



Secrétariat

Distr. limitée  
22 octobre 1997  
Français  
Original : anglais

Groupe spécial d'experts de la coopération internationale  
en matière fiscale  
Huitième réunion  
Genève, 15-19 décembre 1997

Questions soulevées par l'utilisation des paradis fiscaux,  
s'agissant en particulier de l'obtention d'informations  
concernant les transactions qui y ont lieu  
par les autorités fiscales d'autres pays\*

Table des matières

	Paragraphe	Page
I. Introduction .....	1-3	2
II. Qu'est-ce qu'un paradis fiscal? .....	4-13	2
III. Problèmes posés par les paradis fiscaux .....	14-19	4
IV. Mesures prises pour résoudre les problèmes posés par les paradis fiscaux .....	20-46	5
V. Conclusions .....	47-48	7

\* Document rédigé par M. David R. Tillinghast, consultant du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Les vues exprimées ici sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation.

## I. Introduction

1. Dans certains cas, les entreprises multinationales n'ont qu'une marge de manoeuvre très restreinte dans le choix du pays ou des pays où elles mèneront leurs activités et seront donc imposées. L'exploitation des ressources naturelles par exemple ne peut avoir lieu que là où se trouvent ces ressources. Dans la plupart des cas, les entreprises ont au contraire un choix très large. Du fait de la libéralisation et de l'intégration rapide de l'économie mondiale, les entreprises peuvent implanter leurs opérations pratiquement où elles le veulent dans le monde. En outre, on constate une augmentation énorme de la part, dans l'activité économique totale, des services et intangibles, par opposition aux biens matériels, et une entreprise produisant des services a une marge de manoeuvre plus grande encore pour «créer» l'activité qui sera la source de son revenu là où elle veut<sup>1</sup>. Pour prendre un exemple simple, un ordinateur équipé d'un serveur utilisé par une entreprise pour offrir des biens ou des services sur l'Internet peut être installé dans n'importe quel endroit relié à un réseau de télécommunications (c'est-à-dire partout dans le monde)<sup>2</sup>.

2. De plus, même si une entreprise s'établit dans un pays donné pour y mener une activité, elle peut dégager une partie de ses bénéfices en dehors de ce pays – par exemple en vendant des articles produits dans le pays par une filiale située dans un autre pays et en finançant les opérations par une filiale financière également située ailleurs. Les banques, les compagnies d'assurance et autres institutions financières ont également une grande latitude dans le choix de l'emplacement où elles vont dégager un revenu, en raison de la mondialisation des marchés financiers et de l'absence pratiquement complète de restrictions du type contrôle des changes. De plus, en choisissant les conditions les plus favorables pour ses transactions entre différentes entités au sein d'un groupe multinational («prix de cession interne»), l'entreprise peut déterminer comme elle l'entend la proportion de son revenu imputable à chacun des pays concernés. Même les particuliers qui investissent peuvent profiter de la liberté de choisir le lieu où se formera leur revenu<sup>3</sup>.

3. C'est cette liberté de choix quant à l'emplacement de l'activité qui explique l'essor rapide des paradis fiscaux. Comme les entreprises et les investisseurs cherchent à réduire au minimum leurs charges fiscales, ils ont tendance à «domicilier» leur revenu dans un pays où ce revenu n'est pas imposé ou est imposé légèrement.

## II. Qu'est-ce qu'un paradis fiscal?

4. Dans les termes les plus généraux, un paradis fiscal peut se définir comme un pays ou un territoire qui n'impose pas ou impose très légèrement les sociétés, les sociétés fiduciaires ou autres entités qui y sont enregistrées<sup>4</sup>. En créant une société dans un tel pays et en faisant en sorte que cette société dégage des revenus dans un pays tiers, une entreprise multinationale peut protéger son revenu aussi bien à la source que dans le pays de son siège social. En constituant une société holding ou une société fiduciaire dans un paradis fiscal, un particulier ou une institution quelconque peut de même faire échapper à l'impôt le revenu de ses placements.

5. Certains pays sont des paradis fiscaux par le simple fait qu'ils n'imposent ni le revenu ni les bénéfices<sup>5</sup>. D'autres, traditionnellement, n'imposent que les revenus découlant d'opérations effectuées sur leur territoire<sup>6</sup>. Dans de nombreux cas, cependant, un pays est devenu un paradis fiscal en adoptant expressément une législation accordant des avantages fiscaux sélectifs. Par exemple, un pays peut exonérer d'impôt des sociétés ou autres entités nommément désignées (appelées alors parfois «sociétés exonérées» ou «sociétés d'affaires internationales») qui sont la propriété de non-résidents et qui produisent des revenus en dehors de son territoire<sup>7</sup>. Dans d'autres cas, des dispositions favorables s'appliquent à tous les contribuables, mais uniquement à certaines catégories de revenus, par exemple les dividendes reçus de ses filiales par une société holding<sup>8</sup>. Les pays qui entrent dans cette dernière catégorie ne souhaitent pas être considérés comme des paradis fiscaux; mais l'effet de leur législation est le même au regard des catégories de revenus concernées que celle d'un pays qui n'impose pas ou impose légèrement des catégories plus larges de revenus.

6. Un pays peut tirer trois types d'avantages de sa situation de paradis fiscal. D'abord, même s'il n'impose pas ou impose très légèrement le revenu ou les bénéfices, il collecte normalement des patentes ou autres droits, qui produisent certaines recettes publiques, en particulier si le pays parvient à attirer un grand nombre de sociétés ou d'investisseurs<sup>9</sup>. Deuxièmement, la constitution de compagnies financières, de sociétés fiduciaires ou d'entités similaires dans un pays qui est un paradis fiscal crée des emplois pour les hommes de loi, comptables et employés administratifs locaux. (Certains pays comme l'Irlande subordonnent expressément l'octroi d'avant

ges fiscaux à la garantie, par l'investisseur, de la création d'un certain nombre d'emplois locaux)<sup>10</sup>. Troisièmement, la création d'un grand nombre de compagnies commerciales ou financières dans un pays suffit à le transformer en centre bancaire. De nombreux paradis fiscaux sont des pays insulaires dont les perspectives économiques sont médiocres, en dehors des activités du type décrit ici.

