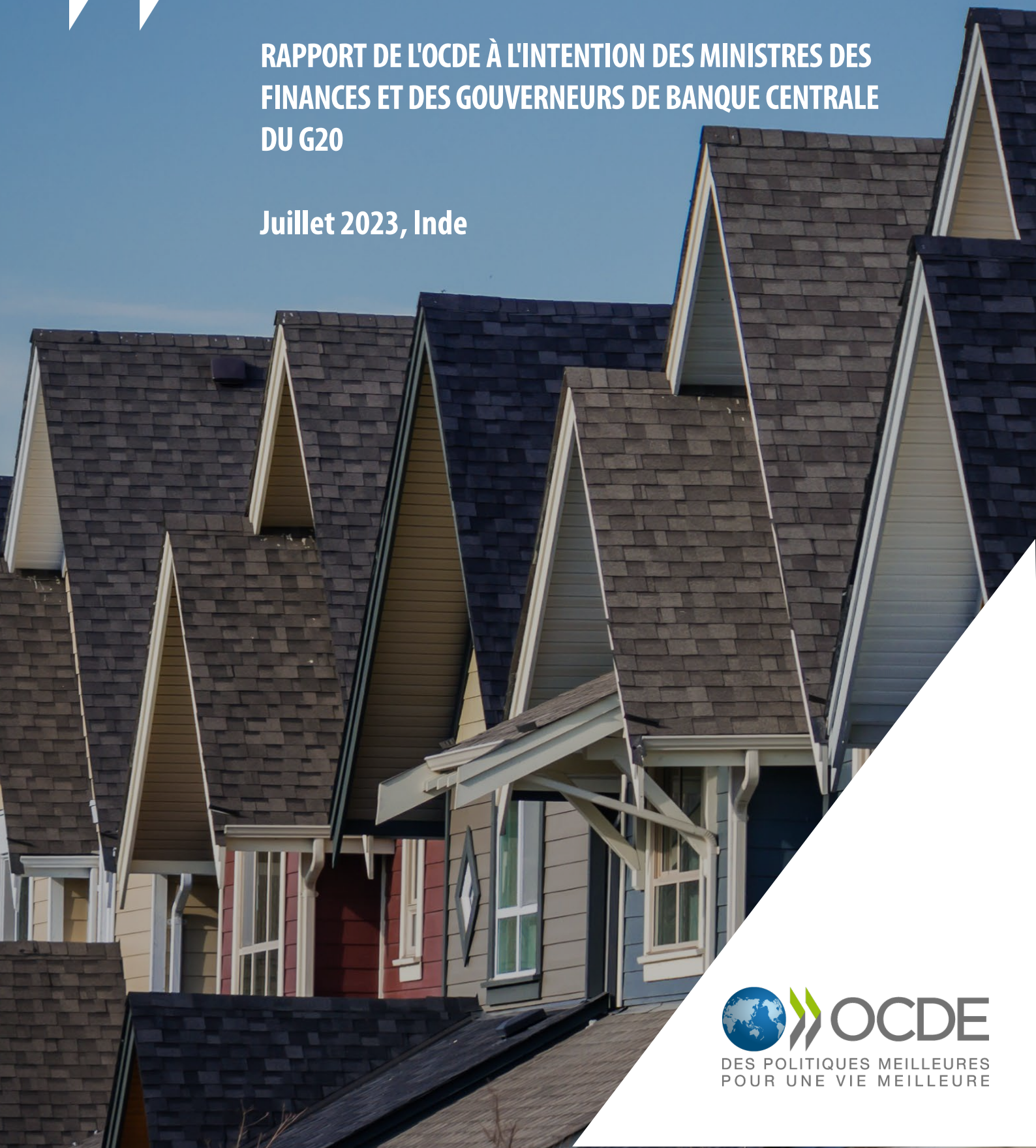
Renforcer la transparence fiscale internationale dans le secteur de l'immobilier

RAPPORT DE L'OCDE À L'INTENTION DES MINISTRES DES FINANCES ET DES GOUVERNEURS DE BANQUE CENTRALE DU G20

Juillet 2023, Inde



OCDE

DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Renforcer la transparence fiscale internationale dans le secteur de l'immobilier

Rapport de l'OCDE à l'intention des ministres des Finances et des gouverneurs de banque centrale du G20

OCDE

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

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

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2023), *Renforcer la transparence fiscale internationale dans le secteur de l'immobilier : Rapport de l'OCDE à l'intention des ministres des Finances et des gouverneurs de banque centrale du G20*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/5449efb4-fr.

Crédit photo : Couverture © Volodymyr Kyrylyuk/Shutterstock.com

© OCDE 2023

L'utilisation de cette œuvre, qu'elle soit numérique ou imprimée, est régie par les conditions générales qui se trouvent sur www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation.

Préface

À la demande de la Présidence indienne du G20, ce rapport examine l'état actuel de transparence fiscale concernant les biens immobiliers détenus par des étrangers. Il explore également comment les progrès récents dans d'autres cadres de transparence fiscale, tels que la norme commune de déclaration OCDE/G20, et les développements politiques plus larges, tels que les travaux du Groupe d'Action financière (GAFI) sur le propriétaire effectif, pourraient apporter des éclaircissements pour des améliorations possibles de la transparence fiscale dans le domaine de l'immobilier sur une base volontaire. Le rapport est organisé en trois sections principales. La première traite des risques potentiels de conformité en matière fiscale dans le domaine des biens immobiliers étrangers et des avantages d'une transparence fiscale accrue dans ce domaine. La seconde présente les principales caractéristiques nationales et internationales d'un cadre de transparence fiscale réussi, tandis que la dernière section identifie les améliorations potentielles à court terme et autres améliorations structurelles de l'architecture actuelle.

Table des matières

Préface 3

Résumé 5

1 Introduction 7

2 Arguments en faveur d'une plus grande transparence fiscale dans l'immobilier 9
Progression de la détention de biens immobiliers à l'étranger 9
Garantir l'imposition effective des biens immobiliers détenus à l'étranger 10

3 Éléments constitutifs d'un cadre efficace pour la transparence fiscale internationale 14
Le niveau national 14
Le niveau international 14

4 Niveau actuel de la transparence fiscale dans l'immobilier et domaines à améliorer 16
Limites de la pratique actuelle 17

Références 28

GRAPHIQUES

Graphique 2.1. Évaluation du risque de blanchiment de capitaux/financement du terrorisme par l'intermédiaire du secteur immobilier dans 32 pays du GAFI (2022) 13
Graphique 4.1. Échange automatique de renseignements sur la base de règles communes de déclaration et de diligence raisonnable 23

TABLEAUX

Tableau 4.1. Cadres pour la transparence fiscale en vigueur dans l'immobilier 17

Résumé

Plusieurs études montrent que la détention de biens immobiliers à l'étranger est en hausse. Les administrations fiscales manquent toutefois souvent de visibilité sur les aspects fiscaux pertinents des actifs immobiliers détenus par leurs résidents à l'étranger. Certains indices donnent à penser qu'il en résulte un risque accru de non-respect des obligations fiscales. Par ailleurs, certains aspects du secteur immobilier sont considérés comme des domaines à risque par le Groupe d'action financière (GAFI) [1]. Dans le même temps, des progrès notables ont été accomplis ces dernières années pour améliorer la transparence fiscale des actifs financiers détenus à l'étranger.

C'est dans ce contexte que la Présidence indienne du G20 a invité l'OCDE à élaborer un rapport qui examine le niveau de transparence fiscale actuel des biens immobiliers détenus à l'étranger et étudie de quelle manière les récentes améliorations apportées à d'autres cadres de transparence fiscale et les évolutions plus générales permettraient de faire progresser la transparence fiscale volontaire dans le domaine immobilier.

Ce rapport comporte trois sections principales. La première traite des risques potentiels de non-respect des obligations fiscales dans le domaine des biens immobiliers détenus à l'étranger et des avantages d'une transparence fiscale accrue à cet égard. La seconde présente les principales caractéristiques nationales et internationales d'un cadre de transparence fiscale efficace. Enfin, la dernière définit les améliorations possibles de l'architecture actuelle.

Ce rapport tend à démontrer qu'à court terme, les pays intéressés pourraient réaliser des progrès importants à moindre coût en échangeant des informations aisément accessibles par le biais des passerelles juridiques et opérationnelles mises en place au niveau international pour l'échange de renseignements. Il examine également deux modèles d'améliorations structurelles de la transparence fiscale à plus long terme. Le premier repose sur la méthode traditionnelle de l'échange de renseignements, qui s'appuie sur des règles communes en matière de diligence raisonnable et de déclaration. Le second se fonde sur un modèle d'accès direct plus original, s'inspirant de la tendance actuelle, notamment dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et de la réglementation financière, qui s'oriente vers l'interconnexion des registres fonciers numériques afin de les rendre accessibles en temps réel aux organismes publics désignés.

