ne déclarent pas leurs revenus ont des problèmes ou se font mettre à la porte de leur banque suisse parce que les banques suisses sinon ont des problèmes à leur tour avec les différents Etats, ça s'est vu avec les Etats-Unis, avec des procès retentissants des banques suisses. Là, clairement, on est dans un autre monde. Est-ce que ça nous réjouit sur le plan pratique ? C'est très coûteux et c'est là qu'on dit il faut

une certaine proportionnalité par rapport aux objectifs poursuivis, chercher à avoir un système efficace mais pas chercher à faire de l'overkill et avoir jusqu'au dernier kara. Pour nous, le système d'échange d'informations bancaires doit surtout être un indicateur qui donne un signal pour dire il y a une relation financière à l'étranger sur laquelle le client contribuable parce que pour nous c'est un client du point de vue bancaire, contribuable point de vue de l'autorité fiscale a ou n'a pas déclaré, rempli correctement ses obligations fiscales. Donc, là, c'est à l'autorité fiscale de jouer son rôle sur base de cet indicateur, de ce clignotant quelque part, ce signal de dire ben OK, moi je vais faire mon enquête, je vois qu'il n'y a pas de revenu déclaré, je vais adresser une question à la personne pour lui demander de justifier le fait qu'il n'y ait pas de revenu déclaré.

**PC :** Préalablement alors ça ?

**RDP :** Comment ça préalablement ?

**PC :** Je n'ai pas bien suivi ? Si c'est avant ?

**RDP :** Ah non, justement. L'échange d'informations permet à l'autorité fiscale de s'assurer qu'il y a bien une compliance, donc un respect des obligations fiscales par le contribuable concerné.

**PC :** Donc ça vient après alors ?

**RDP :** C'est *post factum*. Oui, et de toutes façons, les déclarations fiscales fonctionnent par régime annuel. Donc, on est imposable annuellement sur ses revenus, on doit déclarer dans la plupart des pays une fois par an à l'issue de l'année. En Belgique, c'est généralement vers le mois de juin-juillet, via tax on web aujourd'hui. Ca veut dire que les autorités fiscales belges vont recevoir à peu près au même moment que la déclaration fiscale les informations des fisces étrangers concernant les éventuels avoirs auprès d'institutions financières dans les Etats concernés. Et donc, ça permet de mettre en parallèle, de faire le check, comme on fait le check avec les fiches fiscales qu'un employeur émet et envoie directement au fisc et bien, on peut contrôler, est-ce que dans la déclaration, on va bien retrouver les mêmes revenus.

**PC :** Vous parliez, il y a quelques instants, de la crise financière. Vous avez dit que la crise financière n'a pas d'impact direct, ça n'a pas eu un impact direct mais ça a quand même joué un rôle.

**RDP :** Si, si, ça a eu un impact direct, mais ce que je veux dire, à mon sens, la crise financière mais ça, c'est plutôt personnel qu'une position du secteur, à mon sens, la crise financière n'a pas ses origines dans l'évasion fiscale et la fraude fiscales. La fraude fiscale était en parallèle à une crise financière qui a été provoquée notamment par une crise immobilière aux Etats-Unis qui est la crise des subprimes qui est, en gros, une bulle immobilière provoquée par le fait que des crédits ont été octroyés à des personnes qui n'étaient pas en capacité de les rembourser. Et à partir du moment où plusieurs personnes ont été en situation, et un grand nombre de personnes, mais plusieurs crédits ont été défaillants, le marché immobilier s'est effondré parce que cette bulle immobilière avait engendré une hausse des prix et les prix se sont effondrés. Prix effondrés et crédits non-remboursés, ça veut dire que les institutions de crédits aux Etats-Unis toujours, se sont retrouvées dans une situation difficile parce que la réalisation, la vente des maisons saisies ne permettait pas d'apurer les dettes et donc, il y a de grosses institutions de crédits qui se sont retrouvées en faillite aux Etats-Unis. Mais, en attendant, les Etats-Unis, 'fin, les institutions financières avaient émis sous la forme de titrisation pas mal de crédits problématiques et avaient répandu, quelque part, les produits financiers « toxiques », pour le dire comme ça, en tout cas pas d'aussi bonne qualité qu'on le croyait, à travers le monde, ce qui a provoqué, d'ailleurs, les bilans d'institutions financières et bancaires en Europe notamment, des problèmes parce que quelque chose qui valait 100 à un moment donné valait 50 le jour d'après ou même beaucoup moins.

**PC :** Et vous ne croyez pas que c'est plutôt une question d'opportunité, justement, de s'attaquer à la fraude fiscale, à l'évasion fiscale, de mettre en place ce système d'échange automatique d'informations à ce moment là puisque les Etats ont du renflouer beaucoup de banques et qu'on ne peut pas mettre, encore une fois, les contribuables à contribution et que donc on va s'attaquer à ça pour ramener des finances, de l'argent dans les caisses des Etats ?

**RDP :** Oui, mais, il ne faut pas faire trop de raccourcis non plus parce que renflouer les banques c'est très bien, mais on fait beaucoup de caricatures, on entend beaucoup de caricatures, ce n'est pas de l'argent en tant que tel, en tous cas au niveau belge, tout ce qui a



été aides publiques au secteur bancaire et aux banques individuelles, parce que ce n'est pas le secteur en tant que tel, la grande majorité des banques a traversé la crise sans problème et sans aides publiques, la difficulté a été que quelques grosses institutions bancaires ont été dans de gros problèmes, essentiellement de liquidités parce que sur le marché interbancaire, la confiance, alors qu'on se prêtait entre banques des montants à court ou à bref délai, la confiance du jour au lendemain a été fermée et donc, à un moment donné, les banques se sont retrouvées face à un problème de refinancer des crédits à court terme sur lesquels, enfin elles n'ont plus pu trouver sur les marchés de sources de financement. Et donc, les Etats sont intervenus, mais ce ne sont pas des aides comme j'entends trop souvent, des aides qui ont été gratuites. Il y a eu des garanties, il y a eu des renflouements sous forme cash directs, mais qui n'étaient pas faits de manière gratuite, qui devaient être remboursés et qui devaient être remboursés sous forme rémunérés avec un intérêt au bénéfice de l'Etat. Et l'Etat a octroyé pas mal aux banques, en tous cas au niveau belge, a touché et fait de bonnes affaires quelque part sur les placements, les avances qui ont été faites aux banques. Alors, est-ce que c'était nécessaire ? Oui. Bien entendu, c'était nécessaire. On ne va pas contester ça. Mais, ce n'était pas gratuit non plus. Une autre forme d'aide qui a été faite et qui existe toujours, c'est une prise de participation, une nationalisation quelque part, Belfius aujourd'hui est propriété de l'Etat belge, parce que l'Etat a estimé qu'il était plus important d'assurer la stabilité, la continuité de la banque au sein du groupe Dexia que la partie banque et on a fait quelque part une banque nationalisée. Ce n'est pas nationalisé parce que techniquement ça reste une société anonyme, mais l'Etat a mis de l'argent dans Belfius mais cet argent n'est pas disparu. Maintenant, l'Etat est devenu actionnaire et le jour où il en sortira, il va retoucher l'argent qu'il a mis dedans et on peut l'espérer. Aujourd'hui, les perspectives sont plutôt bonnes, en tous cas si on écoute le patron de Belfius. Ce n'est pas simplement de dire voilà, on a mis de l'argent gratuit de la poche du contribuable qu'on a été mettre dans les banques qui ont spéculé sur le marché. C'est un petit peu plus complexe que ça.

**PC :** Je me suis mal exprimé, si j'ai dit ça...

**RDP :** Non, non, il n'y a pas de soucis, mais il faut replacer les choses dans leur contexte, parce que tout n'est pas aussi simple.

**PC :** Et, lorsque ça a été mis en place, qu'on a essayé de mettre en place l'échange automatique, est-ce que Febelfin a été consulté ou a participé à la mise en place ou pas ?

**RDP :** Oui, bien sûr. On a été impliqué très très fort. Et on participe encore aujourd'hui à la rédaction des directives pratiques qui visent à expliquer aux banques et aux institutions financières comment faire pour capter les informations, pour aller dire ah ben oui, telle chose, on l'appelle comme ça. Les comptes tiers d'avocats, par exemple, qui sont des comptes où les avocats vont placer de l'argent de leurs clients, qu'est-ce qu'on doit en faire du type de client en question, etc. Donc, il y a toute une série de directives qu'on appelle les « giddens » qui sont rédigées en collaboration par le SPF Finances, par Febelfin, par Assuralia.

**PC :** Et c'est publié ça ?

**RDP :** Oui, les giddens FATCA sont publiées. Elles sont sur le site du SPF Finances, je ne repasse pas au bureau aujourd'hui, mais je peux vous envoyer ça, vous me faites un petit rappel e-mail. Donc, tout ça est publié sur le site du SPF Finances, et les giddens, donc, les directives très pratiques pour le common reporting standard sont encore en cours de finalisation aujourd'hui et on espère pouvoir les publier, au moins sous forme de draft, dans les prochaines semaines. Voilà. Donc, il y a une collaboration étroite qui est nécessaire, qui est même, pardon, plus que nécessaire, qui est indispensable, parce qu'en pratique, l'administration fiscale n'a pas le « know how » pour savoir comment est-ce qu'en pratique, comment est-ce qu'on doit faire, dans les flux pour capter l'identification, parce que l'identification des clients, c'est quelque chose qui existe de longue date et pour faire un lien avec l'actualité, tout ce qui est lutte contre le terrorisme et l'utilisation des canaux financiers pour la criminalité de tout genre, la traite d'êtres humains, le financement du terrorisme, blanchiment, tout ça est traité également au niveau européen par des directives qui mettent en place des standards, qui visent justement à pouvoir identifier telle personne, pour éviter que des gens ne puissent utiliser les canaux financiers pour dissimuler des opérations frauduleuses, pour aller blanchir de l'argent noir, investir dans l'immobilier avec de l'argent qui provient de la drogue ou de la traite d'êtres humains ou financer du terrorisme pour aller faire le djihad en Syrie ou commettre des attentats ici, ça c'est très actuel. Donc, il y a toute une procédure qu'on appelle globalement « know your customer », connaître son client, identifier son client, s'assurer d'avoir des papiers d'identité concernant son client, et puis

avoir un contrôle, ensuite, quant aux types d'activités et d'opérations qui sont effectuées par le client. Si on a un client qui reçoit des versements louches de pays style Iran, Irak, euh, des pays qui sont troubles, si on a des clients qui ont des responsabilités politiques qui peuvent être sujets à corruption, il y a des règles particulières. Et donc, là, on rejoint quelque part dans l'identification et la connaissance des clients tout ce qui va découler sur le plan fiscal en termes de compliance fiscal.