## Types de paradis fiscaux

7. Il est impossible, dans la limite du présent document, de décrire tous les paradis fiscaux existant au monde et tous les avantages fiscaux qu'ils offrent. Un traité publié sur la question donne la liste de 66 pays et territoires offrant des avantages d'un type ou d'un autre<sup>11</sup>. Mais il peut être utile de distinguer trois types de pays ou territoires qui peuvent être considérés comme des paradis fiscaux.

### Les paradis fiscaux «purs»

8. Il s'agit de pays ou territoires qui offrent une exonération fiscale totale ou presque totale sur les revenus de toute nature que les entités contrôlées par des non-résidents perçoivent de sources extérieures. Les pays ou territoires les plus connus, dans cette catégorie, sont les Bermudes, les Bahamas, la Barbade, les îles Vierges britanniques, les îles Caïmanes, le Costa Rica, Chypre, Gibraltar, Guernesey, Jersey, le Liechtenstein, les Antilles néerlandaises et le Panama<sup>12</sup>.

### Paradis fiscaux «purs» ayant conclu des traités favorables relatifs à l'imposition du revenu

9. La deuxième catégorie est composée de pays qui, outre une fiscalité légère ou inexistante, ont conclu avec un autre pays ou plusieurs autres pays des traités exceptionnellement favorables portant sur l'imposition du revenu. Maurice en est actuellement le meilleur exemple. Un grand nombre de placements privés, en Inde, sont effectués par des sociétés de portefeuille mauriciennes. C'est le cas parce que Maurice, où la fiscalité est déjà assez légère, a conclu avec l'Inde un traité sur l'imposition du revenu qui ramène à 5 % le prélèvement à la source sur les dividendes (si la société de portefeuille détient au moins 10 % des droits de vote dans l'entreprise contribuable) et exonère en outre de l'impôt indien sur les plus-values qui seraient réalisées sur les actions d'une société indienne – dispositions qui ne figurent pas dans la plupart des traités relatifs à l'imposition du revenu conclus par l'Inde avec d'autres pays<sup>13</sup>.

10. La Malaisie est un autre exemple<sup>14</sup>. Ce pays a fait de son île de Labuan un centre financier extraterritorial, offrant une exonération d'impôt pratiquement complète. Les sociétés établies à Labuan peuvent se prévaloir des dispositions des traités relatifs à l'imposition du revenu conclus, en assez grand nombre, par la Malaisie. Récemment, pourtant, certains des pays qui ont conclu ces traités avec la Malaisie ont indiqué qu'ils envisageaient de refuser le bénéfice de certains de leurs dispositions aux sociétés établies à Labuan<sup>15</sup>.

### Paradis fiscaux sélectifs

11. La troisième catégorie de pays qui peuvent être considérés comme des paradis fiscaux (bien qu'eux-mêmes ne se considèrent pas comme tels) est composée de pays qui offrent un traitement fiscal favorable à certaines activités<sup>16</sup>. Les Pays-Bas en sont un exemple. Dans ce pays, les sociétés sont assez lourdement imposées<sup>17</sup>. Cependant, en vertu du privilège dit de participation, une société néerlandaise n'est pas imposée sur les dividendes perçus des sociétés dans lesquelles elle détient une participation importante, même si ces sociétés sont situées à l'étranger. Les plus-values réalisées sur la cession de parts de ces sociétés est également exonérée d'impôt<sup>18</sup>. Ainsi, une société néerlandaise qui détiendrait des parts de filiales ne payerait pas sur ces parts d'impôt sur le revenu aux Pays-Bas. En outre, les Pays-Bas ont récemment rendu très favorable le régime fiscal applicable aux sociétés faisant partie de groupes financiers (des sociétés qui empruntent à d'autres sociétés d'un même groupe ou à des tierces parties, et reprêtent à des entreprises faisant partie du même groupe)<sup>19</sup>. En outre, les Pays-Bas n'imposent pas les revenus obtenus par une filiale étrangère d'une société néerlandaise si celle-ci, à quelque degré que ce soit, est déjà imposée à l'étranger<sup>20</sup>. Le résultat est que de nombreuses entreprises créent des sociétés de droit néerlandais ayant des filiales situées dans d'autres pays.

12. Parmi les autres pays qui sont des paradis fiscaux sélectifs, il faut citer l'Irlande, qui accorde un traitement fiscal favorable à diverses activités financières, ou dans les secteurs des assurances et des services en vertu du régime dit «Dublin Docks», ainsi qu'à certaines opérations manufacturières<sup>21</sup>, et la Belgique qui accorde un traitement fiscal extrêmement favorable aux «centres de coordination», «centres de distribution» et «centres de services» menant des activités administratives, financières ou commerciales pour des entreprises multinationales<sup>22</sup>.

### Paradis fiscaux garantissant la confidentialité

13. De nombreux paradis fiscaux cherchent à devenir plus attrayants encore pour les sociétés et investisseurs internationaux en leur garantissant la confidentialité. Ainsi, par exemple, à Vanuatu, les affaires que mènent les sociétés exonérées (sociétés contrôlées par des non-résidents qui ont des revenus en dehors de Vanuatu) sont protégées par une confidentialité totale dont la violation est un délit<sup>23</sup>. Un nombre plus grand encore de paradis fiscaux appliquent le secret bancaire, la loi interdisant alors (au moins en l'absence d'activités criminelles) aux banques locales et aux fonctionnaires de divulguer une information quelconque concernant les transactions financières faites dans le pays<sup>24</sup>.