En ce qui concerne les améliorations structurelles à court et long terme, le rapport recommande plusieurs mesures concrètes qui pourraient être prises par les pays souhaitant les mettre en œuvre dans le cadre d'une feuille de route pour améliorer la transparence fiscale dans l'immobilier. Pour une meilleure lisibilité, les mesures à prendre pour chacune des solutions sont présentées ci-dessous :

[1] Groupe d'action financière, Lignes directrices sur une approche fondée sur les risques pour le secteur immobilier (p. 12), https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-real-estate-sector.html

Améliorations à court terme	Solutions structurelles	
Échange de renseignements aisément accessibles et pertinents	*Échange de renseignements sur la base d'exigences communes en matière de diligence raisonnable et de déclaration*	*Accès direct aux renseignements pertinents en temps réel*
• Détermination par les juridictions des informations immobilières aisément accessibles à des fins d'échange ; • Élaboration d'un schéma XML commun pour l'échange d'informations sur les transactions, les biens et les revenus immobiliers ; et • Élaboration d'un accord multilatéral entre autorités compétentes des pays désireux de participer, sur la base de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (la Convention), afin de convenir des modalités des échanges (comme la spécification des informations disponibles à des fins d'échange, le calendrier, le format, la méthode de transmission des échanges ainsi que les garanties en matière de protection des données).	• Définition d'un ensemble d'informations normalisé à recueillir auprès des intermédiaires et des contribuables et de règles de diligence raisonnable pour vérifier ces informations afin de garantir un niveau élevé de qualité ; • Transposition dans les législations nationales des exigences déclaratives et de diligence raisonnable par les juridictions intéressées ; • Élaboration d'un schéma XML commun pour l'échange d'informations sur les transactions, les biens et les revenus immobiliers ; et • Élaboration d'un accord multilatéral entre autorités compétentes sur la base de la Convention, afin de convenir des modalités des échanges.	• Définition d'un ensemble commun d'informations minimales à inclure dans les registres nationaux, en tenant compte des besoins des différentes parties prenantes, éventuellement complété par des critères minimaux communs pour l'examen de la fiabilité des informations introduites dans les registres ; • Une architecture informatique commune pour l'interconnexion et l'interrogation des registres qui tient compte des différences dans les caractéristiques techniques des registres nationaux et permet l'interrogation des registres interconnectés de manière transparente via un portail de requête unique ; • Une approche convenue et auditée pour régir les conditions et l'accès effectif aux registres (quelles agences peuvent avoir accès, la raison pour laquelle elles peuvent avoir accès, les exigences de confidentialité, etc.), y compris via le portail de requête unique ; et • Élaboration d'un instrument juridique international pour définir les modalités d'interconnexion et d'accès aux registres dans un contexte transfrontalier.

L'OCDE est prête à soutenir la poursuite des travaux visant à renforcer la transparence fiscale sur l'immobilier, y compris sous la Présidence indienne actuelle et la prochaine Présidence brésilienne du G20.

1 Introduction

En amont de la réunion des ministres des Finances et des gouverneurs de banque centrale du G20 en juillet 2023, la Présidence indienne a invité l'OCDE à élaborer un rapport qui examine les solutions possibles pour renforcer la transparence fiscale internationale dans l'immobilier, notamment la faisabilité des échanges de renseignements fiscaux sur une base volontaire concernant les biens immobiliers détenus par des contribuables en dehors de la juridiction où se situe leur résidence fiscale.

À partir d'une évaluation de la situation actuelle en matière de transparence fiscale internationale, ce rapport formule des idées en vue de parvenir à la fois à des solutions à court terme et à des changements structurels à plus long terme que les juridictions intéressées pourraient entreprendre pour faire en sorte que leurs administrations fiscales reçoivent des informations fiscales pertinentes sur les biens immobiliers détenus à l'étranger.

Par tradition, les règles relatives au secret bancaire et les réseaux limités d'échange de renseignements avaient pour effet de limiter la visibilité des administrations fiscales sur les actifs détenus par leurs contribuables à l'étranger et sur les revenus qu'ils en tirent. Les évolutions des politiques fiscales survenues au cours des 15 dernières années ont toutefois levé, en grande partie, les obstacles aux échanges de renseignements fiscaux avec les autres pays.

L'appel lancé en 2009 par les dirigeants du G20 en vue de mettre fin au secret bancaire a abouti à la création de la norme internationale pour l'échange de renseignements sur demande (ERD) qui permet aux administrations fiscales de demander des informations concernant les registres comptables, les comptes bancaires et la propriété effective et juridique des actifs, y compris des actifs immobiliers. Peu de temps après, la transparence fiscale internationale a franchi une nouvelle étape avec l'appel lancé par les pays du G20 à l'OCDE en vue de l'élaboration d'une Norme commune de déclaration (NCD). La NCD demande aux juridictions participantes d'obtenir de leurs institutions financières une série d'informations préétablies relatives aux comptes financiers détenus par des non-résidents et à échanger automatiquement ces renseignements chaque année avec les juridictions de résidence. L'adoption de la NCD à l'échelle mondiale a apporté des avantages notables aux pays et aux contribuables respectueux des obligations dans le monde entier. En 2021, les pays ont échangé automatiquement des renseignements sur plus de 111 millions de comptes financiers et ainsi garanti l'imposition correcte d'actifs s'élevant à près de 11 000 milliards EUR au total.

La NCD a été récemment remaniée en profondeur, ce qui a conduit à l'adoption d'une série de modifications et à un nouveau cadre pour l'échange automatique de renseignements sur les transactions en cryptoactifs, le Cadre déclaratif applicable aux cryptoactifs. Du fait de ces évolutions, l'architecture de la transparence fiscale internationale des actifs financiers reste efficace et adaptée à l'usage prévu dans un monde de plus en plus régi par le numérique.

En s'appuyant sur l'architecture de la NCD, l'OCDE a développé des outils et des approches communes pour l'échange automatique de renseignements dans d'autres secteurs émergents de l'économie mondiale. En 2020, face à l'essor rapide de l'économie à la demande et de l'économie du partage, l'OCDE a publié un cadre pour l'échange automatique de renseignements applicable aux plateformes numériques, obligeant les opérateurs de plateformes numériques à déclarer à l'administration fiscale l'identité des

vendeurs actifs sur leurs plateformes et à fournir des informations détaillées sur les transactions conclues par ces vendeurs, y compris lorsqu'elles concernent la location de courte durée de biens immobiliers.

Si ces évolutions ont nettement amélioré la qualité, la fréquence et le périmètre des échanges de renseignements internationaux relatifs aux transactions conclues dans certains secteurs, comme celui des marchés financiers et des plateformes de vente, les progrès en matière de transparence fiscale internationale dans l'immobilier laissent encore à désirer. Même si les juridictions sont généralement tenues, en vertu des instruments juridiques internationaux en vigueur, d'échanger les renseignements immobiliers disponibles sur demande à des fins fiscales, elles n'ont pas l'obligation de garantir que ces informations sont disponibles et accessibles. Les administrations fiscales de toutes les juridictions ne disposent donc pas de ces informations. En outre, le champ d'application de l'échange spontané et automatique de renseignements sur les biens immobiliers reste pour l'heure limité.

2 Arguments en faveur d'une plus grande transparence fiscale dans l'immobilier

Si les administrations fiscales n'ont généralement qu'une visibilité réduite sur les actifs immobiliers (et les revenus en découlant) détenus à l'étranger, certains indices donnent à penser que la proportion de biens immobiliers détenus par des non-résidents a continué d'augmenter ces dernières années. De même, après la mise en œuvre à grande échelle de la NCD, des inquiétudes se sont exprimées, faisant craindre que les investissements immobiliers soient utilisés pour mettre à l'abri des actifs non déclarés qui auraient normalement été soumis à déclaration selon la NCD. Il y a lieu de nuancer quelque peu ce propos, car les renseignements échangés dans le cadre de la NCD permettent également aux administrations fiscales de disposer d'indications indirectes sur les transactions ou la détention de biens immobiliers à l'étranger. Ces évolutions mettent toutefois en évidence les risques de non-respect des obligations fiscales associés à la détention de biens immobiliers à l'étranger et renforcent les arguments en faveur de l'amélioration de la transparence fiscale dans ce domaine.

Progression de la détention de biens immobiliers à l'étranger

Malgré l'absence de statistiques exhaustives sur la détention de biens immobiliers à l'étranger, plusieurs études récentes ont jeté un éclairage sur plusieurs juridictions et centres financiers. Ces études, résumées dans l'encadré ci-dessous, montrent, en premier lieu, que la détention de biens immobiliers à l'étranger a nettement progressé au cours de la dernière décennie et, en second lieu, que cette hausse s'explique en partie par une désaffection à l'égard des actifs financiers au profit des actifs immobiliers à la suite de l'annonce de la NCD, laissant supposer que les investissements immobiliers peuvent être utilisés pour contourner la NCD.

Encadré 2.1. Croissance de la détention de biens immobiliers à l'étranger dans certaines juridictions

- Morel et Uri (2021)[2] montrent que la part de l'immobilier résidentiel français détenu par des non-résidents a progressé de 50 % entre 2011 et 2019, la valeur de ce stock immobilier s'élevant à 125 milliards EUR à la fin de 2019.
- Alstadsaeter et Okland (2022)[3] font état d'une augmentation du nombre de biens immobiliers détenus par des Norvégiens à l'étranger au cours de la dernière décennie, avec une croissance plus rapide des biens détenus dans les paradis fiscaux.
- Alstadsaeter, Planterose, Zucman and Okland (2022)[4] estiment que la valeur de marché totale des biens immobiliers à Dubaï s'élevait à 533 milliards USD en 2020, dont environ 27 % de biens détenus par des étrangers.
- Les Pandora Papers[5] ont également mis en lumière un nombre considérable d'investissements immobiliers réalisés par l'intermédiaire de sociétés étrangères.

