

## CONTEXTE GENERAL

Le présent projet de loi, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu et sur la fortune et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales, a été adopté en 1<sup>ère</sup> lecture par le Sénat le 12 juillet 2011. Il tend à ratifier l'accord signé le 21 octobre 2010 visant, d'une part, à éliminer les doubles impositions, d'autre part, à mettre en œuvre une procédure d'échange de renseignements à caractère fiscaux avec Hong Kong.

Hong Kong constitue en Asie la porte d'entrée privilégiée des investisseurs au regard de sa position géostratégique et de son environnement économique et financier favorable. La convention fiscale bilatérale qui lie la France à la République populaire de Chine ne trouve pas à s'appliquer à cette Région autonome : elle prévoit expressément son application sur le territoire sur lequel s'applique « effectivement » la législation chinoise. Dans ces conditions, ni l'élimination des doubles impositions, ni l'échange de renseignements ne peuvent être mis en œuvre, ce qui est préjudiciable aux intérêts de la France. L'accord soumis à ratification est donc bienvenu.

Comme toute convention d'élimination des doubles impositions, l'accord détermine la répartition du droit d'imposition et fixe un mécanisme d'élimination des doubles impositions lorsque ce droit n'est pas attribué exclusivement à une partie, peu de dispositions prévoyant d'ailleurs une telle imposition exclusive. Il permettra donc à l'avenir d'éviter les frottements fiscaux, de sécuriser les opérations et de fluidifier les échanges. Le contenu négocié de l'accord atteste en outre du bénéfice partagé de ses effets entre les deux parties. Les clauses qu'il contient sont issues du modèle de convention de l'OCDE et, lorsqu'elles s'en écartent, reprennent pour l'essentiel les clauses classiquement utilisées par la France dans son droit conventionnel. Notamment, l'accord comprend des dispositions utilisées habituellement avec les États non membres de l'OCDE qui plaident pour l'application des dispositions du modèle de convention de l'ONU qui leur est plus favorable, ainsi que des éléments d'interprétation et des clauses anti-abus qui tendent à préserver pour la France sa capacité d'imposer.

Cet accord n'aurait pas été signé s'il n'avait comporté, conformément aux exigences françaises, une clause d'échange de renseignements conforme au modèle de convention de l'OCDE. Jusque très récemment, Hong Kong n'était pas en mesure de mettre en œuvre une telle clause compte tenu de sa législation interne. Le contexte international qui a suivi la crise financière a finalement eu raison de cette position et Hong Kong a procédé aux réformes nécessaires, permettant la conclusion d'un accord attendu maintenant depuis plusieurs années.

## I.- HONG KONG, UN PARTENAIRE INCONTOURNABLE

### A – Une région administrative spéciale qui joue le rôle de « porte » de l'Asie

Hong Kong est, depuis sa rétrocession le 1<sup>er</sup> juillet 1997 à la République populaire de Chine, une « région administrative spéciale » (RAS) de cet État. Bien que réintégrée, elle constitue ainsi un territoire fiscal, douanier et monétaire indépendant de la Chine dite continentale, avec une large autonomie dans ses affaires intérieures en vertu du principe « un pays deux systèmes ». Hong Kong dispose aussi de la capacité juridique de négocier des accords internationaux.

Son économie très libérale et sa position géostratégique lui confèrent une position de premier ordre en Asie pour le monde des affaires et la finance, également attirés par la transparence, l'application du droit, la simplicité des procédures et l'efficacité de l'administration. Membre de plein droit de l'OMC, Hong Kong entend jouer un rôle exemplaire en Chine et, plus largement, en Asie en matière d'accès au marché et de protection des droits de propriété intellectuelle.

Pour toutes ces raisons, la présence française et les échanges entre Hong Kong et la France n'ont cessé de se développer ces dernières années, rendant de plus en plus opportune la conclusion d'une convention fiscale bilatérale.