## III. Problèmes posés par les paradis fiscaux

14. L'existence de paradis fiscaux est un véritable casse-tête pour les autorités fiscales des autres pays.

### Érosion de l'assiette de l'impôt

15. La principale préoccupation des administrations fiscales, s'agissant de transactions commerciales et d'investissements usuels, est que même si une filiale d'une société multinationale traite avec une autre filiale qui se situe dans un paradis fiscal en se conformant au principe de la pleine concurrence, les transactions effectuées entraînent une érosion de l'assiette de l'impôt dans le pays de la première. Si une entreprise manufacturière, par exemple, au lieu de verser directement ses produits passe par une société de distribution domiciliée dans un paradis fiscal, qui les revend ensuite à des clients dans d'autres pays, une partie des bénéfices réalisés ne sera pas imposable dans le pays où la fabrication a lieu. Si la filiale située dans le paradis fiscal impute des coûts à l'entreprise manufacturière et si ces coûts sont déductibles du revenu imposable de cette dernière, l'effet sera similaire. Au nombre de ces coûts possibles figurent notamment :

- a) Les intérêts dus à une société de crédit du groupe ayant accordé un prêt;
- b) Les redevances perçues par une société d'octroi de licences du groupe pour la concession de brevets, de procédés techniques ou autres biens incorporels;
- c) Les primes dues à une compagnie d'assurance captive, qui est une filiale du groupe;

d) Les frais de gestion et la rémunération des services administratifs, techniques, financiers ou autres fournis.

Comme on l'a vu plus haut, une partie de plus en plus importante du commerce international a pour cadre le cyberspace (Internet et autres moyens de communication) et le risque que des transactions passant par des paradis fiscaux n'entraînent une érosion de l'assiette de l'impôt dans les autres pays va devenir de plus en plus réel. Il est maintenant possible par exemple pour un client de passer commande et de payer biens et services par le biais d'un serveur (ordinateur) situé dans un paradis fiscal<sup>25</sup>. Il est en outre considérablement plus facile de demander à du personnel de travailler dans un paradis fiscal si ses compétences peuvent être utilisées dans n'importe quelle autre région du monde<sup>26</sup>.

### Abus dans la fixation des prix de cession interne

16. L'utilisation de paradis fiscaux pose un autre problème aux administrations fiscales : les transactions susmentionnées ne sont pas toujours, dans les faits, menées selon le principe de la pleine concurrence. Il s'agit là du problème bien connu de la fixation des prix de cession interne<sup>27</sup>. Désireuses de maximiser les revenus imputés à des sociétés du groupe situées dans des paradis fiscaux, les entreprises configurent parfois les transactions effectuées au sein du groupe de façon à favoriser anormalement ces sociétés. Ici encore, comme la révolution des télécommunications permet de plus en plus la prestation de services dans les pays les plus divers, notamment les paradis fiscaux, les problèmes que poseront aux administrations fiscales les pratiques de fixation des prix de cession interne vont se multiplier<sup>28</sup>.

### Impossibilité d'obtenir des renseignements

17. Le troisième grand problème tient au mal que les administrations fiscales ont à obtenir des renseignements auprès des autorités des paradis fiscaux. Ce problème entraîne d'autres dans deux domaines qui ne sont pas en général apparentés.

#### Transactions liées à la criminalité organisée

18. On estime que les paradis fiscaux qui ont des lois très strictes en matière de confidentialité sont fréquemment le théâtre de transactions liées à la criminalité organisée, notamment le blanchiment d'argent<sup>29</sup>. La pratique risque en effet d'empêcher les organes chargés d'assurer le respect des

lois (administrations fiscales et autres) de démonter les opérations financières faisant partie d'activités criminelles.

#### Renseignements relatifs aux transactions commerciales

19. Leur incapacité à obtenir des informations auprès des paradis fiscaux peut également entraver les efforts déployés par les administrations fiscales pour examiner et, le cas échéant, redresser les transactions commerciales effectuées au sein du groupe, c'est-à-dire s'assurer dans un premier temps que les transactions ont une réalité économique, et ensuite, qu'elles se font selon le principe de la pleine concurrence. Si le paradis fiscal veille au respect des lois relatives au secret bancaire, ces lois peuvent faire obstacle à la communication des informations<sup>30</sup>. Même en l'absence de lois de ce type, de nombreux États qui sont des paradis fiscaux ne sont pas parties à des conventions relatives à l'imposition des revenus (étant donné qu'ils n'ont rien à offrir en échange à d'éventuels partenaires) et, faute de telles conventions, ne sont pas toujours juridiquement équipés pour communiquer des renseignements à d'autres pays ni enclins à le faire.

### IV. Mesures prises pour résoudre les problèmes posés par les paradis fiscaux

20. Les pays développés (et de plus en plus les pays en développement) ont pris différentes dispositions pour résoudre les problèmes posés par les paradis fiscaux.

#### Législation relative aux paradis fiscaux

21. L'une des mesures de plus en plus souvent adoptées pour résoudre le premier des trois problèmes susmentionnés (l'érosion de l'assiette de l'impôt) est l'adoption d'une législation aux termes de laquelle une société mère ou un actionnaire important résident d'un pays tiers doit payer sa part d'impôts sur les bénéfices réalisés par une société située dans un paradis fiscal. Il existe deux types principaux de dispositions fiscales. Le premier – et le plus courant – concerne les sociétés étrangères captives. Bien que les dispositions spécifiques varient d'un pays à l'autre, le but de cette législation est de faire en sorte qu'une société mère d'une société refuge (ou un actionnaire important de cette société) inclue dans son revenu imposable sa part de certains types de revenus de la société refuge, qu'elle (ou il) reçoive ou non effectivement une part de ces revenus<sup>31</sup>. Les revenus visés comprennent par exemple les dividendes, les intérêts

et les redevances reçus de personnes apparentées et les revenus provenant de la vente de biens ou de la prestation de services à des entités connexes relevant d'autres juridictions. Certaines lois comportent une «liste noire» de paradis fiscaux et toute transaction s'y déroulant sera imposable<sup>32</sup>. Aux termes de certaines autres lois, les opérations menées dans des pays où le taux d'imposition est substantiel (par exemple, au moins 25 %) sont exonérées<sup>33</sup>.