Utilisation potentielle de l'immobilier pour contourner la NCD

Selon une étude de Bomare et Le Guern Herry (2022)[6], la valeur de l'immobilier détenu directement par des particuliers ou des sociétés étrangères en Angleterre et au Pays de Galles s'élevait au moins à 359 milliards USD en janvier 2018. Cette étude montre également que l'adoption de la NCD a entraîné une hausse significative des investissements immobiliers du Royaume-Uni par des sociétés immatriculées dans des paradis fiscaux, estimant que près du quart des capitaux transférés vers des paradis fiscaux après l'adoption de la NCD étaient investis dans l'immobilier.

Garantir l'imposition effective des biens immobiliers détenus à l'étranger

Afin d'illustrer les avantages potentiels d'une transparence fiscale accrue dans l'immobilier, il convient de rappeler les principes essentiels qui sous-tendent l'imposition des biens et des revenus immobiliers à

---

[2] Roxane Morel & Julien Uri (2021). "The increase in non residents' real estate investments is driven by expatriates [L'augmentation des investissements immobiliers des non-résidents est tirée par les expatriés]"," Bulletin de la Banque de France, Banque de France, issue 237, https://ideas.repec.org/a/bfr/bullbf/202123706.html

[3] Annette Alstadsaeter, Andreas Økland (2022). "Increasing Cross-Border Ownership of Real Estate: Evidence from Norway", https://www.taxobservatory.eu/wp-content/uploads/2022/12/EU-Tax-Observatory_WP8_ForeignOwners-NorwegianRealEstate_December2022.pdf

[4] Alstadsæter, A., B. Planterose, G. Zucman, and A. Økland (2022). "Who owns offshore real estate? Evidence from Dubai." EU Tax Observatory Working Paper No. 1, https://www.taxobservatory.eu/publication/who-owns-offshore-real-estate-evidence-from-dubai

[5] Gibbs, M. and Armendariz, A. (2021), "Secret real estate purchases are a driving force behind the offshore economy", International Consortium of Investigative Journalists, https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/secret-real-estate-purchases-are-a-driving-force-behind-the-offshore-economy

[6] Bomare, J. and S. Le Guern Herry (2022). "Automatic exchange of information and real estate investment. Technical report", EU Tax Observatory Working Paper, https://www.taxobservatory.eu/wp-content/uploads/2022/06/BLGH_June2022.pdf

l'étranger, dans la juridiction de la source comme dans la juridiction de résidence, à savoir respectivement celle où se situe le bien immobilier et celle où le contribuable a sa résidence.

En tout état de cause, les juridictions suivent des méthodes différentes pour imposer les biens immobiliers, notamment dans le cadre des plus-values sur les cessions, de l'impôt sur les revenus locatifs, de l'impôt sur les mutations foncières, de l'impôt sur les successions ou sur le patrimoine.

Dans le contexte international où la juridiction de résidence fiscale du propriétaire est différente de celle où se situe le bien, le droit d'imposer un revenu immobilier est généralement déterminé par la convention fiscale en vigueur, qui attribue en priorité à la juridiction de la source le droit d'imposer les revenus immobiliers (y compris les plus-values). D'autre part, la plupart des conventions appliquent la méthode de l'imputation pour prévenir la double imposition. En conséquence, un impôt supplémentaire peut être dû dans la juridiction de résidence fiscale du propriétaire lorsque cette dernière applique des taux d'imposition plus élevés sur ces revenus.

En outre, les biens immobiliers peuvent également entrer en ligne de compte dans l'évaluation de l'application des impôts sur le patrimoine et les successions, lorsque les actifs détenus dans le monde entier par un contribuable résident entrent dans le calcul de la base ou du taux.

Avantages potentiels d'une transparence accrue de l'immobilier

Comme indiqué plus haut, certains indices donnent à penser que les investissements dans des biens immobiliers à l'étranger peuvent être utilisés pour mettre à l'abri des biens non déclarés qui normalement auraient été soumis à déclaration selon la NCD. D'autres études ont montré que souvent les biens immobiliers détenus à l'étranger ne sont pas déclarés, ce qui pose un risque de non-paiement des impôts afférents[7].

Dans le contexte européen, une récente étude menée auprès des administrations fiscales de 18 États membres de l'Union européenne révèle que les cas de fraude fiscale immobilière présentent des caractéristiques communes, à savoir des structures de propriété complexes qui dissimulent l'identité du propriétaire effectif du bien ainsi que l'absence de cohérence entre les revenus/le patrimoine déclarés par l'acquéreur du bien et la valeur du bien immobilier[8]. Par ailleurs, le recours à des emprunts complexes ou à des financements par crédit pour diminuer l'impôt, la falsification de l'évaluation ou de l'estimation du bien immobilier et la non-déclaration de l'achat/la vente/la détention ou la location du bien immobilier font également partie des caractéristiques communes observées.

Dans ce contexte, l'avantage immédiat d'une transparence fiscale accrue dans l'immobilier serait de faire en sorte que les administrations fiscales disposent des informations nécessaires pour garantir le respect des obligations fiscales liées à la détention de biens immobiliers à l'étranger et aux revenus en découlant. Sur ce point, les études ont régulièrement montré que les cadres pour la transparence fiscale, notamment ceux qui reposent sur la déclaration par un tiers, ont un effet dissuasif visible et améliorent les taux de respect volontaire des obligations, autant d'avantages qui pourraient être exploités dans le contexte immobilier international[9].

---

[7] Alstadsaeter, Planterose, Zucman and Okland (2022) soulignent qu'en 2019, près de 70 % des biens détenus à Dubaï par des contribuables norvégiens n'étaient pas déclarés auprès de l'administration fiscale norvégienne.

[8] Commission européenne, Étude sur l'harmonisation et l'interconnexion des registres immobiliers (pp. 39-40), https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/77c10664-d3cc-11eb-895a-01aa75ed71a1

[9] Les avantages pratiques de la déclaration par un tiers sont illustrés par une étude menée par l'Internal Revenue Service aux États-Unis selon laquelle les montants non soumis à la retenue à la source ou à la déclaration de renseignements entraînent un pourcentage net de déclarations erronées beaucoup plus élevé, à savoir 53.9 %, contre

En plus de faciliter le respect des obligations fiscales dans la juridiction de résidence, comme indiqué à la section précédente, la visibilité sur les actifs immobiliers détenus à l'étranger pourrait également aider les administrations fiscales à déterminer avant tout si les fonds utilisés pour acquérir les biens immobiliers ont été déclarés (et imposés). Même si les intermédiaires compétents (comme les notaires, les avocats et les agents immobiliers) sont généralement soumis aux règles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), le GAFI a fait observer qu'en raison de l'hétérogénéité des réglementations, ces professionnels ne sont pas toujours tenus de présenter les rapports de transactions suspectes (RTS) établis dans certaines juridictions[10]. Lorsqu'ils le sont, le GAFI a conclu qu'une mise en œuvre insuffisante des mesures relatives à la diligence raisonnable à l'égard de la clientèle et à la propriété effective dans le secteur immobilier a généralement pour conséquence la mauvaise qualité des informations déclarées. Lorsque les conseillers spécialisés présentent effectivement les RTS, il arrive que des obstacles législatifs empêchent les administrations fiscales d'accéder aux informations qu'ils contiennent dans les affaires civiles de fraude fiscale, car ces RTS sont destinés principalement aux affaires pénales[11].

Enfin, il convient de noter qu'une visibilité accrue sur les transactions internationales dans le secteur immobilier pourrait être profitable non seulement pour les administrations fiscales, mais aussi pour autorités chargées de la réglementation, de la lutte contre le blanchiment de capitaux et de l'application des lois. Les données recueillies par le GAFI indiquent que sur 32 pays membres du GAFI, 69 % estiment que le secteur immobilier présente un risque significatif d'activités de blanchiment de capitaux[12]. Le GAFI a constaté que bon nombre de techniques employées dans la fraude fiscale (telles que les structures de propriété complexes pour dissimuler des identités ainsi que les fausses déclarations ou l'absence de déclaration des actifs concernés) sont également utilisées à des fins de blanchiment de capitaux. Par conséquent, en appliquant une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, les informations recueillies par les administrations fiscales pourraient servir à combattre d'autres types de criminalité financière internationale dans le secteur immobilier.