**PC :** Cela ne pose pas des problèmes par rapport au respect des règles de protection de la vie privée ?

**RDP :** Ah si, justement. Parce qu'on est toujours, ce n'est pas que ça pose un problème, mais c'est quand même important de toujours bien savoir qu'est-ce qu'on fait, pourquoi on le fait, d'avoir une base légale, de dire OK, pour telle finalité, on va pouvoir faire telles, telles opérations, stocker telles, telles opérations, et le cas échéant, communiquer aux autorités. Pour le blanchiment, c'est la « C.T.I.F. », tout ce qui est fiscalité, ce sera les autorités fiscales, le SPF Finances. On doit avoir une habilitation légale. Donc, ça, c'est essentiel. C'est pour ça que nous en tant que secteur, on pleurerait pour avoir la loi le plus tôt possible. C'est pour pouvoir expliquer à nos clients ce n'est pas pour nous amuser qu'on vous demande ces informations, qu'on vous demande de signer telle et telle attestations, c'est parce qu'on a une loi qui nous impose parce que dans un contexte international les Etats, votre Etat d'origine veut s'assurer que vous payez bien vos impôts. Et c'est dans ce contexte là et on a la loi derrière nous qui nous autorise de quelque part faire une rupture dans la relation de confiance et de confidentialité qui est essentielle et qui est à la base d'une relation bancaire. Le banquier, c'est ce qu'il cherche : à garantir un maximum de confidentialité des données financières. Par définition, tout ce qui est financier est extrêmement sensible parce que, d'une part, on doit éviter et la banque cherche à vous protéger, que qui que ce soit puisse s'emparer de vos avoirs mais, au-delà de ça, on doit pouvoir empêcher que qui que ce soit puisse voir les opérations que vous faites. Vous allez au restaurant à midi avec votre maîtresse, vous êtes affilié à telle organisation religieuse, de telle ou telle mouvance, vous êtes affilié à un syndicat, à un mouvement politique. Tout ça est extrêmement sensible et n'a pas à être connu et doit être protégé. Et donc, la banque a vocation à protéger tous les flux financiers que vous pouvez avoir. Vous êtes en déplacement à l'étranger, ça ne regarde que vous. Personne n'a à savoir, or habilitation légale, si vous êtes en Syrie et que vous faites des paiements par carte bancaire en Syrie, vous aurez peut-être, à ce moment là, le risque que votre banque soit vous

pose des questions, et justifier ce que vous faites en Syrie. Ah, ben je suis journaliste. Soit, communique aux autorités en question, la « C.T.I.F. » ou les autorités judiciaires, et dire ah ben là, il y a peut-être quelque chose, un clignotant, de dire là, cette personne là doit peut-être être suivie. Et notre rôle, en tant que banquier, c'est d'être banquier, le cas échéant de donner l'alerte, mais pas d'être juge et pas de jouer le rôle du fisc non plus. Ca, c'est très clair. Ce que font les autorités judiciaires, ce sont le fisc, qui feront leurs enquêtes, qui veilleront à s'assurer que l'impôt est bien payé. Ca, ce n'est pas le rôle du secteur bancaire.

**PC :** J'aurais voulu, ensuite, vous poser deux autres questions, si vous voulez bien. J'ai pu me rendre compte que le mécanisme d'échange automatique qui avait été conclu, par la suite, j'ai un interlocuteur qui me parlait des conventions préventives de double imposition et je vois qu'elles sont encore très fréquemment utilisées et je voulais vous poser la question : est-ce que vous ne pensez pas que ça démontre, en quelque sorte, une inefficacité du système puisque les Etats ont conclu encore des conventions préventives de double imposition. Or, il y a maintenant le mécanisme d'échange automatique. Cela me semble paradoxal.

**RDP :** Non, non, non. Ca n'a rien avoir. La fiscalité repose sur le principe de territorialité. Chaque Etat capte, ou peut capter, a le pouvoir de capter ce qu'il se passe sur son Etat. Ce qu'il se passe en-dehors, il ne peut pas le capter. Et donc, historiquement, imaginons un monde où chaque Etat vit dans son petit territoire clos, si je veux éviter de devoir payer mes impôts sur mes avoirs financiers, et bien je vais mettre tout mon portefeuille et je vais toucher mes coupons n'importe où en-dehors de mon Etat de résidence. Alors, le problème qui a commencé à se développer, c'est que les Etats se sont dits ah ben OK, moi je vais taxer plus. Et donc, quand on se retrouvait dans des situations transfrontières, Monsieur habite en Belgique mais va travailler à Paris, de temps en temps, régulièrement, etc. OK, mais il sera taxé parce que son employeur va payer en Belgique mais il travaille en France et la France va vouloir taxer aussi parce qu'il travaille sur le territoire français. Et donc, la question et les conventions visent simplement à dire par type, par catégorie de revenus, pour les particuliers et pour les sociétés, on va décider quel Etat a le pouvoir de taxer. Alors, les critères, les conditions sont différent(e)s en fonction de la nature du revenu. Un revenu immobilier, par exemple, on va dire OK, l'immeuble il ne bouge pas, il est situé sur le territoire, ce sera l'Etat de situation du bien. Par contre, pour les revenus mobiliers qui sont très mobiles, eux, au contraire d'un immeuble, on va dire c'est l'Etat de la résidence. Et donc, c'est pour ça que je

disais au départ la résidence fiscale pour les personnes physiques, la résidence fiscale est le critère de base essentiel. Et c'est sur base de ça qu'on va dire OK, l'Etat de la résidence peut taxer, et donc, je vais capter, moi, en tant qu'Etat productif, quelque part, une société espagnole qui va distribuer son dividende sur mon compte en banque où j'ai mes actions déposées sur un compte titre, je touche mon dividende. Il n'a rien avoir avec l'Espagne. L'Espagne exonère puisque moi je suis citoyen résident belge. Résident fiscal belge. Le problème, c'est que l'Etat belge subi la déperdition parce qu'il ne va pas pouvoir imposer ce revenu là. Et donc, ici, l'échange d'informations, 'fin, la convention préventive me dit la Belgique peut taxer. L'Espagne ne va pas taxer. Ca, c'est ce que me dit la Convention préventive. Et l'échange d'informations va veiller que la Belgique soit bien informée et puisse effectivement taxer, mais taxer une fois et pas deux fois. Donc, les deux outils sont complémentaires, ce n'est pas antagonique.

**PC :** J'ai eu l'occasion de rencontrer votre homologue luxembourgeois, Monsieur Camille SEILLES, et j'aurais voulu également savoir si vous pourriez m'aider à rencontrer votre homologue français, parce que ça, je n'arrive pas, j'ai envoyé des mails...

**RDP :** Il faudrait aller à Paris. Maintenant, le régime est un peu différent. Le Luxembourg et la Belgique qui étaient plus dans une optique de non-échange, de ne pas faire d'échange international, mais c'est pas les banques qui décidaient de ça, c'est au niveau des Etats. Je disais, nous, autorité belge, on n'échange pas parce qu'on ne voit pas l'intérêt que nos citoyens, que nos entreprises ou que le citoyen résident de ces Etats aient payer plus d'impôts chez eux, ce n'est pas notre problème. En gros, ça revenait à ça. Vraiment un manque de solidarité interétatique pour dire ça comme ça. Euh, le Luxembourg et la Belgique sont un petit peu dans la même optique, la France était déjà plus dans une optique de coopération, mais là, je peux aussi vous transmettre quelques coordonnées de personnes, parce que pour un particulier ce n'est pas évident. Maintenant, je peux vous mettre en relation. Pour ce secteur, il y a deux côtés : il y a un côté politique et un côté juridique. Il y a un troisième côté opérationnel et informatique, ça implique de pouvoir mettre en pratique dans les systèmes bancaires avec l'informatique et tous les réseaux qui existent et qui sont monstrueux au niveau des banques, donc c'est une composante qui est très importante. Sur le plan politique, fondamentalement, tout ça s'est décidé beaucoup plus haut que la Belgique et, en gros, on a pris le train en marche, on a avancé et la Belgique, c'est ce que Didier REYNDERS quand il

était Ministre des Finances a dit, c'est que la Belgique veut être compliant, rentre dans le rang, va échanger des informations, va mettre des articles 26 dans ses conventions préventives, va conclure des accords d'échanges limités aux échanges d'informations avec les territoires qui n'ont pas de conventions, parce que ce sont des territoires qui n'imposent pas donc il n'y a pas de conventions préventives, style Monaco ou des îles exotiques, mais ça comptait aussi comme dans les critères OCDE pour dire je suis un Etat coopératif et je sors de la liste grise. Et pour la directive épargne, REYNDERS a dit à partir de 2010, on va échanger l'information plutôt que de faire la retenue à la source. Et donc, on a fait un switch intermédiaire de la retenue à la source vers l'échange d'informations en même temps que la plupart des autres Etats européens. Et le Luxembourg est resté en retenue à la source, l'Autriche aussi à ma connaissance, un peu près jusqu'au bout ou jusqu'au bout, il faudrait vérifier pour l'Autriche, mais je pense que le Luxembourg est resté dans une logique de retenue à la source de 35 % sur les revenus avant de passer maintenant à l'échange automatique d'informations. Avec JUNCKER à la tête de la Commission, ils n'ont malheureusement pas le choix et avec la pression internationale, le Luxembourg n'a pas le choix que d'être coopératif. Et donc, ils rentrent dans le rang mais ils ont gagné du temps au maximum. Comme le Luxembourg est opportuniste, ils auraient tord de s'en priver en tant que petit pays, il faut être un petit peu opportuniste si on veut survivre parce que sinon ce sont les grands Etats quelque part qui prennent de l'avantage et ça c'est important aussi pour la Belgique de s'en rendre compte. Le Luxembourg a gagné aussi un peu quelque part sur ce tableau là. Donc, toute la coordination de l'échange automatique d'informations a été un petit peu dans le même sens, c'est-à-dire assurons-nous qu'on comprenne bien les choses, qu'on l'applique de manière uniforme, que chaque institution financière applique la même chose, les mêmes règles et à tout le monde, et qu'on aie pas dire chez l'un ça n'est pas reporté alors que chez l'autre on fait un reporting de la même chose et veiller à ce qu'en pratique ça puisse se passer de la manière la plus douce possible quelque part, dans l'intérêt de tout le monde. Parce que, si après les choses ne sont pas claires, ça veut dire contestations, tribunal, des années de procédure et puis après le fisc a tord parce que pour une question de procédure ou de délai, on donne tord au fisc et puis voilà ça fait des recettes fiscales qu'il faut rembourser, etc. Donc, il y a un intérêt commun quelque part d'avoir une législation de qualité et d'avoir une concertation préalable au moment de l'élaboration des textes légaux. Donc, ça c'est notre rôle et notre métier. Bien entendu, on défend notre métier, mais on est convaincu aussi qu'en tant que secteur bancaire on a un rôle à jouer pour la société et pour l'économie, on veut