#### *1. Une place économique et financière de premier plan*

Hong Kong affiche un PIB par habitant de 43 000 dollars américains en 2009, ce qui le positionne second en Asie derrière Singapour. C'est la dixième puissance commerciale mondiale, la quatrième en Asie et une place financière de premier plan. Le secteur financier occupe quelques 17% du PIB. Bien que durement frappé par la crise, le rebond ne s'est pas fait attendre, avec une sortie de récession dès la mi-2009. Les institutions financières hongkongaises n'étaient, en effet, pas compromises dans les produits dérivés. La croissance du PIB, tirée par toutes les composantes de la demande, a dépassé les prévisions, en atteignant 7,2 % sur le premier semestre 2010. Le chômage s'était replié à 4,2 % à la fin du semestre 2010. Le gouvernement hongkongais a relevé ses prévisions de croissance pour 2010, de 4,5 % à 5,5%.

La Chine constitue le premier partenaire commercial d'Hong Kong (46 % de son commerce extérieur) et la première destination de ses investissements. En outre, aux investissements authentiquement hongkongais réalisés en Chine s'ajoutent les opérations de sociétés chinoises, qui s'établissent à Hong Kong pour lever et/ou recycler des capitaux (*round tripping*), souvent pour ensuite réinvestir en Chine voire y profiter du traitement préférentiel accordé aux entreprises non chinoises. La Chine continentale représente ainsi 20 à 30 % des flux entrant chaque année et 40 à 60 % des flux sortant.

Corollaire de son ouverture commerciale exceptionnelle et de son rôle de plateforme d'accès à la Chine, Hong Kong constitue également une zone d'accueil privilégiée des investissements étrangers. Avec un stock cumulé d'investissements directs étrangers

de 835 milliards de dollars à fin 2008 selon la CNUCED (en coût historique), Hong Kong occupe incontestablement une place centrale dans le réseau financier asiatique. Ce montant affiche une progression de plus de 80 % depuis 2000 et équivaut à quatre fois le PIB. Il est même supérieur au total des investissements reçus par la Chine continentale (378 milliards de dollars). Bien entendu, l'ampleur des montants en question doit être relativisée par la nature essentiellement financière des opérations sous-jacentes : les deux tiers des investissements sont répertoriés dans le secteur de la finance et dans une moindre mesure de l'immobilier. De fait, Hong Kong enregistre des flux d'investissement sortants quasiment du même ordre de grandeur que les flux entrants.

## *2. Des relations bilatérales de plus en plus intenses*

La France possède des intérêts importants à Hong Kong. La communauté française y totalise près de 13 000 ressortissants, dont 8 900 inscrits au consulat général. C'est numériquement la plus importante d'Asie et elle connaît depuis trois ans une croissance forte et continue (100 nouveaux inscrits chaque mois, soit une augmentation de 42% depuis le 1er janvier 2008). Près de 700 entreprises françaises sont également enregistrées auprès de la Chambre de commerce et d'industrie française de Hong Kong, employant localement 30 000 personnes et générant un chiffre d'affaires qui, bien que difficile à estimer, dépasse très certainement le montant de nos exportations et notre part de marché locale. Le lycée français Victor Segalen est le plus grand lycée français d'Asie avec 2 151 élèves inscrits à la rentrée 2011 (1 557 en section française).

Les relations économiques bilatérales restent très positives malgré la crise. La France conserve un important excédent commercial, le premier en Asie et le 6<sup>ème</sup> mondial en 2009, avec plus de 2 milliards d'euros par an (des exportations de l'ordre de 2,2 à 2,7 milliards d'euros par an et des importations de l'ordre de 500 à 700 millions d'euros par an). Bien que la montée en puissance de la Chine continentale ait conduit à limiter sur la dernière décennie le volume de nos échanges avec Hong Kong, ceux-ci restent d'une densité exceptionnelle pour un territoire comptant à peine plus de 7 millions d'habitants et la bonne performance relative des exportations malgré la crise est tout à fait remarquable (-7,3 % en 2009 contre -17,7 % en moyenne mondiale). Les flux d'échanges restent bien entendu relativement modestes : seule la moitié des exportations françaises est destinée au marché local, la moitié restante étant réexportée pour moitié vers la Chine continentale et pour moitié vers le reste de l'Asie.