---

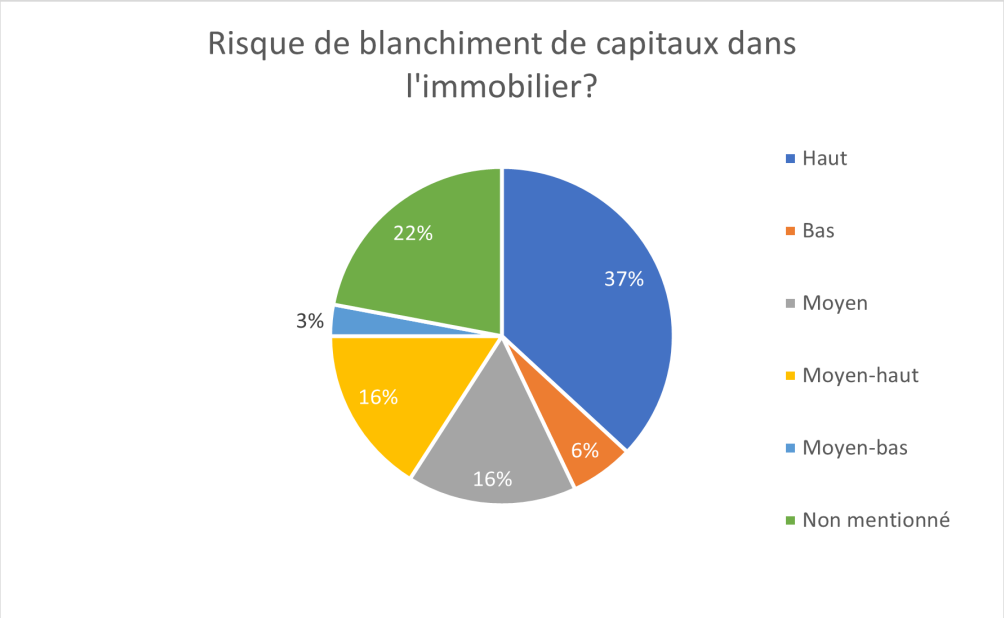
7 % lorsqu'ils étaient soumis à la déclaration par un tiers (p. 12), https://www.irs.gov/pub/irs-news/tax_gap_report_final_080207_linked.pdf

[10] GAFI (2022), Lignes directrices sur une approche fondée sur les risques pour le secteur immobilier (p. 27), https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/Recommandationsgafi/AFR-agents-immobiliers.html

[11] OCDE (2015), Améliorer la coopération entre les autorités fiscales et les autorités chargées de la lutte contre le blanchiment de capitaux (p. 27), https://www.oecd.org/ctp/crime/report-improving-cooperation-between-tax-anti-money-laundering-authorities.pdf

[12] GAFI (2022), Lignes directrices sur une approche fondée sur les risques pour le secteur immobilier (p. 12), https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/Recommandationsgafi/AFR-agents-immobiliers.html

Graphique 2.1. Évaluation du risque de blanchiment de capitaux/financement du terrorisme par l'intermédiaire du secteur immobilier dans 32 pays du GAFI (2022)



Source : Groupe d'action financière, Lignes directrices sur une approche fondée sur les risques pour le secteur immobilier (p. 12), https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/Recommandationsgafi/AFR-agents-immobiliers.html.

3 Éléments constitutifs d'un cadre efficace pour la transparence fiscale internationale

L'expérience de l'élaboration de la NCD et de cadres similaires peut servir de modèle utile à la définition d'éléments constitutifs pertinents pour améliorer la transparence fiscale dans le secteur immobilier. Ces éléments constitutifs peuvent être divisés en deux catégories. Premièrement, au niveau national : des mesures facilitant la collecte et la déclaration, dans le pays, d'informations fiscalement pertinentes et exactes. Deuxièmement, au niveau international : un cadre juridique et opérationnel international pour l'échange de renseignements pertinents avec les juridictions partenaires.

Le niveau national

Avant que des informations pertinentes puissent être échangées avec d'autres juridictions, elles doivent d'abord être rendues disponibles dans le pays d'une manière fiable et présenter une qualité élevée. Compte tenu des différences entre les régimes fiscaux des juridictions, les informations pertinentes à des fins de respect des obligations fiscales peuvent varier d'une juridiction à l'autre. Dans ce contexte, il importe de garantir que les administrations fiscales disposent d'un accès fiable aux informations pertinentes pour leurs juridictions partenaires. Il peut s'agir d'informations de sources internes, comme les informations des déclarations fiscales ou de sources externes, comme les autres organismes publics, les bases de données ou les fournisseurs d'informations tiers.

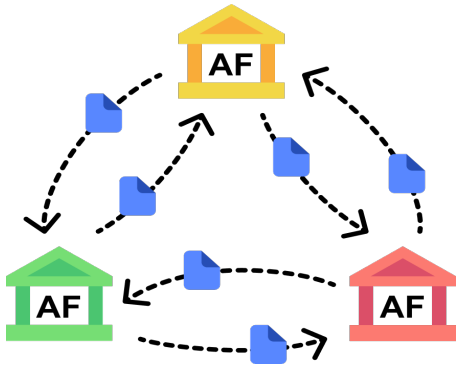
En plus de garantir la qualité des informations, il est crucial qu'un cadre efficace pour la transparence fiscale internationale permette de relier avec fiabilité les informations et le contribuable avec juridiction partenaire, de préférence sur la base d'une confirmation explicite de la résidence (fiscale) par l'intermédiaire d'un numéro d'identification fiscal (NIF). Ceci est important non seulement pour démontrer la pertinence vraisemblable des informations à la juridiction partenaire, mais aussi pour que les informations soient aisément utilisables par l'administration fiscale destinataire. À cet égard, les administrations fiscales ont toujours souligné l'importance des NIF à titre de source de données la plus fiable dans le cadre des échanges de renseignements selon la NCD.

Le niveau international

Parallèlement au niveau national, un cadre pour la transparence fiscale efficace s'appuie également sur des passerelles juridiques et opérationnelles en vue de faciliter l'échange de renseignements entre les juridictions.

Deux modèles peuvent être théoriquement envisagés pour échanger des renseignements entre les administrations fiscales.

- *Le modèle d'échange*, dont les passerelles juridiques sont les instruments internationaux, notamment les conventions bilatérales reposant sur l'article 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE ainsi que sur la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (la « Convention ») à laquelle près de 150 juridictions participent. Sur le plan opérationnel, la cohérence est garantie par des formats informatiques communs pour la déclaration et l'échange de renseignements, comme le schéma XML et le Système de transmission commun pour l'envoi de données de manière sécurisée et cryptée ; et



Source : OCDE

- Le *modèle d'accès direct* qui donne accès aux référentiels de données appropriés, comme les registres ou les bases de données et qui devrait s'appuyer, d'un point de vue opérationnel, sur un ensemble commun de données minimales contenues dans l'ensemble des registres. Il serait ensuite possible d'interroger les référentiels de données à partir d'une fonction de recherche commune. Ce modèle pourrait être encore amélioré par l'interconnexion de plusieurs référentiels de données au sein d'un portail de recherche unique et permettre ainsi de retrouver des informations contenues dans plusieurs référentiels de données à l'aide d'une recherche unique.



Source : OCDE

4 Niveau actuel de la transparence fiscale dans l'immobilier et domaines à améliorer

Au cours de la dernière décennie, la transparence fiscale et l'échange de renseignements ont beaucoup progressé. Si le développement rapide du réseau mondial d'échanges s'explique essentiellement par la fin du secret bancaire et la mise en œuvre de la norme internationale pour l'échange de renseignements sur demande (ERD) et de la NCD, il a eu pour effet la création d'une infrastructure mondiale d'échange de renseignements qui facilite de manière générale le partage d'informations et la coopération internationale en matière fiscale, y compris dans le secteur immobilier. À cet égard, la Convention revêt une importance particulière, car elle permet l'échange sur demande, spontané et automatique de renseignements immobiliers à des fins fiscales (notamment les montants des autres impôts sur le revenu, sur le patrimoine et sur les successions) entre quelque 150 juridictions participantes. En outre, un grand nombre de conventions fiscales bilatérales et d'accords portant sur l'échange de renseignements fiscaux autorisent la partage de renseignements immobiliers fiscalement pertinents.

Outre les instruments juridiques internationaux, l'adoption à grande échelle de la NCD a également abouti à la mise en œuvre du Système de transmission commun (CTS) qui facilite l'échange sécurisé de renseignements fiscaux , y compris immobiliers, entre plus de 100 juridictions connectées au système.

Malgré l'existence d'une architecture juridique internationale et d'un système de transmission sécurisé à l'échelle mondiale permettant l'échange de renseignements immobiliers, les pratiques effectivement observées en matière d'échange varient sensiblement d'une juridiction et d'une région à l'autre.

- Les **conventions fiscales tant bilatérales que régionales** (comme la Convention nordique) permettent l'échange spontané et/ou automatique de renseignements immobiliers dans certaines circonstances. Il ressort d'une étude menée il y a quelque temps par l'OCDE auprès de 37 pays membres que les échanges spontanés et automatiques des revenus issus de l'immobilier se font dans le cadre de 30 % des conventions bilatérales conclues entre les répondants, tandis que les échanges automatiques concernant la propriété et les transactions immobilières se font dans moins de 5 % des échanges. Pour soutenir l'échange de renseignements immobiliers, l'OCDE a élaboré le Format de transmission normalisé (FTN) qui permet, entre autres, la collecte et l'échange normalisés de renseignements relatifs aux bénéficiaires de revenus immobiliers en utilisant le format XML.
- L'Union européenne a approuvé un cadre pour l'échange automatique de renseignements relatifs à l'immobilier. Ces conditions décrites dans la **Directive relative à la coopération administrative** imposent aux États membres de l'Union européenne d'échanger des renseignements sur la propriété et les revenus de biens immobiliers avec l'État membre de l'Union européenne où le contribuable a sa résidence fiscale, à condition que l'administration fiscale d'origine dispose de ces informations. Cette méthode permet l'échange automatique de renseignements dans le domaine de l'immobilier tout en permettant aux États membres de l'Union européenne d'avoir recours à leur cadre législatif et opérationnel interne en vigueur pour recueillir les informations, sans qu'il soit nécessaire de mettre en

place des obligations supplémentaires pour la collecte et la déclaration normalisées des informations. Elle a permis de garantir que 24 des 27 États membres de l'Union européenne participent actuellement à l'échange automatique régulier de renseignements immobiliers sur une base « tels que disponibles ». Un formulaire électronique commun a été élaboré pour faciliter l'échange de renseignements sur la base de la Directive relative à la coopération administrative ; et

- Depuis peu, les **règles de déclaration par les plateformes numériques élaborées par l'OCDE** garantissent la collecte des informations relatives aux revenus tirés de biens immobiliers qui sont loués par l'intermédiaire de plateformes numériques. Par le biais d'échanges automatiques, ces informations particulières sont ensuite mises à la disposition de l'administration fiscale de la juridiction où se situe le bien immobilier et de la juridiction de résidence fiscale du propriétaire en titre direct du bien immobilier.