22. Plusieurs pays ont en outre adopté une législation selon laquelle les actionnaires résidents de sociétés d'investissement extraterritoriales (à savoir de sociétés tirant surtout des revenus passifs de placements) doivent payer des impôts sur leur part desdits revenus, soit régulièrement, soit à terme, auquel cas des intérêts sont perçus pour compenser le retard dans le paiement de l'impôt<sup>34</sup>.

23. Lorsqu'un régime spécial du type susmentionné est applicable, les économies fiscales qui pourraient être réalisées en «plaçant» les revenus dans un paradis fiscal sont annulées par le fait qu'un impôt est prélevé par le pays où la société mère ou l'actionnaire réside. Cela peut toutefois se traduire par une redistribution des revenus entre les pays; les paiements faits aux entités situées dans le paradis fiscal peuvent être déduits des bénéfices imposés par le pays à partir duquel les paiements sont effectués (le pays source), même lorsque ces montants accroissent les impôts payés dans le pays de résidence.

#### Contrôle des prix de cession interne

24. Le second type de réaction des autorités fiscales aux problèmes posés par les paradis fiscaux consiste à surveiller les transactions entre les entités impliquées et, le cas échéant, à rendre les conditions de ces transactions conformes au principe de la pleine concurrence. Cette surveillance des prix de cession interne est devenue une préoccupation majeure des autorités fiscales dans presque tous les pays. Ce problème n'est pas limité aux transactions passant par des paradis fiscaux (étant donné que des entreprises peuvent effectuer des transactions qui ne respectent pas le principe de la pleine concurrence pour un certain nombre de raisons autres que celle consistant simplement à «domicilier» des revenus dans des paradis fiscaux), toutefois les opérations faites dans les paradis fiscaux sont généralement suivies de très près.

25. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié une série très complète de directives sur les prix de cession interne<sup>35</sup> que ses membres respectent plus ou moins étroitement. En outre, certains pays, et plus particulièrement les États-Unis, ont publié leurs propres directives sur les prix de cession interne<sup>36</sup>.

26. Les questions posées par les prix de cession interne sont aujourd'hui parmi les plus difficiles et les plus importantes dans le domaine de la fiscalité internationale et le nombre et la complexité de ces problèmes dépassent de loin la portée du présent rapport.

27. Toutefois, comme indiqué plus haut, le fait qu'une part rapidement croissante des transactions internationales concerne les services ou la fourniture d'actifs incorporels a sans aucun doute non seulement rendu plus difficile la fixation de prix conformes au principe de la pleine concurrence mais encore est venu renforcer le rôle que les paradis fiscaux sont appelés à jouer dans le domaine des échanges et des investissements internationaux<sup>37</sup>.

28. On a évoqué plus haut le fait qu'une entreprise qui, par exemple, fournit des informations à ses clients dans le monde entier peut installer pratiquement n'importe où les serveurs (ordinateurs) qui diffusent ce type de renseignements et dont bon nombre sont donc établis dans des paradis fiscaux. On peut observer la même tendance en matière financière. De plus en plus, des sociétés et des investisseurs effectuent des transactions extrêmement complexes telles que celles faisant appel à des instruments financiers dérivés<sup>38</sup> qui n'entrent pas aisément dans les catégories fiscales traditionnelles. Ces transactions, en général, ont lieu au moins en partie dans un paradis fiscal. Comme indiqué ci-dessus, des banques et des institutions financières – désormais libérées du contrôle des changes et d'autres restrictions analogues – peuvent effectuer des transactions n'importe où. Domicilier dans un paradis fiscal, un fonds d'investissement à vocation internationale va désormais pratiquement de soi.

29. Du fait de cette évolution, le contrôle des éventuels abus dans la fixation des prix de cession interne est devenu une source de préoccupation croissante pour les administrateurs fiscaux dans le monde entier.

## Obtention d'informations sur les transactions mettant en jeu des paradis fiscaux

### Recours aux conventions fiscales

30. Lorsque les autorités fiscales ont affaire à des paradis fiscaux «sélectifs», qu'on a décrits plus haut, elles devraient être à même dans de nombreux cas d'obtenir des informations en application des dispositions relatives à l'échange d'informations des conventions fiscales concernant l'imposition des revenus. Ainsi, la Belgique, l'Irlande et les Pays-Bas sont parties à un grand nombre de conventions fiscales bilatérales concernant l'imposition des revenus inspirées du Modèle de convention fiscale de l'OCDE qui prévoit notamment que les

autorités fiscales des deux parties contractantes (sous réserve de certaines conditions) sont tenues d'échanger des informations pour être à même d'appliquer leur législation fiscale<sup>39</sup>.

31. La position de la Suisse à ce propos est intéressante. Ce pays protège de longue date la confidentialité commerciale et financière et applique une loi sur le secret bancaire. Aussi a-t-il répugné à inclure dans les conventions fiscales qu'il signe les dispositions standard d'échanges de renseignements du Modèle de convention fiscale de l'OCDE<sup>40</sup>; en règle générale, il n'a accepté de fournir que les informations nécessaires pour appliquer la convention fiscale elle-même – excluant celles qui le sont pour appliquer l'ensemble de la législation fiscale des pays parties à la convention. Ce phénomène a constitué un important obstacle lors des négociations récemment conclues entre la Suisse et les États-Unis au sujet d'une nouvelle convention sur l'imposition des revenus. Les États-Unis sont résolument attachés à un échange d'informations sans réserve entre les parties à la convention; à titre d'exemple, les États-Unis ont différé la conclusion de leur projet de convention avec le Kazakhstan jusqu'à ce qu'ils aient acquis la certitude que la loi sur le secret bancaire de ce pays ne l'empêcherait pas de fournir les informations voulues<sup>41</sup>.