pouvoir jouer ce rôle dans de bonnes conditions, on parlait de globalisation de l'économie etcetera, on est en Belgique, ça c'est peut-être important aussi dans le contexte de l'échange automatique d'informations, on est le deuxième pays le plus internationalisé après le Luxembourg au niveau de l'Union européenne. 85 % de nos banques ont leur centre de décision à l'étranger. Et donc, clairement, nous la volonté au niveau du secteur, et c'est une volonté qui est largement partagée au niveau politique, c'est de s'intégrer dans une logique européenne, dans une harmonisation européenne. Par contre, ce qu'on dit à nos politiques, c'est qu'il ne faut pas se tirer une balle dans le pied non plus, et faire ce que j'appelle – ça vaut ce que ça vaut – le syndrome Francorchamps, faire plus et plus vite que les autres et se tirer une balle dans le pied. Francorchamps, ça partait d'une très bonne intention de dire on va interdire le tabac, mais, en gros, on a perdu le grand prix avec ça. Et donc, ça, c'est le syndrome Francorchamps, on ne peut pas se permettre, il faut pousser au bon niveau ce qui doit être poussé au bon niveau. Alors, bien entendu, c'est une bonne chose pour la santé publique d'interdire la publicité pour le tabac, mais c'est quelque chose qui doit être poussé au niveau international plutôt que de se tirer une balle dans le pied et de dire ah, la Belgique va faire mieux que tout le monde et puis, au final, il en résulte un désert économique sur lequel on ne va pas gagner grand chose parce qu'au final, les grands prix vont se passer dans des pays autres que la Belgique où on fait toujours de la publicité pour le tabac et au niveau de ce qu'il se passe à la télé, il y a toujours autant de publicités qui sont diffusées à la télé, donc, on n'a rien gagné, on a surtout perdu. Ça, c'est quelque chose sur quoi on est, nous, extrêmement attentifs, parce qu'au niveau belge, on en souffre plus que dans un secteur, je ne sais pas, que le Portugal qui est beaucoup moins internationalisé que nous et qui, en tant que tel, ne va pas souffrir du fait que des règles sont un peu plus contraignantes au Portugal que ce qu'il y a dans d'autres pays parce que le Portugal est un marché beaucoup plus national, quelque part, je prends un exemple comme ça au hasard, parce que le Portugal est plus loin dans la liste, pays internationalisé, que la Belgique et le Luxembourg. Le Luxembourg a bien compris cela. Luxembourg, la collaboration, les autorités sont en faveur de son secteur bancaire qui pèse énormément dans son PIB, beaucoup plus qu'en Belgique. En Belgique, le secteur bancaire correspond plus ou moins à sa proportion dans le PIB, qui pourrait même croître éventuellement un petit peu si on garde la proportionnelle au niveau européen. Mais au Luxembourg, leur secteur bancaire et financier au sens large, parce qu'il y a l'industrie des fonds qui est extrêmement importante aussi au Luxembourg et énorme par rapport au PIB national, en tout cas proportionnellement. Ce qu'on voit au niveau du Luxembourg, c'est qu'il

y a une culture, réellement, entre les autorités pour s'assurer la pérennité, le développement du secteur bancaire et financier luxembourgeois. Il n'y en a pas du tout en Belgique.

**PC :** Ah oui, d'accord.

**RDP :** Voilà ! J'ai répondu aux questions ?

**PC :** Plus que merveilleusement !

**RDP:** Mais, j'essayerai d'envoyer tout ce qui peut être intéressant. J'essayerai d'envoyer ce que je peux envoyer, soit des liens, soit des documents. « Joint statement », ça vous disait quelque chose ? Les cinq Etats et l'accord d'effet équivalent.

**PC :** Oui, ça, j'ai entendu parler de cela.

**RDP:** Il y a eu un communiqué de presse qui synthétise les dernières évolutions sur le site du SPF Finances. Ca a été publié fin janvier ou début février. Il faut aller revoir dans les actualités du SPF Finances.

**PC :** En tout cas, merci beaucoup d'avoir pris le temps de répondre à mes questions.

**RDP:** Avec plaisir !



## 6. Annexe VI - Entretien avec Frédéric Janssen

Entretien réalisé le 26 juillet 2016

**Pierre CHRISTIAENS:** la première question que j'ai à vous poser, je me suis intéressé au mécanisme et je vois qu'en 1977, l'Union européenne a adopté une directive ou elle prévoit une coopération entre administration fiscale des Etats membres. Le cadre est déjà posé, mais il n'y a pas grand-chose qui se passe puisque les Etats membres ne voulaient pas vraiment mettre en œuvre ce principe. Dans mon mémoire, je retiens deux causes qui permettent de mettre la construction du mécanisme sous le feu des projecteurs. À savoir, les attentats du 11 septembre qui n'ont pas directement avoir avec l'échange automatique d'informations fiscales, mais cela contribue à montrer que les banques participent à des constructions fiscales à l'étranger. La deuxième cause dont je traite, c'est la crise financière puisqu'on se rend compte que les Etats ont dû venir à la rescousse et donc il y a un besoin essentiellement pour les Etats de liquidités. De là, je pars du postulat que les Etats ont décidé de s'attaquer à la fraude et à l'évasion fiscales pour essayer de rapatrier de l'argent au niveau des comptes publics. Suite à cela, je remarque que l'Union européenne a adopté toute une série de directives allant essentiellement de la directive épargne de 2003 jusqu'à celle qui vient d'être adoptée ou qui va être adoptée en 2016. Je voulais vous poser une première question : comment se fait-il que les Etats membres, et plus spécifiquement l'Union européenne intègrent dans leur droit interne les directives et qu'il n'y ait pas plus de résistance au niveau des acteurs ? Existe-t-il un contre-discours ?

**Frédéric JANSSEN :** un contre discours officiel vous voulez dire ?

**PC :** officiel, je pense que j'aurais certainement pu le retrouver. J'ai rencontré différents acteurs, notamment FEBELFIN par exemple. On me dit qu'il y a un souci puisque l'administration fiscale veut se donner les moyens de pouvoir échanger les données mais, au final, ce sont les banques qui doivent le faire. Donc, il ne faut pas que la banque devienne juge et que l'administration fiscale se repose sur ce postulat pour avoir les informations. Les banques ont des clients, les administrations fiscales ont des contribuables. Il ne faut pas qu'il y ait une confusion des rôles.

**FJ :** s'il y a des protestations, elles seront silencieuses, par la force des choses. Puisque ce sont des réglementations. Donc, ce sont des réglementations qui sont assorties de pénalités. Donc, ce n'est pas du « soft law ». Vous n'êtes pas dans ce qu'on appelle le « soft law ». Dans le cadre de « soft law », on peut encore avoir des discours ou des contre-discours qui sont assez puissants puisqu'il y a une forme de dialectique. Ici, il n'y a pas de dialectique, c'est une réglementation qui est assortie de pénalités. Et donc, les personnes que vous avez rencontrées sont non seulement des acteurs, mais ce sont même des sujets d'obligations. Et donc, ils doivent obéir ou décider de ne pas obéir. S'ils n'obéissent pas, il est évident qu'ils ne le diront pas. Et s'ils obéissent, ils vont de toute façon peut-être se montrer plus ou moins collaborant, mais eux, ils sont dans le cadre d'obligations qui leur sont imposées. Donc, moi, je n'ai pas connaissance en tout cas de contre-discours. J'entends bien que des banques protestent parce que ça représente beaucoup d'argent de mettre en œuvre des dispositifs qui collectent toutes les informations nécessaires, qui les compactent, qui les traitent et puis qui les communiquent. Ça, j'entends bien qu'il y ait de la protestation de la part des banques, parce que ça représente de gros enjeux financiers, de grosses charges. Du personnel qu'il faut former, enfin, bref, de grosses charges de fonctionnement, des coûts structurels fixes et que l'on s'en passerait bien du point de vue des banques. Mais, il reste quand même que tout le monde sait, tout le monde peut comprendre qu'un banquier connaît son client. Il a, de plus, l'obligation de connaître son client. Donc, qu'il y ait eu un consensus international pour dire que les banques sont les mieux placées pour connaître le contribuable, son identité, qui est le bénéficiaire effectif, et que, donc, c'est auprès des banques, c'est sur la banque que les obligations doivent peser. J'imagine que si vous aviez été le conseiller des différents gouvernements ou des différentes organisations internationales, vous auriez effectivement, en visant l'efficacité, vous auriez rapidement identifié les destinataires des règles, les destinataires de choix des règles.

**PC :** est-ce que vous pensez qu'il peut exister à l'heure actuelle un décalage entre les normes qui sont façonnées au niveau européen et la mise en œuvre en droit interne belge ?

**FJ :** la mise en œuvre en droit interne belge ? On est dans des phases de transposition des directives qui sont encore assez récentes. Moi, je pense que le décalage existe parce qu'il y a toujours à interpréter un texte et que donc, quand vous êtes dans une mesure de transposition d'une norme, évidemment, tout va partir de la compréhension que vous allez avoir vous-même de la norme, son champ d'application matérielle et personnel et que, quand vous allez

concevoir des mesures d'exécution, il y a toujours évidemment, il suffit d'examiner les différentes transpositions au sein des différents Etats membres, et vous verrez que, dans le détail de l'exécution, il y a de petites modifications. Il y a toujours, un prolongement donné à la directive. Mais, ce sont des directives extrêmement techniques, ce sont des directives qui font appel à des concepts qui ne sont pas clairement définis, ou en tout cas les concepts dont on voit très bien quelle est la portée dans le centre du concept, mais, qui à la marge laissent une zone d'indétermination, comme tous les concepts juridiques. Et donc, ce sont des directives qui confrontent l'administration fiscale à de très lourds devoirs d'organisation des contrôles. Et donc, du point de vue de l'administration fiscale, la mise en place de cet échange d'informations représente un très lourd travail.

**PC :** est-ce que vous auriez un exemple d'interprétation qu'on a dû donner par rapport à l'interprétation des concepts ?

**FJ :** de quelles directives parlez-vous, en fait ? Vous parlez du nouveau dispositif dans le cadre de l'échange d'informations ? Donc, ça, c'est le nouveau dispositif de la directive de coopération administrative entre les différents Etats membres. Par exemple, dans cette directive, vous avez la notion de « bénéficiaire effectif des constructions interposées ». Mais, vous savez que cette directive, elle prévoit la possibilité de faire référence à la norme de transparence internationale, le « common reporting standard ». Et donc, c'est dans le cadre du « common reporting standard » que vous avez l'identification de toutes les structures, les comptes bancaires visés. Est-ce que, si vous avez un simple compte destiné à recevoir des dividendes, mais pas tenu auprès d'un émetteur, d'une banque dépositaire, mais tenu auprès d'un courtier. Est-ce que c'est une structure qui est visée par la norme de communication de renseignements internationaux ?

**PC :** Et tout ça est déjà réglé c'est toujours l'objet de débats actuellement ?

**FJ :** Je pense que c'est dans les textes, c'est réglé, c'est adopté. Cette directive a été conçue par des spécialistes, il est évident que ce sont des personnes qui connaissent le milieu bancaire qui ont mis au point cette directive. Il faut bien savoir qu'en matière de concepts, je suis encore gentil ou aimable en parlant de concepts, on identifie parfois des structures contractuelles tout à fait précises, avec même une référence internationale, un code-barres, un code « ISI ».

Donc, en effet, c'est très technique. C'est très technique parce que vous êtes vraiment dans de la réglementation de détails.

**PC :** Le problème que j'ai eu, c'est d'effectuer une sorte de classification entre le common reporting standard et la norme qui est élaborée au niveau de l'Union européenne. Parce que, dans les considérants de la directive, il est inscrit tel quel que l'Union européenne veut régler le problème parce qu'elle estime qu'elle est mieux placée que ses Etats membres et elle envisage d'en faire la norme mondiale et européenne. Et donc, je me posais la question, puisque j'ai rencontré certains acteurs qui me disaient que le common reporting standard a été élaboré par l'OCDE, et l'échange automatique d'informations fiscales est plutôt du côté de l'Union européenne. Donc, finalement, je ne sais pas si on veut faire une sorte de pot commun où chacun met un peu tous ses concepts aussi, au final, il y a un peu une forme de concurrence. Chacun a-t-il ses concepts ou est-ce au final, à terme, pour tendre vers une sorte de nivellement de tous les concepts ?