Tableau 4.1. Cadres pour la transparence fiscale en vigueur dans l'immobilier

	Première directive de l'Union européenne relative à la coopération administrative (DAC 1)	OCDE - Règles types de déclaration pour les plateformes numériques	Conventions bilatérales reposant sur l'article 26 du Modèle de convention fiscale OCDE/ONU.
Couverture géographique	États membres de l'Union européenne	25 juridictions signataires de l'Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux revenus tirés des plateformes numériques (par l'intermédiaire de la directive DAC 7)	N/A
Renseignements échangés	Revenus périodiques, transactions et propriété, si disponibles	Revenus périodiques provenant de biens immobiliers loués via des plateformes en ligne	Revenus périodiques
Procédures normalisées de déclaration/diligence raisonnable	Non	Oui	Non
Format d'échange normalisé	Oui	Oui	Oui

Source : OCDE

Limites de la pratique actuelle

Le cadre actuel pour la transparence fiscale dans l'immobilier présente deux limites principales. Premièrement, dans la plupart des pratiques et cadres d'échange existants, les informations échangées sont limitées à celles dont disposent les administrations fiscales à des fins de respect des règles fiscales et qui peuvent avoir une pertinence (secondaire) pour une administration fiscale étrangère.

Deuxièmement, même si ces informations pertinentes pour une administration fiscale étrangère sont aisément accessibles, elles ne sont généralement pas échangées ou ne le sont que partiellement.

Les informations échangées sont limitées à celles recueillies pour les besoins internes

Comme indiqué plus haut, l'efficacité de la transparence fiscale internationale suppose qu'une juridiction ait accès à des informations fiables concernant les biens immobiliers qui y sont situées et qui sont vraisemblablement pertinentes pour l'administration des impôts dans la juridiction de résidence fiscale du propriétaire.

Dans la plupart des cadres en vigueur, les informations échangées se limitent à celles qui sont actuellement accessibles aux administrations fiscales nationales. Dans le domaine de l'immobilier, ces informations peuvent provenir de diverses sources :

- *Déclaration par un tiers* : dans de nombreux cas, les juridictions ont recours à la déclaration par des tiers (comme des notaires, des avocats ou des agents immobiliers) ou par des payeurs pour vérifier et déclarer les informations pertinentes relatives à des transactions portant sur l'acquisition ou la cession d'un bien immobilier ; voir encadré 4.1.

Encadré 4.1. Déclaration par un tiers

Aux États-Unis, l'administration s'appuie sur les obligations de déclaration par un tiers (en plus de la déclaration par l'intéressé) pour obtenir des informations fiscalement pertinentes concernant les transactions immobilières. Le pays exige notamment que les parties à une transaction immobilière, ainsi que l'avocat qui règle la transaction, déclarent ces informations directement auprès de l'Internal Revenue Service, qui conserve ces informations directement pour les utiliser dans le cadre de ses activités en matière de discipline fiscale.

Quarante-sept des cinquante-huit juridictions couvertes par l'Édition 2019 de la série sur l'Administration fiscale ont mis en place une forme quelconque de déclaration par un tiers dans le cadre des transactions portant sur l'acquisition ou la cession de biens immobiliers.

Remarque : La série sur l'administration fiscale fournit des données comparatives sur les aspects des systèmes fiscaux et leur administration dans 58 économies avancées et émergentes, https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/use-of-third-party-data-2017_ff675fd6-en

- *Informations obtenues par le biais des déclarations fiscales :* dans la plupart des juridictions, les revenus locatifs et les plus-values sur la cession de biens immobiliers sont soumis à l'impôt sur le revenu ou sur les plus-values concernant les propriétaires résidents et non-résidents, qui sont tenus d'intégrer ces revenus dans leurs déclarations d'impôt sur le revenu locale ;
- *Registres des biens immobiliers :* bon nombre de juridictions ont mis en place des registres fonciers ou des registres des biens immobiliers, qui jouent un rôle crucial dans la documentation et l'enregistrement de la propriété et des autres informations immobilières. La manière de structurer ces registres, leur degré d'accessibilité et les informations qu'ils contiennent varient sensiblement d'une juridiction à l'autre. Certaines juridictions disposent de registres centralisés dans lesquels sont enregistrées toutes les transactions qui ont eu lieu. Ce modèle prévaut surtout dans l'Union européenne où au moins 19 juridictions ont actuellement mis en place ce type de registres[13]. Lorsque ces registres centralisés sont numérisés et peuvent être consultés en ligne, les

[13] Commission européenne, Étude sur l'harmonisation et l'interconnexion des registres immobiliers. https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/77c10664-d3cc-11eb-895a-01aa75ed71a1

administrations fiscales sont généralement en mesure d'accéder directement aux informations, de les rapprocher des autres données détenues sur les contribuables et d'améliorer ainsi leur capacité à analyser ces informations à des fins de respect des obligations fiscales. Le registre peut également communiquer régulièrement une copie actualisée de son livre à l'administration fiscale afin de lui permettre de compléter son propre registre géré en interne. D'autres juridictions n'ont pas mis en place de registres centralisés, mais recourent plutôt à des modèles décentralisés pour enregistrer et échanger les informations relatives à la propriété de biens immobiliers. Dans ces modèles, les informations peuvent être conservées dans plusieurs registres au niveau régional ou local, sous forme électronique ou sur papier. La capacité de l'administration fiscale à accéder aisément à ces informations dépend de l'accessibilité numérique de ces informations et de la possibilité de les rechercher de manière efficace.

Encadré 4.2. Registres immobiliers

Modèle d'accès direct : Les administrations fiscales de la Belgique et de la Finlande tiennent toutes deux un registre centralisé des transactions immobilières conclues dans le pays. Ces informations proviennent des données communiquées directement par le registre foncier national numérisé qui sont ensuite recoupées et comparées avec les données d'identification relatives aux personnes détenues par l'administration fiscale et avec les informations du registre national sur les bénéficiaires effectifs afin d'établir le profil, notamment le NIF et la juridiction de résidence, de chaque personne concluant une transaction immobilière. Ces informations sont donc faciles à rechercher par voie électronique et sont échangées avec les autres juridictions, après un filtrage pour la juridiction de résidence.

Modèle décentralisé : Aux États-Unis et en Allemagne, il n'existe pas de registre foncier unique. En Allemagne, le registre foncier est géré par une division spéciale du tribunal local (« Grundbuchamt beim Amtsgericht »). Aux États-Unis, les registres fonciers sont tenus au niveau des États et par l'administration locale (du comté).

Comme exposé plus haut, dans bien des cas, les administrations fiscales sont en possession d'informations de sources diverses sur les transactions, la propriété et les revenus immobiliers. Il existe cependant certaines limites inhérentes à la mesure dans laquelle ces informations se prêtent à un échange avec des juridictions partenaires.

- Les modalités de conservation et de déclaration des données (dans des registres ou dans les déclarations fiscales nationales) peuvent impliquer qu'elles ne **sont pas aisément échangeables** avec les administrations fiscales des autres juridictions. Ainsi, lorsque des informations immobilières sont enregistrées dans des registres locaux séparés, les administrations fiscales ne peuvent pas y accéder facilement afin de permettre leur échange spontané ou automatique. ;
- Ces informations sont parfois incomplètes et ne répondent pas toujours aux besoins des administrations fiscales des juridictions partenaires. C'est ainsi que les juridictions qui ne perçoivent pas d'impôt sur les revenus locatifs ou les plus-values des particuliers ne disposent pas des informations aisément accessibles correspondantes et ces informations ne permettent **pas toujours de déterminer la juridiction de résidence (fiscale)** du propriétaire du bien immobilier, rendant ainsi difficile la détermination de la juridiction exacte du bénéficiaire ;
- Dans la plupart des cas, les informations **ne contiennent pas le NIF** de la juridiction de résidence fiscale du propriétaire du bien immobilier, car cette information est recueillie à l'origine pour un usage interne. Ainsi, les pays membres de l'Union européenne ne collectent pas tous des informations sur la résidence fiscale des personnes qui acquièrent un bien immobilier, ni leur NIF. Dernièrement, la Commission européenne a fait observer que seuls 2 % des contribuables au sujet desquels des

informations immobilières ont été échangées étaient associés à un NIF attribué par la juridiction destinataire[14]. Comme indiqué plus haut, ces informations ont leur importance pour permettre à l'administration fiscale de la juridiction de résidence du contribuable de les rapprocher de celles qui figurent dans le dossier du contribuable ; et

- Généralement, les renseignements ne **contiennent pas d'informations sur le propriétaire effectif.** Ces informations peuvent être importantes lorsqu'il s'agit d'identifier des personnes qui utilisent des entités ou constructions juridiques étrangères pour investir dans l'immobilier afin de dissimuler des revenus non déclarés à l'administration fiscale. Certaines juridictions, comme le Royaume-Uni et l'Allemagne, ont mis en place depuis peu des registres des bénéficiaires effectifs des entités juridiques étrangères détenant des biens immobiliers dans le pays. Lorsqu'ils sont effectivement mis en œuvre par les administrations fiscales et accessibles, ces registres pourraient, en tant que tels, être un moyen efficace pour améliorer la transparence fiscale.