32. Toutefois, dans le cas de la Suisse, les États-Unis n'ont pas réussi à obtenir que ce pays accepte une disposition d'une portée aussi large que celle contenue dans le Modèle de convention de l'OCDE. La nouvelle convention (qui n'a pas encore été ratifiée) ne prescrit l'échange de renseignements que dans les cas de «fraude fiscale»<sup>42</sup>. Et dans de nombreux cas, il peut être difficile pour une administration fiscale de convaincre les autorités suisses qu'il y a eu fraude fiscale dans les transactions qu'il souhaite examiner. Ainsi, la Suisse peut adopter – sans doute à bon droit – la position selon laquelle une enquête sur la fixation d'un «prix de transfert» n'implique pas nécessairement fraude, au moins en l'absence d'indices en ce sens.

### Obtenir du paradis fiscal qu'il accepte de fournir des informations

33. Il est peut-être difficile pour un pays donné de conclure une convention fiscale proprement dite avec un paradis fiscal; toutefois, il peut s'avérer possible de conclure des accords portant exclusivement sur l'échange d'informations. Les États-Unis ont conclu un certain nombre d'accords de ce type<sup>43</sup>. Toutefois, il peut être nécessaire de prévoir des dispositions visant à encourager le paradis fiscal à signer un tel accord dans la mesure où celui-ci peut considérer que le droit qu'il acquiert en échange d'obtenir des informations de la part du pays souhaitant l'accord ne revêt pas pour le paradis fiscal une importance particulière. Dans le cas des

États-Unis, cette incitation découle d'une disposition de la législation américaine qui interdit aux contribuables américains de déduire les dépenses afférentes à leur participation à toute convention ou réunion dans un pays situé dans la région des Caraïbes à moins que ce pays n'ait conclu un accord d'échange d'informations<sup>44</sup>. Étant donné que le tourisme est particulièrement important pour les pays de cette région, bon nombre d'entre eux ont conclu les accords voulus. Toutefois, il se peut que cette approche ne soit pas applicable à de nombreux pays.

34. Même si un paradis fiscal n'est pas disposé à conclure un accord général d'échange d'informations, il peut être prêt à conclure un accord plus limité portant exclusivement sur la fourniture d'informations en cas de délit présumé. Ainsi, les États-Unis ont conclu une série d'accords aux termes desquels les autorités fiscales des îles Caïmanes (territoire qui n'a pas conclu d'accord général d'échange d'informations) ont accepté de fournir des informations au sujet de poursuites judiciaires, notamment de poursuites en matière fiscale engagées par les États-Unis<sup>45</sup>. Le Vanuatu, sous la pression de l'Australie, a accepté des dispositions analogues<sup>46</sup>. On est en droit de supposer toutefois que le nombre de cas dans lesquels les paradis fiscaux sont disposés à conclure de tels accords est limité.

#### Coopération avec les autres pays qui ne sont pas des paradis fiscaux

35. Dans un certain nombre de situations, les autorités fiscales de deux pays (ou plus) qui ne sont pas des paradis fiscaux ont collaboré pour recueillir des informations concernant des transactions effectuées dans des paradis fiscaux. Supposons, par exemple, que la filiale F, sise dans un pays X, vende des marchandises qu'elle produit à la filiale G, sise dans un paradis fiscal, qui à son tour revend ces produits à la société mère, sise dans le pays Y. En mettant en commun les informations dont elles disposent, les autorités fiscales des pays X et Y devraient être à même de reconstituer les termes des deux séries de transactions avec la filiale G, et par là même de déterminer la proportion des bénéfices qui est imputée au paradis fiscal. Ce processus peut être facilité si le pays X et le pays Y, comme plusieurs pays de l'OCDE, ont conclu des accords (ou des arrangements de travail) aux termes desquels l'un et l'autre pays procèdent à un examen simultané des mêmes contribuables ou de contribuables apparentés ou échangent des renseignements sur l'ensemble de l'activité d'un secteur<sup>47</sup>.

36. En principe, cette technique pourrait non seulement être appliquée à la vente des marchandises, mais encore à des transactions mettant en jeu des revenus d'actifs incorporels avec rétrocession immédiate ou des accords d'assurance ou

encore la fourniture à un tiers de services faisant intervenir plusieurs sociétés d'un groupe.

#### Autoassistance

37. Outre les accords internationaux et la coopération bilatérale, un pays peut prendre de nombreuses mesures pour exiger d'une personne relevant de sa juridiction qu'elle lui fournisse des renseignements concernant des transactions effectuées entre des entités ou des particuliers résidents et des entités domiciliées dans des paradis fiscaux. L'efficacité de ces mesures et la possibilité, sur le plan politique, de les appliquer dans un pays donné dépendent, bien entendu, de la situation particulière du pays, notamment la nature des impôts qui y sont perçus, sa capacité d'appliquer son régime fiscal et son système juridique en général. Les mesures prises aux États-Unis, qui sont assez nombreuses, donnent une idée des possibilités offertes dans ce domaine.

38. En général, l'Internal Revenue Service (IRS) peut obliger une société américaine à lui remettre tout document ou renseignement en sa possession<sup>48</sup>, y compris des archives qui se trouvent en dehors des États-Unis<sup>49</sup>. Cette disposition s'étend également aux archives que détiennent d'autres entités qui sont sous le contrôle de la société, autrement dit une société mère est tenue de fournir les archives que gardent ses filiales à l'étranger<sup>50</sup>.

39. Les banques qui comptent le contribuable parmi leur clientèle sont une deuxième source d'information. De nombreuses banques ont des agences dans le monde entier. Dans une affaire célèbre, l'IRS a obligé une banque canadienne qui avait une agence aux États-Unis à lui remettre des dossiers concernant des comptes qu'un client avait ouverts dans des agences de la banque au Bahamas, à Antigua et dans les îles Caïmanes<sup>51</sup>.