**FJ :** Alors, la tendance est d'aller vers une adoption généralisée du common reporting standard. Ça c'est clair. Mais, là, il y a un problème de hiérarchie des normes. Je pense que c'est très pragmatique de la part de l'Union européenne d'avoir compris que c'est de peu d'effet de mettre en place, puisqu'on négocie un modèle d'échange d'informations bancaires ou financières à l'échelle internationale, ça va être adopté par tous les Etats, une grande partie des Etats développés. Quel intérêt pourrait-il y avoir au sein de l'Union européenne pour proposer ou promouvoir un modèle de communication d'informations différent ? Qu'ils y aient pensé, certainement, puisque ce sont des directives qui se préparent depuis des années. Mais, quand ils ont vu l'adoption récente par l'OCDE de ce modèle et la propagation de ce modèle, ça a été très vite, dans le courant de l'année 2014, 2015. Quand ils ont vu qu'il y avait un consensus autour de ce modèle, ils ont prévu que ce modèle pouvait être transposé ou impliqué dans la transposition de la directive.

**PC :** Il y a également eu un problème avec l'adoption des accords « FATCA » qui proviennent des États-Unis. Il y a également eu un problème par rapport à la détermination, puisque dans les accords « FATCA », le critère c'est celui de « US person », et au niveau des concepts européens, on parle de « résidence fiscale ». Et donc, cela pose un problème puisque les Américains ont absolument voulu que ça soit mis en œuvre également dans les pays

membres de l'Union européenne, cela pose un problème justement par rapport aux critères qui sont retenus.

**FJ :** Oui, c'est exact.

**PC :** Et est-ce que vous pensez que les administrations fiscales ont vraiment les moyens de mettre en place ces mécanismes, que ça ne pose pas des soucis ?

**FJ :** Voilà. Par exemple, dans le cadre de la directive, qu'est-ce que c'est qu'un « compte conservateur » ? Qu'est-ce que c'est qu'un « compte dépôt » ? Ce sont, par exemple, des questions classiques qui vont se poser. On voit bien ce que c'est, encore une fois, au cœur du concept, il n'y a jamais de discussions. Quand vous évoquez un concept, que vous évoquez une notion, il y a toujours un nombre important de cas qui ne souffrent d'aucune discussion. Si je vous demande de lire un contrat bancaire, vous allez rapidement, comme beaucoup, me dire que c'est un contrat de dépôt, c'est un compte de dépôt. C'est évident, à la lecture du contrat. Mais, si je commence à introduire toute une série de clauses, de dispositifs techniques particulières, que je commence à rendre un peu plus hybride la nature du compte, la discussion va s'ouvrir. Est-ce qu'on est encore face à un compte dépôt ou pas ? Donc, sur tous ces concepts qui recouvrent une multitude de configurations contractuelles, beaucoup de configurations n'appelleront pas de discussions, mais la discussion va s'ouvrir aux frontières de la notion. Toutes ces notions techniques appelleront des discussions.

**PC :** Pourquoi pensez-vous que l'Union européenne soit si active au niveau de l'initiative du mécanisme ? Pourquoi est-ce que c'est l'Union européenne qui s'est décidée d'agir en ce sens et que ce n'est pas la Belgique qui agit dans le domaine, par exemple ?

**FJ :** Parce que la Belgique n'a pas de masse critique pour pouvoir s'imposer à l'échelle internationale. Vous parliez tout à l'heure du « FATCA », il faut bien revoir la chronologie. C'est vrai, en 1977, il y a déjà eu une directive prévoyant une certaine collaboration. Mais, la collaboration, elle s'entend toujours dans le cadre des mœurs qui sont admissibles. Il est évident en 1977, le secret bancaire, la confidentialité, et le respect de la vie privée avaient une autre – à tort, ou à raison, la question n'est pas là, il n'y a pas de jugement de valeur dans ce que je dis –, la protection que l'on devait à la vie privée et à la confidentialité des patrimoines,

on entendait cette protection avec une portée très différente de celle que l'on reconnaît aujourd'hui. Donc, la collaboration administrative en 1977 était peut-être déjà maximale au regard des normes, n'ont pas juridique, mais des normes sociologiques, sociétale en matière de protection de l'individu, de son patrimoine et de sa personne privée. Il y a toujours une collaboration, mais qui s'entendaient comme cela. Évidemment, en cas de décès, les arrangements de famille, cela ne regarde personne. Mais, il faut bien revoir qu'à l'époque, les titres au porteur existaient. Donc, la confidentialité existait. On n'était pas tenu de renseigner qui était le bénéficiaire d'un compte ou le bénéficiaire ultime d'un compte. Donc, ce n'était pas une société de secret, mais c'était une société dans laquelle la confidentialité avec une tout autre portée. Aujourd'hui, ça, c'est l'opinion publique, c'est la société en général qui a évolué. C'est la « perestroïka », c'est une société, ce n'est pas du voyeurisme, c'est une société qui est habituée à examiner ce que les gens font. Enfin, ici, je ne sais pas faire de la sociologie de comptoir et je ne l'ai pas non plus joué au réactionnaire, mais il suffit de voir l'évolution sur 10 ou sur 15 ans de la grille des programmes et on comprend quand même que placer une caméra pour voir comment des personnes se comportent parce qu'elle pense être non filmée, etc. On voit bien que la société a évolué. Et, c'est tout doucement préparée à la divulgation d'informations sans cesse plus importantes. La société, les mœurs ont évolué. Il y a eu une évolution naturelle qui s'est préparée. Les esprits ont été de plus en plus préparés pour une communication d'informations toujours plus larges. Et quelles sont les personnes qui se montrent les plus rétives à la communication d'informations – je ne dis pas que toutes les personnes qui sont rétives à la communication d'informations et la publication d'informations sont des fraudeurs –, mais on se dit que si cette personne refuse, c'est qu'il y a des choses suspectes. Donc, il y a une préparation du discours politique, et la politique est faite par des personnes qui sont au pouvoir et par des gens qui votent pour elle. Donc il y a cette idée que si c'est pour de la fraude fiscale pour des personnes ont des choses à cacher, il faut tout savoir. Il y a une convergence : on considère aujourd'hui que si on met la main sur des informations qui sont confidentielles et qu'on les divulgue sur Internet, on rend service à la population mondiale. Il y a cette tendance à considérer que les informations qui nous viennent, même lorsqu'elles sont dérobées, sont des informations qui répondent à un geste salubre, c'est un geste presque de salubrité publique. Donc, les esprits sont préparés, la société a évolué de telle sorte que la confidentialité est devenue une valeur qui prime de moins en moins les autres. Ensuite, il faut bien voir comment tout ce dispositif est venu. La collaboration, ou l'échange d'informations entre les Etats membres de l'Union européenne, si l'Union européenne avait

connu la survivance, le maintien de l'entre soi européen, il n'y aurait pas eu des avancées énormes. Les avancées, elles sont venues assez tard. Et les avancées, sont venues très rapidement, et la chronologie est tout à fait précise. Ce sont d'abord les Américains qui ont négocié les accords « FATCA » avec un certain nombre de pays, des pays qui permettaient à des fraudeurs américains de se cacher. Il y a eu des scandales, il y a eu des révélations dans la presse. Et, les Américains ont une conception de la souveraineté qui est très sérieuse. Ils ne prennent pas cela du tout à la rigolade. C'est un Etat très puissant dans le monde, capable évidemment d'imposer sa volonté. Donc, les accords « FATCA » ont été dicté et ont été accepté par les pays qui ont protesté pendant plusieurs mois, en s'enlisant dans des négociations. La protestation n'était pas une protestation ouverte, la protestation de ces pays était de chercher des accommodements, en négociant des accords. Donc, on propose des amendements dans la convention, on essaye d'introduire tel ou tel ajustement technique, en tout cas on le pousse le soutien, mais, finalement, les Américains ont quitté l'essentiel. Et la menace était que les entreprises de ces pays soient boutées en dehors des marchés financiers US. Donc, la menace était trop importante parce que taxation. Vous pouvez investir chez nous, mais il y aura une taxation à la source, plus importante. Bref, intérêts financiers trop forts et donc, les accords « FATCA » ont été passés. Du moment qu'un État européen, puisque vous avez quelques gros Etats qui ont immédiatement négociés avec les États-Unis – l'Italie, l'Espagne, la France, l'Angleterre, l'Allemagne –. Ces Etats ont négocié avec les États-Unis dans le cadre d'accords bilatéraux « FATCA ». Mais du moment qu'un État membre a donné sa signature sur un accord « FATCA », un accord qui, évidemment, prévoyait une communication d'information maximale pour les États-Unis, c'est un accord d'échange d'informations dicté par les États-Unis. Donc, il est évident que ce n'est pas du tout un accord qui est restrictif. C'est une diffusion sur le mode maximaliste de l'information financière, l'intention des États-Unis étant de traquer et de débusquer les ressortissants de nationalité américaine fraudant le trésor. Il faut savoir aux États-Unis, il y a très peu de contrôles fiscaux. Il faut savoir aux États-Unis, l'établissement de l'impôt est établi sur un mode contractuel, il y a un contrat. Donc, vous commencez par payer un impôt et puis ensuite, nous fait une déclaration, il y a un accord presque contractuel avec le trésor, c'est un accord de bonne foi. Et, c'est tout à fait autre chose : on ne subit pas l'impôt. Et, d'ailleurs, il y a beaucoup d'exonérations fiscales. Donc, finalement, sur le produit du travail, on paye peu d'impôts aux États-Unis. Donc, finalement, il y a peu de motifs de frauder, les États-Unis encouragent beaucoup l'initiative professionnelle. Bref, quand on fraude aux États-Unis, alors, on a

manqué à sa parole. On n'est pas du tout quelqu'un de loyal, on est une personne dans laquelle on ne peut pas avoir confiance. Donc, pour les États-Unis, manquer à sa parole, c'est grave. Vous n'êtes plus un citoyen de confiance. Et cela, ça ne sera pas toléré dans le tissu social aux États-Unis. Ce n'est pas comme ça que les États-Unis se sont formés, ils ne se sont pas formés sur cet idéal-là. Donc, une répression pour les fraudeurs américains avec des pénalités qui sont très fortes. Donc, les États-Unis cherchent évidemment à mettre la main sur tous les fraudeurs, surtout lorsqu'il s'agit de capitaux importants, parce qu'il considère que dans le contrat passé avec le contribuable, c'est quelque chose d'inacceptable et de non justifié. Je reviens à mon propos pour vous dire qu'à partir du moment où un État membre de l'Union européenne a signé avec un État tiers un accord plus favorable en matière d'échange d'informations, il y a dans le dispositif, dans les traités européens, une disposition de type clause de la nation la plus favorisée, qui prévoit que l'avantage que vous avez octroyé un État tiers, vous le devez aux États membres. Et donc, de ce moment-là, cette espèce de collaboration assez tiède et qui existait entre les États membres a vécu. Puisque chaque État pouvait invoquer l'existence d'un accord plus favorable conclu par tel État pour lui demander des informations. À l'époque, c'est Pierre MOSCOVICI, le Ministre français des finances de l'époque, qui a immédiatement fait savoir dans un communiqué officiel qu'un accord a été conclu, la France entend bien se prévaloir de la clause de la nation la plus favorisée pour interroger tel et tel État membre puisque tous les États ont négocié des accords avec le « FATCA ». Donc, les États, les uns après les autres, allaient être tenu par cette clause de la nation la plus favorisée. Et, à partir de ce moment-là, la Commission a eu un boulevard, la Commission a eu devant elle un terrain complètement dégagé pour prévoir un renforcement des directives. Et, la Commission l'a fait parce que la Commission est là au service de l'intérêt de l'Union européenne et, lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, ça c'est quand même un discours politique qui allait être tout à fait reçu alors qu'on sortait d'une crise financière etc.