Des renseignements aisément accessibles et pertinents ne sont généralement pas échangés

Malgré l'existence d'une base juridique internationale pour l'échange de renseignements immobiliers à des fins fiscales entre un grand nombre de juridictions, notamment dans le cadre de la Convention, les échanges réels se limitent actuellement à des échanges de renseignements sur demande ponctuels, sous réserve qu'ils soient disponibles, et à des dispositifs restreints pour l'échange spontané de renseignements. Les renseignements sur demande sont par définition limités aux situations où la juridiction intéressée dispose déjà d'indications selon lesquelles une personne possède un bien immobilier à l'étranger. En outre, dans certains cas, les échanges spontanés ou automatiques de renseignements immobiliers ont bien lieu, mais leur nombre ou leur portée géographique est limité.

Si le CTS permet aux juridictions d'échanger entre elles, de manière sécurisée, des renseignements concernant l'immobilier, il n'existe actuellement aucun format informatique international complet capable de saisir de manière cohérente les informations pertinentes sur la propriété et les revenus des biens immobiliers. Le format FTN de l'OCDE couvre les informations relatives aux revenus immobiliers, mais il ne permet pas actuellement de recueillir et de déclarer, dans un format XML normalisé, des informations sur les transactions et les biens immobiliers. De ce fait, les juridictions qui souhaitent échanger ces informations ont recours à la transmission de documents et de renseignements non structurés ou doivent adopter un format particulier, ce qui est notamment le cas dans le contexte des échanges relatifs aux biens immobiliers en vertu de la Directive de l'Union européenne relative à la coopération administrative.

Approches visant à améliorer la transparence fiscale dans l'immobilier

Les efforts déployés pour améliorer la transparence fiscale internationale dans l'immobilier peuvent porter sur des stratégies à plus court terme qui s'appuient en grande partie sur l'infrastructure en place et qui peuvent être aisément mise en œuvre à moindre frais ; sur des approches structurelles à plus long terme, ou sur les deux à la fois.

[14] 2018, Rapport de la Commission au Parlement européen. Aperçu et évaluation des statistiques et des informations relatives aux échanges automatiques dans le domaine de la fiscalité directe, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-12/report-automatic-exchanges-taxation-dac-844_en.pdf

Avantages à court terme : échange de renseignements aisément accessibles et pertinents

À court terme, l'élaboration d'une approche commune pourrait être avantageuse, tant sur le plan juridique qu'opérationnel, en vue de faciliter l'échange de renseignements portant respectivement sur les transactions, les avoirs et les revenus périodiques de l'immobilier. Ces échanges s'appuieraient sur les instruments juridiques en vigueur, notamment la Convention, et sur l'infrastructure opérationnelle mise en place, en particulier le STC. Cette approche pourrait être de nature modulaire ou volontaire, et permettre ainsi aux juridictions de définir les éléments qui les intéressent et auxquels elles sont capables de participer, qu'il s'agisse de la juridiction d'origine ou de la juridiction destinataire. Dans tous les cas, les informations seraient recueillies et échangées « en l'état et telles que disponibles » afin de permettre aux juridictions d'avoir recours aux sources d'information nationales existantes.

Cette approche pourrait comporter trois modules :

- Un premier module englobant les biens immobiliers détenus par des non-résidents. D'un point de vue juridique, il se présenterait sous la forme d'un seul échange spontané de renseignements sur la base des (i) informations concernant la résidence (fiscale) du ou des propriétaires légaux et/ou effectifs du bien immobilier qui sont disponibles dans la juridiction d'origine et (ii) un consentement explicite préalable de la part de la juridiction destinataire concernée, démontrant la pertinence vraisemblable de l'information.
- Un second module qui prévoirait l'échange spontané de renseignements sur les transactions immobilières, à savoir les acquisitions et/ou les cessions. Ces échanges spontanés auraient lieu à intervalles réguliers et se fonderaient également sur le principe que la juridiction d'origine détient les informations sur la résidence (fiscale) des parties à la transaction et que les juridictions destinataires intéressées ont accepté explicitement les échanges en démontrant la pertinence vraisemblable des informations ; et
- Un troisième module qui couvrirait l'échange de renseignements relatifs aux revenus immobiliers périodiques. Compte tenu de la nature des informations, ce module pourrait prendre la forme d'un échange automatique de renseignements annuel, à condition que la juridiction d'origine détiennent les informations sur la résidence (fiscale) du contribuable non-résident et que la juridiction destinataire ait montré la pertinence vraisemblable des informations.

Dans le cadre de ces trois modules, les échanges reposeraient sur un schéma XML commun, qui pourrait s'appuyer sur le format FTN de l'OCDE et s'inspirer, entre autres, des formats électroniques actuellement utilisés pour les échanges sur la propriété et les revenus immobiliers dans le cadre de la directive de l'Union européenne relative à la coopération administrative.

Cette méthode garantirait que les avantages du cadre juridique international pour l'échange de renseignements immobiliers, ainsi que les informations sur les biens immobiliers, les transactions et les revenus des contribuables non-résidents dont les administrations fiscales sont déjà en possession, peuvent être utilisés le plus largement possible. Elle améliorerait également le cadre opérationnel des échanges par l'adoption d'un format informatique structuré et normalisé, qui permettra ensuite aux administrations fiscales d'origine de rassembler efficacement les informations à échanger et aux administrations fiscales destinataires d'intégrer ces informations en toute transparence dans leurs systèmes pour les utiliser dans le cadre de leurs activités de discipline fiscale.

Bien qu'il subsiste une marge d'amélioration compte tenu des restrictions actuelles évoquées plus haut, y compris sans introduire de nouvelles obligations déclaratives, il semble que la plupart des juridictions détiennent déjà certaines informations aisément accessibles qui sont vraisemblablement pertinentes et présentent donc un intérêt à des fins d'échange. Preuve en est, 24 des 27 États membres de l'Union

européenne sont en possession d'informations sur les biens immobiliers et/ou les revenus locatifs, qui sont disponibles à des fins d'échange dans le cadre de la Directive relative à la coopération administrative.[15]

Encadré 4.3. Mesures à prendre

- Détermination par les juridictions des informations immobilières aisément accessibles à des fins d'échange ;
- Élaboration d'un schéma XML commun pour l'échange d'informations sur les transactions, les biens et les revenus immobiliers ; et
- Élaboration d'un accord multilatéral entre autorités compétentes des pays souhaitant participer, sur la base de la Convention, afin de convenir des modalités des échanges en tenant compte de l'approche modulaire décrite plus haut.

Améliorations structurelles

S'il est possible de relever en partie les défis nationaux et internationaux grâce aux améliorations à court terme exposées ci-dessus, il est probable que certaines difficultés subsistent. Les informations auxquelles les juridictions ont accès peuvent être notamment restreintes et, lorsqu'elles sont aisément accessibles, la juridiction où se situe le bien immobilier peut rencontrer des difficultés pratiques pour tenir à jour au fil du temps les informations sur la résidence fiscale des propriétaires non-résidents de biens immobiliers. Les informations pertinentes sur les biens immobiliers ne parviennent donc pas toujours à la juridiction de résidence fiscale du propriétaire.

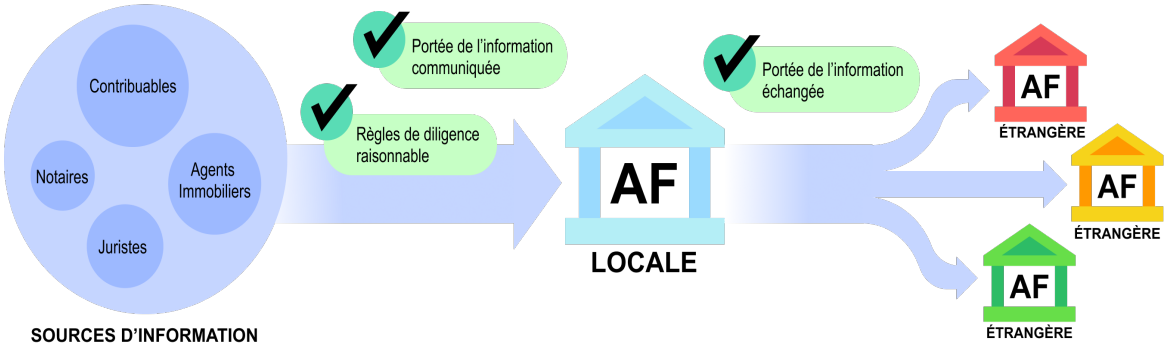
Dans ce contexte, il semble judicieux d'examiner les améliorations structurelles à apporter à l'architecture de la coopération internationale afin de relever les défis identifiés. Il existe deux voies possibles pour y parvenir : l'une des solutions consisterait à mettre au point une approche plus structurée pour l'échange de renseignements. L'autre, plus globale, consisterait à envisager un modèle d'accès direct par le biais de registres interconnectés.