40. La troisième principale source de renseignements est la société mère étrangère d'une filiale opérant aux États-Unis. Dans une affaire qui a fait date, l'IRS a réussi à obtenir de Toyota, une société japonaise qui n'a pas d'activités commerciales aux États-Unis, qu'elle lui fournisse des renseignements concernant les bénéfices qu'elle avait réalisés grâce au transfert d'automobiles vers sa filiale aux États-Unis dans le cadre de transactions «au coût interne»<sup>52</sup>. L'argument invoqué était que, bien qu'elle soit passée par une filiale, la société mère s'était suffisamment engagée dans des activités commerciales aux États-Unis («exploitation intentionnelle du marché américain») pour que l'application de la législation américaine à son égard soit justifiée<sup>53</sup>. Par ailleurs, dans une affaire dans laquelle était impliqué un financier en fuite, Marc Rich, un tribunal a donné raison à l'IRS et a ordonné à la société mère suisse d'une filiale américaine de remettre à

l'IRS des documents qui étaient en sa possession, faisant valoir que des mesures prises hors des États-Unis pouvaient donner lieu à une responsabilité juridique aux États-Unis si ces mesures avaient une incidence sur le territoire du pays<sup>54</sup>.

41. Dans de nombreux cas, le contribuable ou la personne à qui l'IRS demande de fournir des renseignements qui se trouvent dans un paradis fiscal s'oppose à la demande en arguant que la divulgation des renseignements requis constituerait une violation des lois relatives au secret bancaire en vigueur dans le paradis fiscal, ce qui est souvent le cas. Les tribunaux américains soutiennent que l'existence de telles lois n'interdit pas automatiquement à l'IRS de demander des renseignements et que l'intérêt des États-Unis, lorsqu'ils ont besoin de certains renseignements afin d'appliquer leur législation fiscale, doit être comparé au préjudice qui pourrait être porté à la personne priée de fournir lesdits renseignements<sup>50</sup>. Le résultat a été que, dans certains cas, la personne a été contrainte de fournir les renseignements requis et que, dans d'autres, lorsque la responsabilité pénale était grave ou que le besoin d'information de l'IRS ne semblait pas impérieux, la divulgation d'informations n'a pas été exigée<sup>55</sup>.

42. L'IRS a contourné les lois étrangères relatives au secret bancaire d'une autre manière ingénieuse. Ces lois prévoient souvent que le titulaire d'un compte peut demander la levée du secret bancaire. Dans plusieurs cas, le tribunal a ordonné à un contribuable américain impliqué dans une affaire pénale de renoncer à ce que la loi relative au secret bancaire en vigueur dans le paradis fiscal soit appliquée à son compte<sup>56</sup>. Bien entendu, cela a été possible uniquement parce que le contribuable relevait personnellement de la juridiction de la cour et qu'il était le titulaire du compte.

43. Toutes les mesures susmentionnées ont été prises en application des procédures et principes juridiques généraux régissant le droit que l'IRS a d'exiger qu'on lui fournisse des renseignements concernant des affaires fiscales. Deux dispositions législatives portant expressément sur la collecte de renseignements à l'échelle internationale ont toutefois été adoptées.

44. Selon des principes fiscaux américains d'application générale, le calcul du montant imposable effectué par l'IRS est présumé exact et c'est au contribuable qu'il incombe de démontrer le contraire<sup>57</sup>. La première des dispositions législatives susmentionnées prévoit que, si l'IRS demande à un contribuable de lui remettre des documents qui se trouvent à l'étranger et que celui-ci ne s'exécute pas (en indiquant une violation de la loi relative au secret bancaire d'un pays étranger, par exemple), le tribunal, lors d'une action en justice intentée par la suite aux États-Unis, peut interdire audit contribuable d'utiliser tout document qu'on lui avait

demandé de présenter afin de prouver que le calcul fait par l'IRS était inexact<sup>58</sup>. Cette loi dit simplement qu'un contribuable ne peut refuser de communiquer des documents à l'IRS puis essayer de les utiliser ensuite à son avantage lors d'une action en justice.

45. Une disposition ayant une portée beaucoup plus grande a été adoptée en 1989 afin de renforcer la capacité de l'IRS de contrôler les transactions «au coût interne»<sup>59</sup>. Cette disposition, qui s'applique aux sociétés américaines dont au moins 25 % du capital est détenu par des étrangers, exige de ces sociétés qu'elles signalent, dans le détail, toutes les transactions qu'elles ont effectuées avec leur(s) propriétaire(s) étranger(s) ou toute autre entité apparentée. Les sociétés en question doivent également tenir à jour toutes les pièces contenant les renseignements voulus sur la relation qui existe entre elles et le(s) propriétaire(s) étranger(s) (ou entités apparentées), la nature et les conditions de toutes les transactions effectuées entre eux, et les résultats financiers de ces transactions, non seulement pour les sociétés américaines mais aussi pour le(s) participant(s) étranger(s). Cette documentation doit être gardée aux États-Unis ou fournie aux autorités américaines dans un délai de 60 jours si l'IRS le demande, sous peine de fortes amendes.

46. Par ailleurs, la loi fait obligation au propriétaire étranger de désigner la société américaine comme son représentant afin que l'IRS puisse légalement remettre à la société américaine des ordonnances demandant au propriétaire étranger de fournir certains documents<sup>60</sup>. Si la société américaine n'est pas désignée comme représentante ou si, lorsque l'ordonnance est prise, les documents requis ne sont pas présentés, la loi confère un grand pouvoir d'appréciation à l'IRS, qui peut alors se prononcer sur les transactions effectuées entre la société américaine et ses propriétaires étrangers ou toute entité apparentée sur la base des renseignements qu'il possède, même si ces derniers sont inexacts ou incomplets<sup>61</sup>. La menace que constitue cette latitude d'appréciation a amené la plupart des sociétés américaines appartenant à des entités étrangères à faire le nécessaire pour être désignées représentants de leur propriétaire étranger et à présenter les documents requis.