**PC :** Je vous entends bien. Mais, j'ai l'impression que vous m'expliquez que l'initiative de ce mécanisme est américaine. Qu'en est-il alors des conventions préventives de double imposition ? Sur le site du Ministère des finances belges, j'ai trouvé qu'il y avait déjà des conventions préventives de la sorte adoptée en 1967 entre la France et la Belgique, par exemple. Pourquoi est-ce que ces clauses préventives n'ont pas eu le même impact pour essayer de niveler, pour avoir un boulevard pour la Commission pour tenter de détricoter le secret bancaire ?



**FJ :** Parce que les informations communiquées la portée des obligations conventionnelles n'était pas plus large, n'était pas plus étendue que les obligations introduites par les directives et règlements. Vous lisez l'article 22 ou 24 qui prévoit l'échange d'informations, vous verrez que c'est un échange d'informations à des fins de recouvrement d'imposition, essentiellement à des fins de recouvrement de l'imposition. Tout cela est conçu dans des termes très larges, alors évidemment, vous couvrez un champ très étendu mais, au plus c'est large, au moins c'est précis et au moins c'est précis, au moins c'est contraignant. Donc, en effet, ce sont des accords où on prévoit une collaboration fiscale, un échange de bons services en matière fiscale. Cette collaboration, on échange l'information. Mais, attention, on ne va pas jusqu'à prévoir un échange automatique d'informations. Il faut bien voir quand même la portée qui est introduite. L'échange automatique de renseignements est devenu une norme internationale de communication d'informations en 2013, pas avant.

**PC :** Et puis aussi, il y a un changement de paradigme puisqu'on passe du « spontané obligatoire » au « périodique obligatoire ».

**FJ :** Tout à fait. Mais, avant cela, c'était à la demande. Alors, si vous me dites, moi je négocie avec vous un accord, si j'ai des indices bien précis, je veux bien communiquer les informations. Il faudra encore que vous ayez un dossier, que vous me disiez qui, vous cherchez des informations en propos de telle ou telle personne. C'était dans le cadre de procédures qui supposaient déjà que le contribuable fasse l'objet d'une investigation sur le territoire national. Je pense que des dossiers fiscaux dans lesquelles l'administration a la conviction que telle ou telle personne, que tel contribuable peut peut-être, vu les antécédents, avoir tenu des comptes dans tel et tel établissement, l'administration fiscale belge va, par exemple, interroger les homologues luxembourgeois.

**PC :** Et, est-ce que vous ne pensez pas que, finalement, l'esprit de différentes directives européennes visent aussi un but de recouvrement de l'impôt ?

**FJ :** Pas uniquement. Il y a également de l'échange d'informations, mais à la demande. Mais, ça a servi beaucoup pour le recouvrement de l'impôt.

**PC :** Est-ce que, finalement, ce n'est pas aussi dans l'intérêt des Etats membres ?

**FJ :** Deux choses : d'abord, la Belgique n'a pas à adhérer. Quand une directive est émise, est adoptée, la Belgique n'a plus qu'une chose à faire : l'introduire dans son ordre interne. Donc, elle n'a pas à adhérer. La directive est là, qui lui fait une obligation, si elle ne respecte pas la directive, elle est mise à l'amende. Elle est dans une situation de manquement. Et la Commission ne manquera pas de lui faire observer. La première chose, c'est qu'elle n'a pas à adhérer. Il faut bien voir que, dans l'adoption d'une directive, beaucoup de directives doivent être adoptées à l'unanimité. C'est toujours de l'intergouvernemental, l'essentiel de ce qui se passe est de l'intergouvernemental. De l'interétatique, surtout lorsqu'il s'agit de directives. Après, les règlements, c'est autre chose. Alors, les directives sont négociées, les directives sont retouchées, les directives sont amendées, voilà. Mais, au fond, prendre des directives pour lutter contre la fraude fiscale, quel est le pays qui ne va pas adhérer au projet de lutter contre la fraude fiscale ?

**PC :** Qu'est-ce que vous pensez, au sein des directives, du soupçon de fraude qui est généralisée pour tout le monde ?

**FJ :** Disons que les administrations fiscales savent, en tout cas ce que l'expérience montre, c'est que la fraude n'a été possible que parce qu'il y avait des espaces de confidentialités. Et donc, la fraude n'est possible qu'avec des espaces de confidentialité très forts. Ça, l'expérience a montré. Et donc, en supprimant tous les espaces de confidentialité, on supprime, on retire les moyens techniques perpétration de fraude. Est-ce qu'on va jusqu'à dire que tout le monde avait eu ou a l'intention de frauder, je ne dirais pas. Je pense qu'on a voulu mettre un terme à un phénomène de fraude qui était très important. Alors, est-ce qu'il y a la suspicion que toutes les personnes qui détiennent des comptes à l'étranger sont des fraudeurs ? Je ne me prononce pas, je ne crois pas. Notez bien que la communication d'informations bancaires s'est tout de même entourée de certaines précautions. Vous avez un département de la Banque nationale belge qui détient des informations, mais ce département ne communique pas les informations spontanément aux autres départements. Il faut être habilité pour demander des informations, on va d'abord, évidemment, s'adresser au contribuable, poser la question. Je pense qu'il faut quand même faire preuve d'esprit critique par rapport au discours. Il ne faut pas recevoir tous ces discours sont les examinés attentivement. Il y a évidemment moyen, pour une

administration fiscale, qui a des raisons objectives de suspecter une fraude d'obtenir tous les renseignements nécessaires, mais on ne peut pas ouvrir un dossier sur n'importe quoi. Et donc, on ne peut pas, quand on est l'administration fiscale, détricoter éventer l'existence de contribuables par pure fantaisie. Cela n'est pas possible. Et ce que je peux vous dire, c'est que jamais l'administration fiscale belge ne sera motivée pour faire cela. Les personnes qui travaillent à la migration fiscale sont des personnes de grande qualité, qui travaille dans un état d'esprit très responsable, qui collaborent beaucoup avec les contribuables et des avocats, qui le ménage comme il doit se faire, donc c'est le principe de l'administration. Parfois, nous pouvez tomber sur un fonctionnaire qui n'a rien compris et il est rapidement écarté ou rappelé à l'ordre par ses supérieurs. Donc, c'est le principe de la bonne administration. Et, l'administration travaille dans un état d'esprit très professionnel. Il y a des moyens à sa disposition pour lutter contre la fraude contre, manifestement, elle est face à un contribuable récalcitrant. C'est naturel qu'un Etat un peu sérieux et qu'un État qui a besoin d'argent, en tout cas dans une situation budgétaire qui est un peu serrée, qu'un État se donne les moyens d'aller chercher l'impôt qui est dû. L'échange automatique de renseignements mis une communication qui concerne des revenus. Ce sont des revenus qui doivent être déclarés. Que mon contrôleur le sache déjà, sur le plan informatique en tout cas, parce qu'il y a un fameux défi la dernière, ils fautent également des moyens humains ne sont pas énormes pour l'instant. Que mon contrôleur/l'information que de toute façon je devais lui communiquer, moi, personnellement, ça me pose aucun problème. Qu'ils soient informés de quelque chose qui ne le concerne pas, ça ça me gênerait. Mais, qu'ils soient informés de l'état de mes revenus, ce n'est pas un scoop. Aujourd'hui, les banques sont tenues de savoir avec qui elles traitent, il n'y a pas que les banques. Est-ce que ça rend l'atmosphère absolument irrespirable ? Je ne le pense pas.

## 7. Annexe VII – Retranscription de l’entretien avec Deloitte

Entretien réalisé le 18 juillet 2016

**Pierre CHRISTIAENS:** Donc, je vais d'abord commencer par expliquer globalement ce que je fais dans mon mémoire, les théories que je mobilise et ce que je recherche vraiment, comme ça, ça vous aidera à vous situer par rapport à la thématique que je traite. Donc, puisque je finis mes études, je dois rédiger un mémoire qui s'intéresse à la mise en œuvre de l'échange automatique d'informations fiscales. Dans un premier temps, je souhaitais travailler au niveau de l'union européenne, du Luxembourg, de la France et de la Belgique, puis, je me suis rendu compte que je ne faisais pas une thèse doctorale. Donc, je m'intéresse seulement à la mise en œuvre en ce qui concerne l'Union européenne et la Belgique. Partant de cela, je me suis intéressé aux instruments législatifs européens et j'ai constaté qu'il y avait un foisonnement législatif, donc énormément de directives qui ont été adoptées. Déjà en 1977, mais, elle ne fonctionnait pas, et puis 2003, 2011, qui a été modifiée en 2014, puis 2015, 2016. Donc, il y a vraiment une volonté du législateur européen de réguler le domaine, il y a des directives, qui sont comme vous le savez, lancées aux Etats membres qui doivent ensuite les transposer en droit interne. Ils le font selon les outils, selon la procédure qu'ils souhaitent. Mais, l'esprit de la directive doit être rencontré. Donc, partant de ce regain d'intérêt (j'ai également traité en 2010 de FATCA, qui a quand même donné une fameuse impulsion politique à la dynamique de construction de ces politiques publiques). Et donc, partant du fait, je me suis d'abord intéressé aux causes de ce regain d'intérêt et donc, je me suis intéressé aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 où j'explique que cela ne m'intéresse pas spécialement car on se situe essentiellement du côté du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. Donc, je n'en parle pas tellement : le seul impact que ça peut avoir pour moi, c'est que ça contribue à mettre les paradis fiscaux sous le feu des projecteurs. Et puis alors, évidemment, la deuxième cause que j'identifie, c'est la crise financière de 2008. Et donc, ça j'en traite de manière beaucoup plus large puisqu'on se rend compte qu'il y a, à côté des banques légales, si je puis dire, il y a tout un circuit parallèle dont les motivations ne sont pas du tout les mêmes. Et partant de ces causes, j'établis la conséquence qu'il y a trois domaines qui vont tenter de régler la finance internationale. Donc, tout d'abord, une approche interétatique. Essentiellement, les États-Unis et l'Union européenne. Puis, après, on voit l'émergence de nouvelles puissances comme la Chine, l'Inde, l'Afrique du sud, et d'autres qui veulent jouer une influence dans