> *Améliorer la collecte et l'échange d'informations pertinentes, sur la base de règles communes en matière de déclaration et de diligence raisonnable.*

Comme dans le cas de la solution à court terme, les échanges selon cette approche se fonderaient sur les instruments juridiques internationaux existants, notamment la Convention, et sur l'infrastructure opérationnelle en place, en particulier le STC. Toutefois, contrairement à la solution à court terme, qui consiste pour les juridictions à échanger des renseignements aisément accessibles, une méthode plus structurée serait élaborée en ce qui concerne les informations à échanger, sous-tendue par les règles communes en matière de déclaration et de diligence raisonnable, et viserait à garantir que les informations requises par les juridictions destinataires intéressées soient disponibles à des fins d'échange entre les administrations fiscales.

[15] 2019, Document de travail des services de la Commission, Évaluation de la Directive 2011/16/UE du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la Directive 77/799/EEC (page 20), https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2019-09/2019_staff_working_document_evaluation_on_dac.pdf

Graphique 4.1. Échange automatique de renseignements sur la base de règles communes de déclaration et de diligence raisonnable



Source : OCDE

En ce qui concerne les acquisitions et les cessions, elle serait constituée d'un ensemble d'obligations communes de déclaration et de diligence raisonnable imposées aux notaires, avocats et agents immobiliers qui facilitent, et/ou aux registres de l'État qui enregistrent, l'acquisition et la cession d'un bien immobilier, afin de favoriser l'échange spontané obligatoire de ces renseignements. Les informations recueillies et échangées seraient normalisées et définies en tenant compte des besoins des juridictions de résidence en matière de respect des obligations fiscales. Elles incluraient entre autres les résidences fiscales et les NIF dans les juridictions de résidence des parties à la transaction, ainsi que des informations financières essentielles concernant le bien immobilier acquis ou cédé. Elles pourraient également comprendre des informations sur la propriété effective lorsque le bien immobilier est acquis par des personnes morales. Comme la NCD, ce dispositif procurerait des informations vérifiées, cohérentes et de qualité, tout en garantissant qu'elles parviennent aux autorités fiscales pour lesquelles elles sont vraisemblablement pertinentes.

Outre les acquisitions et les cessions, il serait envisageable d'échanger également des renseignements sur les revenus périodiques des biens immobiliers à l'étranger. Toutefois, dès lors qu'il n'y a généralement pas de tierce partie indépendante à qui imposer des obligations déclaratives, ces échanges s'appuieraient le plus souvent sur les déclarations fiscales transmises par le propriétaire à cet effet (le cas échéant) dans la juridiction où se situe le bien immobilier. La collecte de ces informations peut se révéler difficile dans les juridictions où les propriétaires ne sont pas tenus actuellement de déclarer leurs revenus locatifs (notamment parce qu'ils sont imposés sur une valeur locative fictive attribuée au bien).

Encadré 4.4. Mesures à prendre

- Définition d'un ensemble d'informations normalisé à recueillir auprès des intermédiaires et des contribuables et de règles de diligence raisonnable pour vérifier ces informations afin de garantir un niveau de qualité élevé ;
- Transposition, dans les législations nationales, des exigences en matière de déclaration et de diligence raisonnable par les juridictions intéressées ;
- Élaboration d'un schéma XML commun pour l'échange de renseignements sur les transactions, les biens et les revenus immobiliers ; et
- Élaboration d'un accord multilatéral entre autorités compétentes sur la base de la Convention, afin de convenir des modalités des échanges

Permettre l'accès direct en temps réel aux informations pertinentes

Un modèle d'accès direct nécessite des référentiels de données pertinentes sous forme numérique ainsi que l'octroi de droits d'accès aux utilisateurs autorisés (sauf évidemment si les registres sont déjà accessibles au public). S'agissant du premier point, la récente intensification des efforts déployés dans le monde entier pour numériser les registres fonciers représente un progrès important. La numérisation des registres fonciers va de pair avec la normalisation des éléments d'information saisis et permet de retrouver les informations contenues dans le registre à l'aide d'une fonction de recherche.

Cette évolution en faveur de la numérisation des registres fonciers ne se limite pas uniquement à quelques juridictions, mais prédomine dans de nombreux pays à revenu élevé ou intermédiaire. La Banque mondiale a ainsi noté que dès 2016, des organismes dans 89 juridictions différentes avaient déjà mis en place une base de données électronique pour enregistrer les limites des propriétés, vérifier les plans et fournir des informations cadastrales. Cette évolution en faveur de la numérisation s'est nettement imposée dans les juridictions à revenu élevé et intermédiaire (où plus de la moitié des juridictions ont scanné ou entièrement numérisé leurs registres fonciers). Malgré les avantages que peut présenter la numérisation des registres fonciers pour les pays en développement, plus de 80 % des pays à faible revenu tiennent encore des registres fonciers sur papier[16]. Un certain nombre de pays en développement s'emploient toutefois activement à non seulement améliorer la numérisation des registres fonciers, mais aussi à les relier à leurs administrations fiscales. Ainsi, le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF) a observé une forte tendance, dans le cadre des réformes de l'impôt sur la propriété immobilière entrepris sur le continent africain, à avoir recours à la technologie pour améliorer l'efficacité tout au long du cycle de cet impôt[17]. Les programmes de réforme en Angola, au Kenya, au Mozambique, au Sénégal, en Tanzanie et en Zambie se sont efforcés de numériser les registres fonciers et de permettre l'échange de renseignements avec les administrations fiscales. Même si de telles réformes supposent un engagement politique à long terme, il semble qu'au moins une partie de ces efforts se soient traduits par une hausse des recettes fiscales collectées par les administrations fiscales[18]. Dans l'ensemble, ces évolutions

[16] Banque mondiale, Doing Business, Rapport 2016 (pp. 80-81). https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf

[17] ATAF, Les cinq principes à prendre en considération dans le cadre d'une réforme de l'impôt foncier en Afrique, décembre 2021 (p. 9). https://events.ataftax.org/index.php?page=documents&func=view&document_id=152

[18] Centre international pour la fiscalité et le développement, Rôle des technologies de l'information et de la communication dans l'optimisation des revenus fonciers au Kenya, en Tanzanie et en Zambie.

montrent que la numérisation des registres fonciers peut apporter des avantages significatifs aux pays en développement.

Les travaux de l'Union européenne sur l'interconnexion des registres des sociétés sur la base du Paquet européen « Droit des sociétés » illustrent les perspectives qu'offre la numérisation pour améliorer l'accès aux informations entre administrations[19]. Ils ont permis la création d'un portail de recherche unique qui permet de rechercher et de retrouver des informations dans les registres des sociétés des États membres de l'Union européenne. On utilise à cet effet une API et un format informatique commun qui définit les éléments à rechercher (par exemple, le nom et le numéro d'identification) et à communiquer en réponse (par exemple, la raison sociale, la forme juridique, l'adresse, la date de constitution), alors que la structure et la technologie sous-jacente de chaque registre national peuvent différer.

Si une telle approche était appliquée au domaine immobilier, elle permettrait aux administrations fiscales d'interroger les registres fonciers des juridictions partenaires à partir d'un portail de recherche unique, afin de vérifier si certains contribuables possèdent des biens immobiliers à l'étranger. Cette approche est déjà envisagée au niveau de l'Union européenne comme l'un des principaux volets de la proposition de 6e directive de lutte contre le blanchiment[20].

En plus de garantir un accès effectif aux informations sur la propriété directe des biens immobiliers à partir d'une unique fonction de recherche permettant de consulter plusieurs registres fonciers nationaux, la transparence fiscale pourrait être encore améliorée en associant ces informations sur la propriété directe à celles sur la propriété effective, lorsque le bien immobilier est détenu par une personne morale. Cette approche permettrait de relever le défi actuel tenant au fait que les informations sur la propriété effective des biens immobiliers détenus à l'étranger par une personne morale sont rarement accessibles aux administrations fiscales à des fins d'échange.

Cette amélioration pourrait s'inscrire dans la tendance mondiale actuelle à créer des registres de bénéficiaires effectifs pour les personnes morales. Les récentes modifications apportées aux normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme définies par le GAFI imposent que les entreprises détiennent des informations adéquates, exactes et à jour sur leurs propres bénéficiaires effectifs et que les juridictions exigent également que les informations sur la propriété effective soient conservées par une autorité ou un organisme public faisant fonction de registre des bénéficiaires effectifs ou par un autre organisme[21]. Des évolutions de ce type sont en cours, notamment dans l'Union européenne, au Japon, au Royaume-Uni, avec le registre PSC (particuliers ayant un contrôle important), et aux États-Unis, où les obligations déclaratives imposées par la loi sur la transparence des entreprises (Corporate Transparency Act - CTA)) ont été publiées en septembre 2022 et devraient entrer en vigueur en 2024[22].

Dans la logique de l'approche décrite plus haut à propos de l'interconnexion des registres, les registres des bénéficiaires effectifs pourraient théoriquement être accessibles à partir d'une fonction de recherche unique. À cet égard, le projet BORIS en cours dans l'Union européenne vise à atteindre cet objectif dans

---

https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/14527/ICTD_RiB_41_Online.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[19] Directive (UE) 2017/1132 relative à l'interconnexion des registres des sociétés et Règlement d'exécution (UEU) 2015/884.

[20] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0150_EN.html

[21] GAFI Déclaration publique sur les révisions de la Recommandation 24. https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/R24-statement-march-2022.html

[22] https://www.fincen.gov/boi

les États membres de l'UE, les autorités concernées dans ces États s'employant actuellement à relier les registres des bénéficiaires effectifs à un portail de recherche unique interconnecté[23].