## V. Conclusions

47. Bien qu'il n'existe pas de statistiques fiables, il est manifeste que l'utilisation des paradis fiscaux par les entreprises du monde entier s'est considérablement intensifiée avec la croissance de l'économie mondiale et la libéralisation du commerce et des investissements internationaux. Les phénomènes nouveaux, tels que la prolifération d'Internet et des moyens de communication similaires et la multiplication



des instruments financiers complexes, ne feront qu'accélérer cette tendance. Pour éviter que leurs recettes fiscales ne chutent considérablement, les pays qui ne sont pas des paradis fiscaux devront faire preuve d'une ingéniosité et d'une efficacité beaucoup plus grandes dans le contrôle des transactions effectuées entre des entreprises résidant ou opérant sur leur territoire et des entités domiciliées dans un paradis fiscal. Un des grands problèmes dans ce domaine est la difficulté d'obtenir des renseignements précis concernant ces transactions. Certaines mesures peuvent être prises unilatéralement afin de faciliter l'obtention des renseignements (accords relatifs à l'échange d'information, coopération entre les autorités fiscales de deux pays ou plus ayant intérêt à contrôler les transactions effectuées avec des entités installées dans des paradis fiscaux, etc.).

48. Il n'en demeure pas moins que le recours aux paradis fiscaux continuera de poser de gros problèmes aux administrations fiscales et que ces problèmes, ainsi que les mesures concertées qui pourraient être prises afin d'y faire face, continueront d'être examinés par les organismes internationaux s'occupant d'administration et de politique fiscales.

## Notes

<sup>1</sup> Voir David R. Tillinghast, «The impact of the Internet on the taxation of international transactions», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 50 (1996), p. 524 à 527.

<sup>2</sup> Voir Owens, «The tax man cometh to Cyberspace», *Tax Notes International*, vol. 14, 2 juin 1997, p. 1833.

<sup>3</sup> On trouvera un examen de l'utilisation des sociétés holding dans Richard A. Gordon, *Tax Havens and Their Use by United States Taxpayers: An overview* (Washington, United States Treasury Department, Internal Revenue Service, 1981), p. 59.

<sup>4</sup> Ibid., p. 14; B. Arnold, *The Taxation of Controlled Foreign Corporations: An International Comparison* (Toronto, Canadian Tax Foundation, 1989), p. 113.

<sup>5</sup> Ibid., p. 15.

<sup>6</sup> On trouvera un examen du cas du Panama dans : Walter H. Diamond et B. H. Diamond, *Tax Havens of the World* (Albany, Matthew Bender, ouvrage régulièrement mis à jour), vol. 3.

<sup>7</sup> Ibid., vol. I, qui porte sur la Barbade.

<sup>8</sup> Par. 11 ci-après.

<sup>9</sup> Gordon, op. cit., p. 15.

<sup>10</sup> Diamond and Diamond, op. cit., vol. II, relatif à l'Irlande, p. 2.

<sup>11</sup> Ibid., vol. I, p. 1 à 3.

<sup>12</sup> Ibid., vol. I et II.

<sup>13</sup> Voir Mahatme et Memoni, «Indian budget introduces tax reform» *Tax Notes International*, vol. 14 (17 mars 1997), p. 891 et suiv. Dans le budget indien de 1997, le prélèvement à la source sur les dividendes a été supprimé, mais le traité conclu avec Maurice reste valable : il interdit l'imposition, par l'Inde, des bénéfices réalisés sur la cession de parts dans des sociétés indiennes.

<sup>14</sup> Diamond and Diamond, op. cit., vol. II, relatif à la Malaisie.

<sup>15</sup> Ibid., vol. I, p. 53.

<sup>16</sup> Arnold, op. cit., p. 113 et 114.

<sup>17</sup> Voir *The Taxation of Companies in Europe* (Amsterdam, Bureau international de documentation fiscale, ouvrage régulièrement mis à jour), vol. 3.

<sup>18</sup> Ibid., p. 112 à 127.

<sup>19</sup> Van Castern et Hofland, «Dutch rules on group finance companies and base erosion measures analyzed», *Tax Notes International*, vol. 14, 3 mars 1997, p. 743.

<sup>20</sup> Voir *Taxation of Companies in Europe...*, vol. 3, p. 42.

<sup>21</sup> Diamond and Diamond, op. cit., sur l'Irlande; *The Taxation of Companies in Europe...*, vol. 2, p. 98 et 99.

<sup>22</sup> Voir *The Taxation of Companies in Europe...*, vol. 1, p. 142 à 146.

<sup>23</sup> Diamond and Diamond, op. cit., vol. III, sur Vanuatu, p. 3.

<sup>24</sup> Voir Gordon, op. cit., p. 15 à 17.

<sup>25</sup> Voir Abrams et Doernberg, «How electric commerce works», *Tax Notes International*, vol. 14 (12 mai 1997), p. 1573 à 1581.

<sup>26</sup> Voir Frances M. Horner et Jeffrey Owens, «Tax and the Web: new technology, old problems», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 50 (1996), p. 516 à 524.

<sup>27</sup> Voir par exemple Horner, «International cooperation and understanding: what's new about the OECD transfer pricing guidelines», *Tax Notes International*, vol. 13 (1996), p. 1065.

<sup>28</sup> Voir Owens, loc. cit., p. 1837.

<sup>29</sup> *The Economist* (26 juillet-1er août 1997), p. 13 et 19; Gordon, op. cit., p. 111.

<sup>30</sup> Voir par. 38 à 46 ci-dessous.

<sup>31</sup> On trouvera une comparaison entre les régimes s'appliquant aux sociétés étrangères captives dans différents pays dans Arnold, op. cit., p. 127; pour une analyse de l'évolution récente des dispositions prises par l'Australie, voir Lewis, «Australia proposes changes to taxation of foreign-source income», *Tax Notes International*, vol. 14, 27 janvier 1997, p. 267.