l'élaboration du mécanisme. Dans un deuxième temps, une approche nationale ou supranationale, où on voit que les Etats, essentiellement de l'Union européenne et les États-Unis vont adopter énormément de normes. Il va y avoir énormément de débats parlementaires au Congrès américain et au Parlement européen, mais aussi en droit national, pour réglementer cela. Donc, on élabore des normes. Et alors, après, il y a une troisième strate, qui traite des organisations non-gouvernementales, comme l'OCDE et le Fonds Monétaire International, qui vont également essayer d'établir des recommandations vis-à-vis de cela. Donc, partant du constat qu'il y a un regain d'intérêt et qu'on élabore plusieurs directives qui sont laissées aux soins, au niveau de l'implémentation, des Etats membres. Et bien, moi, je pose le constat qu'une théorie utile, c'est celle de l'eupéanisation. L'eupéanisation, qui est une théorie politique, qui dit que l'Union européenne s'intéresse à un domaine particulier d'une politique publique, elle élabore des normes, elle, de manière formelle et informelle pour avoir un impact au niveau des Etats membres. Il y a trois dimensions : la construction, la diffusion et l'institutionnalisation. Donc, moi, partant de cela, au niveau de la construction, je regarde au niveau législatif. Et donc, c'est un état des lieux des différentes directives puisque je me situe au niveau de l'Union européenne et des lois qui transposent cela en droit interne belge pour montrer comment se construit le mécanisme au niveau juridique. Alors, par la suite, je veux amener une sorte de plus-value avec la science politique où, je dis, moi, je n'ai pas tellement envie, puisqu'une norme juridique au niveau de l'Union européenne ou de la Belgique, a vocation à être formelle, puisque c'est publié dans le Moniteur belge et le Journal Officiel de l'Union européenne. Donc, je m'intéresse juste à cet aspect-là, et, finalement, dans mon travail, je vais m'intéresser à l'aspect informel. Et là, j'ai envie de rechercher la perception des acteurs, leurs intérêts, leurs valeurs, leurs idées, et les discours qu'ils vont mobiliser. Alors, comment est-ce que je fais cela ? En ayant recours à une seconde théorie qui est celle de l'institutionnalisme discursif, donc, le discours des acteurs. Pourquoi ? Parce qu'un discours représente, est imprégné des intérêts des acteurs, de leurs valeurs. Et donc, en le disant, en l'écrivant, ou en en discutant, ce discours laisse transparaître ces intérêts et on voit comment les acteurs peuvent se positionner. Donc, ça, c'est mon cadre théorique général. En ce qui concerne la méthodologie, je réalise des entretiens afin de savoir ce qu'en pensent les acteurs. Alors, évidemment, j'ai sélectionné les acteurs de manière non-exhaustive, parce qu'il est impossible de tous les sélectionner. Donc, j'ai rencontré des Députés du Parlement fédéral, à savoir Monsieur LAAOUEJ et Monsieur PIEDBOEUF, j'ai également eu un entretien avec la Commission européenne, où eux sont vraiment aux commandes de la mise en œuvre au

niveau de l'Union européenne. Donc, eux avaient une certaine approche. Et donc, maintenant, je souhaitais pouvoir vous rencontrer parce que, si je peux déjà avoir un premier constat, c'est que beaucoup d'acteurs me disent que c'est une bonne chose, que c'était dans l'air du temps. Je les cite : eux me disait, avant, on pouvait aller placer des coupons au Luxembourg, aller les rechercher, revenir. Et donc, ça, ça entravait le bon fonctionnement du marché unique européen. Et donc, tout le monde dit que c'est une bonne chose qu'on puisse réguler ça, parce que ça avait quand même des impacts négatifs. Moi, je voudrais m'entretenir avec vous pour plutôt faire ressortir, si possible évidemment, plutôt une vision critique de ce phénomène. Je veux plutôt creuser un peu plus, pour voir s'il y a des critiques, des failles du mécanisme au niveau de la mise en œuvre, est-ce que, par exemple, entre les directives européennes et la transposition en droit belge, est-ce qu'il y a des différences ? Est-ce que, finalement, et c'est une des questions que j'aurai à vous poser, est-ce que finalement adhérer aux normes européennes n'est pas plutôt symbolique, comme ça on ne peut pas être fiché comme ayant une mauvaise réputation sur la scène internationale, et que, finalement, dans le droit interne, on ne fait pas grand-chose. Donc, une des premières questions que j'ai à vous poser, c'est qu'est-ce que vous pensez de ce mécanisme ? Est-ce que c'est, selon vous, une bonne chose ? Est-ce qu'il y a des limites à ce mécanisme, est-ce que c'est critiquable ?

**Filip SMET:** Est-ce que c'est une bonne chose, oui. Généralement. Est-ce que c'est critiquable ? Également, oui. Donc, pour moi, je crois qu'il y a deux grandes choses à critiquer. C'est plutôt au niveau juridique, mais quand même, je crois que c'est important parce que c'est plus que le niveau juridique. Premièrement, je crois que vis-à-vis de la transposition en Belgique de toutes ces directives, je crois que l'OECD était très importante à ce niveau-là. Je crois même encore plus importante que l'UE. Au niveau d'influence, quand vous dites les paroles et les discours, ce que je lis, c'est que Monsieur MOSCOVICI, par exemple, ces paroles sont très semblables à ce que dit l'OECD. Je crois que les idées viennent plutôt de Paris que de Strasbourg. Et ça, c'est une remarque générale. Donc, à quel niveau est-ce que je peux critiquer cela ? Premièrement, au niveau belge pur et interne, qu'est-ce qu'on voit ? On a maintenant un système qui, en effet, commence à travailler depuis le 1er janvier 2016, les échanges automatiques au niveau des données bancaires commencent vraiment à marcher. Donc, avant, on avait la directive épargne de 2003, elle était très limitée, et donc, on a fait depuis 2008, on a essayé d'améliorer la directive et ça a pris jusqu'à 2014. Entre-temps, à cause de FATCA, une autre directive a été créée et, fin 2014, FATCA et la directive qui est

vraiment importante maintenant, donc, l'update de 2011 a été agréée, même avant l'implémentation de l'amélioration de la directive épargne. Donc, le niveau politique a vraiment changé d'avis, on était en train de négocier pour améliorer la directive épargne et à cause de FATCA, on a vraiment accéléré. Donc, ça, c'est vraiment très important. Et donc, qu'est-ce qu'on voit maintenant ? Un résident belge qui a toutes ses activités et tous ses comptes bancaires en Belgique, il y a encore un « secret bancaire », parce que ça n'existe pas vraiment mais ça existe encore un peu. Et, en droit interne en Belgique, on a quand même quelque chose d'assez important parce qu'on a le « C.A.P. », donc le point central de données bancaires au niveau fiscal. C'est quelque chose d'interne en Belgique, mais, qu'est-ce qu'il y a là-dedans ? Il y a des numéros de comptes, des contrats, mais pas les soldes de comptes, pas les montants des comptes, par les transactions des comptes. Donc, si on garde ses biens en Belgique, ses avoirs financiers en Belgique, on a encore un niveau de secret bancaire, parce que pour avoir accès au point central, l'administration doit faire une preuve de suspicion de fraude. Contrairement au niveau international, un résident belge qui a des avoirs au Luxembourg, en Irlande, où partout en Europe, il y a un échange automatique. Donc, là, au niveau des principes d'égalité, principe très important de notre Constitution belge, je crois qu'il y a une différence de traitement également au niveau européen, parce qu'on a les quatre libertés (la liberté de capital ou, de l'autre côté, pour les banques, la liberté de services). Donc, c'est plus difficile pour une banque hors de Belgique d'attraper de l'argent belge parce que les Belges qui voulaient rester à l'étranger, même en Europe, font face un système qui donne plus d'informations au fisc belge vis-à-vis des investissements en Belgique. Donc, ça, c'est juridique, mais c'est important, parce que l'Europe a pris une telle vitesse et la Belgique ne suit pas en droit interne. Donc, on fait tout ce qu'il faut faire, mais en droit interne, il y a encore une sorte de secret bancaire qui n'est plus là pour les Belges qui investissent à l'étranger. Ça, c'est quelque chose d'important et c'est quelque chose de politique.

**PC:** Si je vous ai bien compris, ceux qui investissent, donc les étrangers qui investissent en Belgique, il n'y a pas alors cette forme de secret ?

**FS:** Oui, parce que le système commence à déterminer la résidence de la personne qui a le compte. Donc, si quelqu'un en Belgique, qui habite en Belgique et a un compte au Luxembourg, il y aura l'échange d'informations. Mais, si cette personne en Belgique n'a que des comptes en Belgique, il y a également un échange, mais ça reste limité à ce qui se trouve

dans le point central. Et donc, cet échange, c'est très limité, la banque doit donner le numéro de compte, ces numéros de comptes sont mis dans le database central, le point central, mais il n'y a pas quelque chose d'autre là-dedans. Donc, si le fisc veut faire une investigation, ils doivent d'abord essayer d'avoir accès au point central, donc il faut faire une preuve de fraude, ou de soupçon de fraude, et après ça, on peut chercher les données dans les banques. Donc, ça, c'est quelque chose de différent parce que si ce même résident belge a des avoirs aux Pays-Bas, il y a un échange automatique, pas seulement des intérêts ou des rentes, mais également des montants et des soldes sur les comptes. Donc, c'est un système qui est un peu pervers parce que ça donne l'idée que c'est mieux d'investir en Belgique, plutôt qu'aux Pays-Bas ou au Luxembourg. Donc, on a l'idée que c'est mieux de mettre l'argent en Belgique. Ce n'est pas mieux, mais il y a une différence entre le traitement fiscal. Donc, ça, c'est parce que l'Europe est si rapide et la Belgique veut suivre au niveau international mais, au niveau interne, il y a encore une certaine idée qu'il faut garder le « privacy » et le secret bancaire au niveau interne. Donc, là, il y a un traitement qui est tout à fait différent entre ces personnes qui font leur épargne interne en Belgique et ceux qui le font à l'étranger. Donc, ça, c'est quelque chose d'important qui a été depuis 2011, la première loi du secret bancaire c'était le 14 avril 2011, je crois ? Donc, dès ce moment-là, cette différence a été créée et maintenant, en 2014, 2015, 2016, c'est vraiment élargi parce que les données commencent à venir de l'étranger. Mais, au niveau interne, il n'y a pas grand-chose. Je sais qu'on en train d'essayer d'améliorer l'accès au point central, c'est au niveau de l' « A.M.L. », donc le « Anti-Money Laundering », d'également mettre plus de données dans le point central. Mais, à ce moment-ci, il n'y a pas encore grand chose. Donc, on a le numéro de contrat, le numéro de compte, et c'est tout. Donc, pas de soldes, pas de chiffres. Donc, ça, c'est une première remarque au niveau juridique, qui, je crois est très importante, parce que c'est plus que le niveau juridique. Et, deuxièmement, et là je crois que c'est une critique que vous allez encore entendre beaucoup, également dans le futur, c'est le niveau du « privacy ». Également au niveau européen, également au niveau américain, et également au niveau interne, ce qu'on fait, c'est qu'on installe un système automatisé d'échanges informatiques de données, et ces données sont des données privées. Et là, je crois qu'il y a déjà une jurisprudence européenne, mais également internationale, qui dit que pour établir un tel système, il ne faut pas mettre toutes les personnes dans le même système, il faut voir s'il y a des risques de fraude. Et, s'il y a des risques, là, vous pouvez échanger, mettre en place un système. Mais, s'il n'y a pas de risque, il y a un problème si on a un système si général, que tout le monde soit rattrapé par ce système.



Et là, il y a de très intéressants textes, même au niveau européen, qui commentent sur le système de FATCA, et du CRS, et qui disent que c'est très comparable. Il y avait une directive européenne concernant le data, l'échange d'informations et le data téléphonique. Et là, la Cour européenne a dit en 2015 que le but de cette directive était « on veut battre le terrorisme et on veut battre la criminalité organisée ». Et, qu'est-ce qu'on a fait ? On a donné l'obligation à tous les opérateurs téléphoniques de garder pendant six mois tous les détails de chaque coup de fil que tout le monde fait sur son portable. Et là, la Cour a dit « vous aller trop loin, parce qu'il n'y a aucune indication que tous les habitants de l'UE sont des terroristes ». Donc, il faut d'abord être certain que ces personnes dont on va limiter leur « privacy », qui sont vraiment un « scope », sont vraiment des « dangers », et sur base de ça, alors, on est d'accord que l'on peut avoir une limitation du « privacy », mais pas au niveau général. Et donc, il y a déjà également des textes au niveau européen qui disent « qu'est-ce qu'on fait maintenant ? ». Donc, en fait, tout le monde qui a un intérêt à l'étranger, on a un soupçon qu'il est un fraudeur, parce que pour tout le monde, on va limiter leur « privacy » et on va échanger des informations. Et donc, là il y a une possibilité que d'ici quelques années, il y aura une discussion devant la Cour européenne, même la Cour des droits de l'Homme, pour établir si, en effet, l'UE et les Etats membres ont le droit de limiter la « privacy » à un tel niveau sans aucune idée de fraude ou aucun soupçon de fraude. Donc, ça c'est une critique très importante qui va jouer dans les années qui viennent.