Enfin, il pourrait être envisagé par la suite d'associer entre eux les registres des propriétaires en titre directs et les registres des bénéficiaires effectifs afin de pouvoir obtenir des informations sur la propriété effective des biens immobiliers détenus à l'étranger à partir d'une recherche unique. C'est ce que prévoit, au niveau de l'Union européenne, l'un des modèles de prestation actuellement envisagés dans le cadre de la 6e directive sur la lutte contre le blanchiment de capitaux

Grâce à ces améliorations, les administrations fiscales pourraient accéder, de manière efficace, ciblée et actualisée, aux informations relatives à la propriété directe et à la propriété effective des biens immobiliers détenus à l'étranger par leurs contribuables. En tant que telle, cette approche pourrait répondre aux enjeux identifiés et constituer une solution alternative à un modèle d'échange de renseignements, qui permettrait à une administration fiscale de retrouver des informations en temps réel chaque fois que cela est nécessaire. Même lorsque le registre ne contient pas toutes les informations fiscales pertinentes (notamment celles sur les revenus locatifs), les informations sur la propriété disponibles constitueraient tout de même un bon point de départ d'enquêtes plus approfondies et/ou d'activités liées à la discipline fiscale.

Par rapport à un modèle fondé sur l'échange régulier de renseignements, une méthode d'accès direct présente plusieurs avantages différents :

- Elle permet aux administrations fiscales de rechercher, directement et en temps réel, dans le registre des informations sur les biens immobiliers détenus à l'étranger par un contribuable, plutôt que de recevoir des informations par le biais d'échanges de renseignements statiques et périodiques ;
- L'accès pourrait être accordé non seulement aux administrations fiscales, mais aussi à d'autres organismes compétents chargés de faire appliquer la loi, s'il y a lieu ; et
- Elle contribuerait à limiter au minimum les données, car elles ne seraient recherchées que lorsque c'est nécessaire au respect des obligations ou aux fins de l'application de la loi, tandis que le modèle d'échange de renseignements peut amener à partager des informations sur toutes les transactions, les biens et les revenus immobiliers pertinents.

Même si elle présente un certain nombre d'avantages, la mise en place de cette approche risque d'être plus délicate sur le plan juridique et opérationnel que celle d'un modèle fondé sur l'échange de renseignements. Cela s'explique principalement par les différences juridiques et opérationnelles entre les registres d'une juridiction à l'autre, notamment en ce qui concerne la (dé)centralisation de l'administration du registre, le niveau des informations détenues, les formats informatiques utilisés et les droits d'accès accordés aux organismes publics.

Il importe également de garder à l'esprit que les registres fonciers et les registres des bénéficiaires effectifs ne sont généralement pas tenus par les administrations fiscales et qu'un grand nombre d'organismes publics (y compris les services de renseignements financiers, les organismes chargés de faire appliquer la loi et les organismes de réglementation) ont un intérêt à connaître certains éléments d'information disponibles dans les registres. La mise en place de ce modèle nécessiterait donc une étroite collaboration entre les administrations fiscales et les autres parties prenantes susceptibles de bénéficier d'un accès direct aux registres interconnectés.

En tout état de cause, malgré les difficultés, un nombre considérable de juridictions s'orientent vers la numérisation des registres et elles auraient intérêt à viser la normalisation afin qu'à l'avenir, les juridictions

[23] Directive (UE) 2015/849, telle qu'amendée par la Directive (EU) 2018/843.

intéressées puissent, sur une base volontaire et réciproque, envisager de s'accorder mutuellement un accès transnational aux informations, d'une manière efficace, sécurisée et interconnectée.

Encadré 4.5. Mesures à prendre au niveau international

- Définition d'un ensemble commun d'informations minimales à inclure dans les registres nationaux, en tenant compte des besoins des différentes parties prenantes, qui pourra être complété par des critères minimaux communs pour contrôler la fiabilité des informations introduites dans les registres.
- Une architecture informatique commune pour l'interconnexion et l'interrogation des registres, qui tient compte des différences entre les caractéristiques techniques des registres nationaux et permet d'interroger directement les registres interconnectés à partir d'un portail unique.
- Une méthode établie d'un commun accord et vérifiée pour régir les conditions et l'accès effectif aux registres (définition des organismes qui peuvent y accéder, de la finalité de l'accès, des exigences de confidentialité, etc.) y compris par le biais du portail d'interrogation unique.
- Élaboration d'un instrument juridique international pour définir les modalités d'interconnexion et d'accès aux registres dans le contexte international.

Références

Alstadsæter, A. (2022), *Who owns offshore real estate? Evidence from Dubai*, https://www.taxobservatory.eu/publication/who-owns-offshore-real-estate-evidence-from-dubai. [3]

Annette Alstadsaeter, A. (2022), *Increasing Cross-Border Ownership of Real Estate: Evidence from Norway*, https://www.taxobservatory.eu/wp-content/uploads/2022/12/EU-Tax-Observatory_WP8_ForeignOwners-NorwegianRealEstate_December2022.pdf. [4]

Banque mondiale (2016), *Doing Business Report*, https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf. [9]

Bomare, J. (2022), *Automatic exchange of information and real estate investment. Technical report*, https://www.taxobservatory.eu/wp-content/uploads/2022/06/BLGH_June2022.pdf. [5]

Commission européenne (2021), *Study on the harmonisation and interconnection of real estate registers*, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/77c10664-d3cc-11eb-895a-01aa75ed71a1. [8]

Gibbs, M. (2021), *Secret real estate purchases are a driving force behind the offshore economy*, https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/secret-real-estate-purchases-are-a-driving-force-behind-the-offshore-economy. [6]

Groupe d'action financière (2022), *Guidance for a Risk-Based Approach Guidance for the Real Estate Sector*, https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-real-estate-sector.htm. [1]

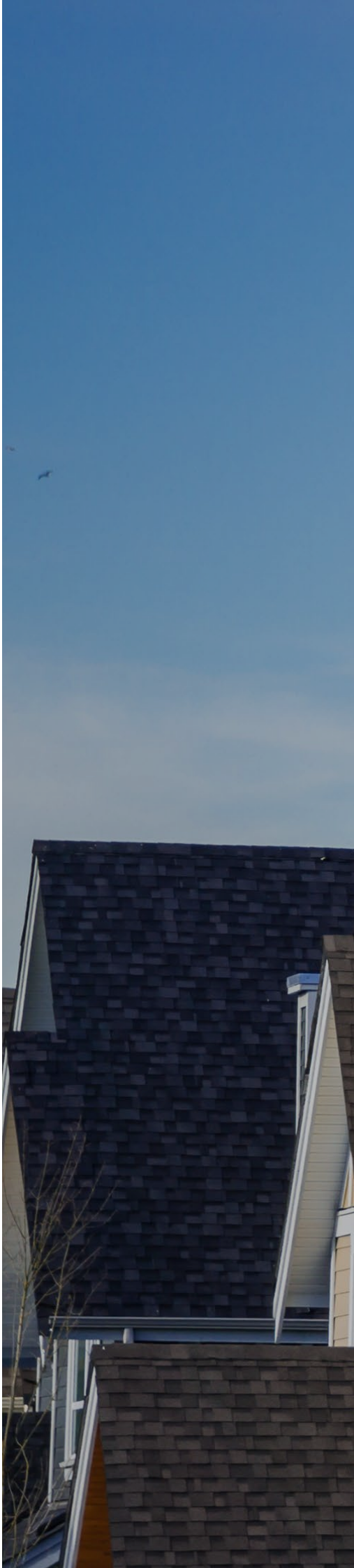
OCDE (2015), *Improving Co-operation Between Tax and Anti-Money Laundering Authorities*, https://www.oecd.org/ctp/crime/report-improving-cooperation-between-tax-anti-money-laundering-authorities.pdf. [7]

Uri, R. (2021), *L'augmentation des investissements immobiliers des non-résidents est tirée par les expatriés, issue 237*, Banque de France, https://ideas.repec.org/a/bfr/bullbf/202123706.html. [2]

Renforcer la transparence fiscale internationale dans le secteur de l'immobilier

RAPPORT DE L'OCDE À L'INTENTION DES MINISTRES DES FINANCES ET DES GOUVERNEURS DE BANQUE CENTRALE DU G20, JUILLET 2023, INDE

À la demande de la Présidence indienne du G20, ce rapport examine l'état actuel de transparence fiscale concernant les biens immobiliers détenus par des étrangers. Il examine également comment les progrès récents dans d'autres cadres de transparence fiscale, tels que la norme commune de déclaration OCDE/G20, et les développements politiques plus larges, tels que les travaux du Groupe d'action financière (GAFI) sur le propriétaire effectif, pourraient apporter des éclaircissements pour des améliorations possibles de la transparence fiscale dans le domaine de l'immobilier sur une base volontaire. Le rapport est organisé en trois sections principales. La première traite des risques potentiels de conformité en matière fiscale dans le domaine des biens immobiliers étrangers et des avantages d'une transparence fiscale accrue dans ce secteur. La seconde présente les principales caractéristiques nationales et internationales d'un cadre de transparence fiscale réussi, tandis que la dernière section identifie les améliorations potentielles à court terme et autres améliorations structurelles de l'architecture actuelle.



OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Pour plus d'informations :

ctp.contact@oecd.org

www.oecd.org/tax

@OECDtax

OECD tax