- <sup>32</sup> Voir *Taxes and Investment in Asia and the Pacific* (Amsterdam, Bureau international de la documentation fiscale, 1996), vol. 1, qui établit une liste des pays auxquels s'applique la législation australienne concernant les sociétés étrangères captives.
- <sup>33</sup> Voir notamment J. Huston, T. Miyatake et G. Way, *Japanese International Taxation* (Yonkers, N.Y., Juris Publications, 1997), p. 5.04[2].
- <sup>34</sup> Pour des exemple de régimes de ce type aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande et en Australie, voir les sections 1291 à 1297 du Code de fiscalité des États-Unis relatives aux sociétés étrangères d'investissement passif; voir aussi *Taxes and Investment in Asia an the Pacific*, vol. 2, sur le régime néo-zélandais des fonds d'investissement étrangers et le régime australien comparable.
- <sup>35</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, Comité des affaires fiscales, directives sur les prix de transfert pour les entreprises multinationales et les administrations fiscales (Paris, 1995).
- <sup>36</sup> Voir par exemple les réglementations applicables au Trésor des États-Unis, par. 1.482-1 à 1.482-8.
- <sup>37</sup> Voir Horner and Owens, loc. cit., p. 519.
- <sup>38</sup> Voir Neighbour, «Innovative financial instruments challenge the global tax system», *Tax Notes International*, vol. 14, 24 mars 1997, p. 979.
- <sup>39</sup> Voir Organisation de coopération et de développement économiques, Comité des affaires fiscales, Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune, art. 26 (Paris, 1992).
- <sup>40</sup> Voir le Commentaire sur le Modèle de convention de l'OCDE, art. 26, par. 24, prenant note de la réserve de la Suisse.
- <sup>41</sup> Voir «U.S. Access to Bank Account Information. Stalls Approval of Kazakhstan treaty», *Tax Notes International*, vol. II, 31 juillet 1995, p. 262.
- <sup>42</sup> Voir *Convention Between the United States of America and the Swiss Confederation for the Avoidance of Double Taxation with Respect to Taxes on Income*, art. 26, par. 1, reproduit dans *Tax Treaties* (Chicago, Chicago Clearing House, 1996), vol. 3, par. 9101.26.
- <sup>43</sup> Voir Zagaris, «Dollar diplomacy: International enforcement of money movement and related matters», *George Washington Journal of Law and Economics*, vol. 22 (1989), p. 465, 505.
- <sup>44</sup> Code fiscal des États-Unis, chap. 274 h).
- <sup>45</sup> Voir Zagaris, loc. cit., p. 496.
- <sup>46</sup> Voir Diamond and Diamond, op. cit., vol. II, sur le Vanuatu.
- <sup>47</sup> Les États-Unis ont ainsi conclu des accords d'audit simultané avec neuf pays. Voir *Internal Revenue Manual* (Audit), par. 42 (10) (10).7. Les États-Unis partagent par ailleurs un système d'information sur l'ensemble de l'activité d'un secteur avec les autres parties contractantes. Voir idem, par. 42 (10) (10).10.
- <sup>48</sup> *First National City Bank of New York v. Internal Revenue Service*, 271 F.2d 616 (2d Cir. 1959), cert. denied 361 U.S. 948 (1960).
- <sup>49</sup> *In re Grand Jury Subpoenas Duces Tecum Addressed to Canadian International Paper Co.*, 72 F. Supp. 1013, 1020 (S.D.N.Y. 1947).
- <sup>50</sup> *United States v. Vetco, Inc.*, 644 F.2d 1324 (9th Cir. 1981), demande d'appel acceptée, 691 F.2d 1281 (9th Cir. 1981), cert. denied 454 U.S. 1098 (1981).
- <sup>51</sup> Voir *In re Grand Jury Proceedings: United States v. Bank of Nova Scotia*, 691 F.2d 1384 (11th Cir. 1984, cert. denied, 462 U.S. 1119 (1983) and 722 F.2d 657 (11th Cir. 1983), cert. denied 469 U.S. 1106 (1985); *In re Grand Jury Proceedings*, 740 F.2d 817 (11th Cir. 1984), cert. denied 469 U.S. 1106 (1985).
- <sup>52</sup> *U.S. v. Toyota Motor Corp.*, 561 F. Supp. 354 and 569 F. Supp. 1158 (C.D. Cal. 1983).
- <sup>53</sup> La cour s'est fondée sur l'affaire : *World-Wide Volkswagen Corp. v. Woodson*, 444 U.S. 286, 297-8 (1980) (une affaire non fiscale).
- <sup>54</sup> *Marc Rich & Co., A.G. v. United States*, 707 F.2d 663 (2d Cir. 1983), cert. denied 463 U.S. 1215 (1983).
- <sup>55</sup> Voir par exemple : *Société internationale pour les participations industrielles et commerciales, S.A. v. Rogers*, 357 U.S. 197 (1958); *United States v. First National Bank of Chicago*, 699 F.2d 341 (7th Cir. 1983); *Gerling International Insurance Co. v. Commissioner*, 86 T.C. 468 (1986); *United States v. Vetco. Inc.*...
- <sup>56</sup> *United States v. Chidoni*, 732 F.2d 814 (11th Cir. 1984); *U.S. v. Cid*, unreported, No. 85-4271 (5th Cir. July 30, 1985); *United States v. Davis*, 767 F.2d 1025 (2d Cir. 1985). Une ordonnance autorisant l'inspection de comptes bancaires à l'étranger en général (et non d'un compte en particulier) peut toutefois constituer une violation du droit, consacré par la Constitution des États-Unis, selon lequel on ne peut pas obliger une personne à témoigner contre elle-même. Voir *United States v. Pedro*, 662 F. Supp. 47 (W.D. Ky. 1987); *Senate Select Committee v. Secord*, 664 F. Supp. 562 (D.D.C. 1987).
- <sup>57</sup> Voir *United States Tax Court*, rule 142.
- <sup>58</sup> *United States Internal Revenue Code*, section 982.

<sup>59</sup> Ibid., section 6038A.

<sup>60</sup> Ibid., subsection (e).

<sup>61</sup> Ibid., subsection (e) (3).

---