**PC:** Et donc, la Cour de justice de l'Union européenne s'oppose un peu, en quelque manière, à l'élaboration du mécanisme ? Elle le freine, d'après ce que vous dites ?

**FS:** Oui, donc, ils ont dit, c'était la directive de rétention de data, donc c'est quelque chose d'autre qu'au niveau fiscal, mais ils ont dits : il faut d'abord être certain que les personnes qui sont dans le champ d'application de votre directive, qu'il y a un vrai risque, et s'il y a un risque, nous sommes d'accord que l'on peut limiter le « privacy » dans ce cas-ci. Mais, s'il n'y a pas un risque et qu'on traite de la même manière, là, on a un problème. Et c'est une décision de mai 2015, je crois, qui était très importante et on fait déjà le comparable avec CRS et FATCA parce que là, tout le monde est traité de façon égale. Parce que tout le monde qui a un intérêt à l'étranger, on va échanger des informations. Donc, on ne fait pas d'abord un check, est-ce que cette personne a un risque de fraude ou pas, non, on ne fait pas de check. On échange tout. Donc, c'est une critique très importante et, au niveau du système, pour les

années qui viennent, parce que probablement des organisations sans but lucratif vont essayer de protéger le « privacy » en tentant d'avoir une discussion devant la Cour à ce niveau-là.

**PC :** D'accord. Et alors, vous avez dit tout à l'heure, donc j'ai deux questions à vous poser : vous sembliez dire que l'OCDE a un rôle qui était plus important que l'Union européenne. Alors, lors de mon entretien avec la Commission européenne, on me disait que c'est vraiment de l'Union européenne qui a implémenté le mécanisme et qu'ils sont vraiment pionniers. Est-ce que vous ne trouvez pas ça un peu bizarre puisque vous me dites que l'OCDE a désormais un rôle plus important ?

**FS:** Oui, le système a commencé avec la directive épargne, ça, c'est très important, parce que c'est la première directive avec un échange automatique avec un certain niveau. Donc, c'est tout à fait quelque chose d'euro-péen. Mais, en 2010, les États-Unis ont lancé « FATCA » et là, l'OCDE et l'UE, parce qu'il y a un lien très important entre les deux à ce niveau-là, ils se sont mis ensemble mais c'était l'OCDE qui a préparé le système CRS. Et l'Union européenne a suivi très rapidement, mais le CRS était publié premièrement. Sur le site de l'OCDE, on va trouver des informations techniques et informatiques pour implémenter le CRS. Je crois que les idées, c'est peut-être une idée personnelle, mais je crois que les idées viennent plutôt de l'OCDE que de l'UE. Par exemple, le système de « BEPS », là on a également instauré un nouveau système d'échange, par exemple pour avoir une idée pour les corporations, les multinationales, pour avoir une idée ou est-ce que se trouvent les profits et ou est-ce que se trouvent les personnels et tout cela. Là également, l'OCDE a été première à publier son texte en septembre 2015 je crois, et la directive en projet a été publiée en avril cette année-ci. Donc, au moins, ils travaillent très bien ensemble je crois. Également, la directive va un peu plus loin que l'OCDE à ce niveau-là. Donc, pour les multinationales, l'OCDE a mis le cadre. Et ce que dit la directive en projet, c'est qu'il faut également publier les chiffres sur un site qui est accessible pour tout le monde, ça, ça ne se retrouve pas dans le système « BEPS » de l'OCDE. Donc, il y a quelque chose de plus.

**PC:** Donc, il y a une convergence entre l'Union européenne et l'OCDE ?

**FS:** Ben oui, je suis certain qu'ils parlent parce que le CRS a été publié et après quelques mois l'UE a suivi. Et au niveau du CRS et la directive européenne, il y a une différence au niveau technique mais l'idée générale est là.

**PC:** Pourquoi est-ce que vous pensez que l'Union européenne et l'OCDE sont comme ça imbriquées?

**FS:** L'Union européenne est le système politique qui est le plus adapté pour implémenter une telle chose parce qu'on a la possibilité d'engager 27 membres en une fois et l'OCDE, en général, c'est un « club » qui n'est pas si strict et on a également beaucoup de pays qui sont en développement et donc, c'est beaucoup plus difficile pour installer des systèmes qui sont, au niveau juridique, au niveau technique et informatique, très difficiles à installer. Donc, là je crois que l'Union européenne, on a des pays qui sont de très haut niveau juridique et informatique, donc ça c'est plus facile, je crois, pour également forcer tous les Etats membres à établir un système comme ça, parce qu'en Europe tout le monde doit s'engager, ça travaille déjà pour tous les Etats membres sauf l'Autriche qui va commencer le 1er juin 2016. Pour garder les données et pour les échanges, échanger en 2017, 2018.

**PC:** Y a-t-il quand même, malgré ça, des contre-discours au sein des Etats alors ?

**FS:** Ben, contre-discours, non. Il y a un État, mais c'est un système historique. Dans la directive épargne, on avait le Luxembourg, la Belgique et l'Autriche qui n'étaient pas là-dedans. 2010 : la Belgique a dit d'accord, on va commencer à échanger des données. Le Luxembourg a suivi, je crois, c'était en 2012, 2013. Et l'Autriche est encore un peu dans les deux systèmes. Et donc, ils ont négocié un système pour avoir plus de temps pour eux pour s'engager à 100 % dans le système CRS et européen.

**PC:** Et est-ce que vous pensez que mon hypothèse est bonne, puisqu'en 1977, les instances communautaires adoptent déjà une directive, et puis alors, après, il n'y a plus rien jusqu'en 2010. Enfin, il y a eu la directive épargne en 2003 mais, et pourquoi est-ce que vous pensez que l'Union européenne a adopté la directive épargne en 2003, que ça n'a quand même pas changé grand-chose et puis en 2010 alors, sont adoptés les accords « FATCA » et alors, il y a tout qui se débloque comme ça ?

**FS:** Oui, mais il faut également savoir que tous les pays européens ont des accords bilatéraux. Donc, ça c'est au niveau juridique, mais, chaque convention a éliminé la double imposition, donc une convention fiscale. Et tout le temps, il y a un article qui règle l'échange d'informations. Donc, les possibilités étaient déjà là, même avant 1977, il y avait des possibilités d'échanger les informations. Mais, ce qui s'est passé au niveau international, c'était qu'avant l'année 2003, avant la directive épargne, l'échange automatique, je ne crois pas qu'il existait. Et donc, 2003 a engagé les Etats membres pour faire un échange automatique. Donc, pas sur demande, automatiquement. Et là, ça a déjà changé beaucoup de choses parce qu'il ne faut pas oublier que pour certaines personnes ça a vraiment changé les choses, ça a fait que beaucoup d'argent est resté au Luxembourg ou est passé vers la Suisse ou même encore plus loin, donc ça a changé les choses, mais maintenant le système est plus grand. Donc, ce qui est échangé, c'est 1) les données qui sont échangées sont beaucoup plus larges : on échange également les soldes, on échange des informations concernant la personne qui est le bénéficiaire économique ultime. Ça n'était pas le cas avec la directive épargne. Également, le « scope », ce n'est plus l'UE et les territoires comme Monaco, la Suisse. Il y avait, par exemple, un accord avec la Suisse au niveau de la directive épargne. Mais, la Suisse était dans la possibilité de retenir à la source, et, si on faisait cette retenue à la source, il n'y avait pas d'échange d'informations. Donc, beaucoup de gens sont passés avec leur argent vers la Suisse en disant on garde notre anonymat mais on paie les 35 % sur nos intérêts sur les dividendes. Et donc, ça va changer maintenant parce que la directive n'accepte plus ça. L'échange sera la : il n'y a pas un système de retenue à la source pour garder l'anonymat. Donc, c'est également beaucoup plus d'informations, premièrement, et, deuxièmement, beaucoup plus de pays sont engagés.

**PC:** Et, vous disiez que l'Union européenne a suivi rapidement le CRS adopté par l'OCDE. Est-ce que c'est finalement dans une optique de gain de temps ?

**FS:** Non, je crois que c'est quelque chose de politique parce que Monsieur MOSCOVICI, quand on lit ce qu'il dit, il dit que l'on veut être au centre et qu'on veut être les meilleurs élèves de la classe. Donc, je crois que c'est quelque chose de politique qui est important pour l'Europe et de faire ce qu'il faut faire. Ça, c'est mon idée à moi.

**PC:** Mais, en même temps, elle gagne aussi en légitimité puisqu'avant, déjà en 1980, on parlait d'une concurrence fiscale dommageable. Et puis alors, après, on faisait l'hypothèse d'une construction, d'une harmonisation fiscale et avec la concurrence qu'il y avait entre les Etats, ça ne peut pas marcher. Donc, finalement, c'est un petit peu une opportunité pour elle de construire une politique vraiment à elle.

**FS:** Oui, tout à fait, je suis d'accord. Et le grand problème, au niveau international, pour l'Europe, ce sont les États-Unis parce qu'ils ont leurs accords bilatéraux, FATCA, mais ils ne sont pas engagés pour le CRS à 100 %.

**PC:** Et FATCA est juste bilatéral alors ?

**FS:** FATCA, c'est un système interne des États-Unis. Mais, les États-Unis ont plus de pouvoir que l'Europe. Qu'ont-ils dit ? C'est très bien, il ne faut pas s'engager. Mais, si vous ne vous engagez pas, les institutions financières de votre pays seront retenues à la source de 25 ou 30 % de tous les revenus venant des États-Unis. Donc, chaque pays qui est développé a des institutions financières qui sont établies aux États-Unis et c'est impossible pour un pays d'avoir un tel risque de faire face à une retenue à la source aux États-Unis pour tous les revenus. Donc, c'est pour ça que les États-Unis ont pu engager tous les autres pays à leur échanger des informations. Et donc, c'est un système bilatéral parce que les États-Unis ont conclu des accords avec tous les pays individuels. Et donc, ces accords-là, ils sont encore un peu déséquilibrés. Par exemple, l'accord avec la Belgique, cet accord dit OK, Belgique, vous allez nous renseigner les intérêts que nos résidents ont dans votre pays. Les dividendes mais également le solde des comptes. De l'autre côté, la Belgique ne serait pas au courant des soldes des comptes des résidents belges qui ont un compte aux États-Unis. C'est peut-être un système pervers, mais c'est un peu une invitation des États-Unis de dire que si vous avez des « capitaux » opaques, venez aux États-Unis parce que le niveau de votre capital ne sera pas connu par le fisc belge, même si ce même capital aux Pays-Bas ou en Angleterre sera connu, parce que le système CRS joue et là on dit que le solde des comptes doit être connu. Donc, les États-Unis jouent un peu un rôle dangereux mais, c'est vraiment dans leur propre intérêt ce qu'ils font. Donc, ils disent on va vous sanctionner si vous ne jouez pas avec nous, avec votre système FATCA, mais ça sera, je crois, au niveau juridique cent fois plus facile qu'ils s'engagent au niveau du CRS qu'ils fassent comme tout le monde. Mais, ils ne font pas ça.

**PC:** Et vous venez de parler d'intérêt, alors je voulais vous demander : est-ce que vous ne pensez pas que, suite à la crise bancaire de 2008, s'en est suivi des problèmes au niveau des équilibres budgétaires des Etats et que, finalement, il y a un intérêt aussi à refiler la problématique à l'Union européenne qui est mieux engagée, puisqu'elle est plus internationale, elle est supranationale. Je vais prendre un exemple : si la Belgique doit conclure un échange d'informations avec la Suisse, où le Luxembourg, on va lui répondre non, nous on n'a pas envie, donc, il n'y a pas de sanction. Et que, finalement, quand c'est l'Union européenne, elle a beaucoup plus d'impact et, pour finir, c'est une occasion, une opportunité pour les Etats qui ont des difficultés budgétaires de rapatrier de l'argent issu de la fraude et de l'évasion fiscales au sein du budget ?

**FS:** Oui, c'est pour ça qu'ils s'engagent dans ce système-là, ça, c'est certain. S'ils vont réussir à attraper ou à garder cet argent-là, ça, je ne sais pas, parce qu'il y aura toujours des pays qui resteront en dehors. Mais oui, c'est l'idée politique et l'idée juridique. Je crois que le système est vraiment fait pour ça.

**PC:** Vous pensez à quoi comme pays qui reste(nt) encore en dehors ?

**FS:** Maintenant, il y a pas les Panama, mais quelques pays de là. Je ne les connais pas par cœur. Je sais par exemple que certains pays aux Émirats Arabes Unis ne le mettent pas en application. Il y a également Singapour, qui s'est engagé pour 2018. Donc, c'est un engagement, ce n'est pas encore une vraie signature du CRS. Donc il y aura toujours, même si ce n'est que cinq pays, il y aura toujours quelques-uns dans le monde qui ont intérêt à ne pas accepter le CRS.

**PC:** Et donc, si je vous entends bien, vous croyez que tout le monde dit que maintenant l'évasion fiscale et le secret bancaire, c'est terminé, on n'en parle plus, vous croyez, en fait, que ça va encore continuer ?

**FS:** Si ça va encore continuer, je crains que les personnes qui veulent rester hors du « scope » vont tenter tout. Je crois maintenant que l'argent qui vient de l'évasion fiscale, même s'il y a une différence entre fraude et évasion fiscales, je crois au niveau personnel que l'argent qui vient de l'évasion et de la fraude fiscales, il va entrer dans le « scope » et le CRS va vraiment aider les Etats membres à trouver l'argent là. Mais je crois que l'argent qui est vraiment

criminel, là, je ne sais pas si on va réussir parce que l'argent criminel est quelque chose de tout-à-fait différent. Par exemple, pourquoi est-ce qu'il y a un intérêt également pour les résidents belges, il s'agit souvent de personnes qui ont travaillé qui sont maintenant dans leurs années 60 ou 70, et qui disent j'ai bien travaillé, j'ai une somme à l'étranger, mais je ne peux pas l'utiliser parce qu'à cause du système anti-blanchiment, on ne peut pas simplement placer l'argent dans une banque en Belgique et le donner aux enfants. C'est impossible. Donc, pour un « private planning », donc un planning de succession, c'est essentiel que l'argent soit blanc. Donc, ces gens-là, ils n'ont plus d'intérêt de garder cet argent-là au Panama parce qu'on ne peut pas utiliser ça, on ne peut pas le donner aux enfants, on ne peut pas investir avec cet argent-là. Mais l'argent qui est vraiment criminel, l'argent qui vient de drogues etc., ils n'ont pas cet intérêt, ils n'ont pas besoin de donner cet argent aux enfants. C'est pour la criminalité. Donc, là, je crois qu'ils vont tenter tout pour garder l'argent hors du « scope », hors du CRS. Mais, généralement, je crois que le système est assez strict maintenant et que beaucoup de gens vont effectivement, ou ont déjà fait une régulation, ou vont le faire, parce que c'est devenu tellement difficile. Et, également, de plus en plus, on le dit, comme avocat : qu'est-ce que ça vaut un compte de 1 million qui est illégal ? Ça ne vaut pas 1 million, parce qu'on ne peut rien faire avec cet argent. Donc il est souvent, tout le temps, mieux de payer un impôt pour pouvoir utiliser l'argent. Je crois que 500 000 € valent plus sur un compte légal que 1 million sur un compte illégal. Et les gens commencent à comprendre cela. Et donc, c'est pour ça que tous les effets de la régularisation ont tellement de succès, les agents comprennent que les années 80, que les années 90, c'est déjà du passé. Et maintenant, ça ne marche plus comme ça. Et donc, l'évasion et la fraude fiscales ne sont pas, ou ne sont plus comme c'était dans les années 90 et 80. Donc, à ce niveau-là, le système a réussi, je crois.

**PC:** Et vous croyez qu'il y a encore des stratégies d'ingénierie fiscale, pour essayer de reconstruire quelque chose sur le côté ?

**FS:** Il y aura toujours des systèmes, je crois. Mais, ça devient de plus en plus difficile. Mais, il y a encore quelques pays, je crois où on peut mettre de l'argent. Donc, je crois que ça se passe encore.

**PC :** Ce sont les pays dont vous ne vous rappelez pas, c'est ça ?

**FS:** Non. Par exemple, je sais que pendant les années 2000, Singapour était très intéressant ou très utilisé par ces gens-là. On a également les « Panama papers ». Donc, c'est encore une autre preuve qu'il y a encore des juridictions où cet argent passe.

**PC:** Est-ce que vous connaissez des acteurs qui s'opposent à cela, notamment en Belgique ?

**FS:** Non. Je pense que les avocats et tous les professionnels, ils savent que c'est presque impossible et on ne peut pas donner ces renseignements, c'est contre notre déontologie. C'est contre la loi, donc, on ne peut pas faire cela. Normalement, ou peut-être, il y a encore quelques-uns mais moi, je n'en connais pas. Probablement, il y a encore des gens qui font ça sinon, comment est-ce que l'argent passe vers ces juridictions ? Il doit encore y avoir quelques personnes qui conseillent les gens, mais je ne crois pas que ce sont les grandes boîtes ou les grands cabinets d'avocats.

**PC:** Si j'ai bien compris, je pensais que la directive avait été transposée en droit interne belge et qu'au final, c'était une représentation symbolique, on s'engageait à le faire, il n'y avait pas vraiment de mise en œuvre concrète, et ça, ce n'est plus le cas actuellement ?

**FS:** Non. Il n'y a pas encore une mise en œuvre concrète. Mais, je sais que les banques ont déjà, par exemple, mis en gros leur système. Donc, tout est prêt pour faire l'échange l'année prochaine. Pour FATCA, ils ont déjà fait ça. Donc, les banques ont déjà les systèmes informatiques. Ils ont dû adapter quelque chose, parce que FATCA et le CRS ne sont pas à 100 % les mêmes. Mais, les systèmes informatiques sont là. Donc, normalement, il n'y aura plus besoin d'une loi de transposition, d'une loi d'implémentation, parce que le cadre juridique est là. Et donc, je crois qu'il y aura encore besoin d'un arrêté royal. Mais, au niveau de la loi, je ne crois pas qu'il y ait encore une nécessité parce que le cadre est là. On a le CRS, on a la directive, on a la transposition, donc, les banques ont un titre juridique pour garder ces informations. Parce que, pour le « privacy », on a besoin d'un titre juridique pour garder l'information et pour l'échanger. Et donc, je crois que tout est prêt. Je crains un peu qu'au niveau informatique qu'il y ait encore quelque chose à faire, mais ça, c'est technique.

**PC:** Et donc, la banque devient un peu le prolongement de l'administration fiscale, alors ?



**FS:** Oui, ça, c'est une sorte de privatisation de recherche fiscale. Donc, moi, je crois que ce que font les Etats membres, c'est de pousser tous ces renseignements vers le secteur privé, ici les banques pour avoir plus d'informations et le coût sera également sur les banques. Et donc, finalement, sur les clients des banques. Le coût d'un tel système, qui va le payer ? Finalement, ce sont les clients des banques.

**PC:** Donc, finalement, les gens vont perdre de l'argent, et devoir payer (...)

**FS:** Perdre, je ne sais pas. Mais, je crois que tout ce compliance, quelqu'un doit le payer. Et donc, c'est très clair que des marges financières, les marges de profits des banques sont sous pression. Une des causes de cela, c'est par exemple le CRS et FATCA.

**PC:** C'est un peu la contrepartie due lorsqu'on a aidé les banques lors de la crise, notamment ?

**FS:** Je crois que les banques n'ont plus la possibilité au niveau politique de dire qu'elles ne veulent pas s'engager. Le rôle des banques dans la crise, ça fait qu'elles ont perdu un peu de poids politique.

**PC :** Je suis étonné qu'il n'y ait pas plus de réticences du secteur bancaire...

**FS :** Non, mais, c'est impossible parce que les sanctions sont trop lourdes. FATCA, c'est seulement les Etats-Unis qui peuvent faire quelque chose comme ça. Parce que si la Belgique dit « si vous ne nous échangez pas l'information, on va garder 35 % de tous vos revenus ». Tout le monde dit « on part de la Belgique ». Mais, pour les Etats-Unis, c'est impossible. C'est pour ça que FATCA a marché et c'est pour ça que l'OCDE a dit que s'ils ont institué un système comme ça, nous on veut quelque chose d'égal. Et donc, c'est pour ça que le CRS est là.

**PC :** Donc, il y a une chronologie : ça a d'abord été les Etats-Unis, puis l'OCDE, puis l'Union européenne ?

**FS :** Oui, c'est comme ça. Et peut-être l'OCDE et l'Union ont probablement parlé tout le temps. Mais, le premier système, c'était FATCA. Et c'est à cause de tous les problèmes en

Suisse avec l'UBS, donc, on a essayé de recevoir des données des résidents américains là et je crois qu'il y a quelques mois, finalement, il y avait une jurisprudence de la plus haute Cour en Suisse qui a confirmé que même avec des systèmes anciens, donc avec le traité entre la Suisse et l'Amérique, ces informations devraient être échangées. Et donc, c'est avec la crise que les Etats-Unis ont dit qu'ils voulaient savoir de tous les résidents et même de tous nos nationaux, parce qu'il y a encore une différence entre une résidence fiscale, mais, pour FATCA, ça marche pour tout le monde qui a un passeport américain. Donc, même si cette personne n'a plus d'avoirs aux Etats-Unis, ne travaille plus aux Etats-Unis, il tombe encore sous FATCA. Donc, c'est différent avec le CRS. Le CRS, il ne marche qu'au niveau de la résidence fiscale.

**PC :** Donc, il ne manquait vraiment que la dimension politique puisqu'en 2003, l'Union européenne avait déjà impulsé ça, il ne manquait vraiment que le (...)

**FS :** Oui, mais ça a vraiment marché le système de la directive épargne. Mais, c'est très limité : il ne s'agissait que des intérêts sur les comptes bancaires.

**PC :** Ca a donné des idées quoi ?

**FS :** Ca a donné des idées et je crois que beaucoup de gens ont fait une transposition de leur argent vers le Luxembourg qui n'était pas dans le système, au début. C'était le « blueprint » de ce système d'échange d'informations. Tout ça a commencé en avril 2008 avec le G20 à Londres. Ca a pris 5 ou 6 ans pour en finir avec le secret bancaire mais, maintenant, c'est à peu près, c'est presque fini.

**PC :** D'accord. Merci d'avoir répondu à mes questions.

**FS :** J'espère que ça vous a aidé.

**PC :** Oui, beaucoup ! Merci.