Nos performances commerciales à Hong Kong sont essentiellement fondées sur les produits à très forte valeur ajoutée, particulièrement l'aéronautique, la maroquinerie, les cosmétiques ainsi que les vins et alcools, cette dernière catégorie ayant bondi de 25 % depuis le début de l'année grâce à la suppression de la taxe sur le vin début 2008. Les autorités hongkongaises souhaitent d'ailleurs faire de leur cité le centre névralgique pour le commerce du vin en Asie.

Les investissements réalisés par les entreprises françaises sont en tendance haussière. En 2007 et 2008, Hong Kong a été la première destination de nos IDE en Asie, devant

la Chine continentale et même, pour la première fois, devant le Japon, pour des montants respectifs de 1,4 et 1,2 milliard d'euros, soit plus du double des montants investis en 2006-2007. Ces chiffres sont à comparer à la moyenne annuelle de 200 millions d'euros qui prévalait au début de la décennie. Ils se rapprochent du Royaume-Uni <sup>(1)</sup> qui reste bien entendu le premier pays européen implanté à Hong Kong. En stock cumulé, Hong Kong occupait, fin 2008, la 21<sup>ème</sup> position des pays destinataires de nos IDE, pour un montant total de 5,6 milliards, derrière le Japon et la Chine continentale mais devant le Portugal et juste derrière la Russie. La présence française est dominée par les sociétés du luxe, la banque et les activités financières, les entreprises du secteur de la construction et les services urbains.

Bien que les flux investis annuellement en France restent modestes, Hong Kong occupe la troisième place des investisseurs asiatiques en France, derrière le Japon et Singapour mais loin devant la Chine continentale. Leur volume fluctue entre 50 et 200 millions d'euros par an (stock investi cumulé de 1,7 milliard en 2009). Le secteur hôtelier haut de gamme est particulièrement concerné.

## **B – Un accord attendu depuis plusieurs années et suspendu à la possibilité d'échanger des renseignements fiscaux**

### *1. Le lancement des négociations en vue de conclure une convention*

Compte tenu de la place qu'occupe Hong Kong en Asie, de la présence française en expansion continue et du volume des échanges, en outre sur des secteurs à forte valeur ajoutée, l'absence d'une convention fiscale entre la France et Hong Kong peut apparaître surprenante. En effet, la France a toujours conduit une politique active de conclusion de conventions et dispose d'un réseau conventionnel exceptionnellement étendu avec 120 conventions en vigueur. En Asie, elle a conclu des conventions fiscales avec la Chine, la Malaisie, Singapour, les Philippines, la Thaïlande, le Vietnam, la Corée du Sud, l'Inde, le Japon et dispose d'un dispositif équivalent à une convention par application de l'article 77 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 qui permet l'élimination des doubles impositions des revenus provenant de l'île de Taïwan.

Comme le souligne l'étude d'impact : « *En l'absence d'accord fiscal, le risque de double imposition constituait jusqu'à présent une source d'incertitude pour nombre d'investisseurs, tant hongkongais en France que français à Hong Kong, et justifiait de ce fait un certain nombre de montages complexes transitant par des pays tiers (notamment Luxembourg et Pays-Bas pour les investissements français vers Hong Kong et Belgique pour les investissements hongkongais en France) précisément destinés à neutraliser cette source d'incertitude et optimiser la fiscalité (la Belgique et le Luxembourg étaient jusqu'au début 2010 les deux seuls États européens à disposer d'un accord fiscal avec Hong Kong) ».*

Plus largement, un traité fiscal entre des États ou territoires bénéficie à l'ensemble des acteurs économiques et favorise ainsi les investissements réciproques dans les deux pays, en réduisant les risques de doubles impositions tant pour les sociétés que pour les

particuliers. Il permet aux investisseurs de mieux évaluer leur taux effectif d'imposition. Une convention sécurise également la politique de prix de transferts des groupes internationaux qui localisent une partie de leurs bénéfices dans l'autre État par l'existence d'un mécanisme de compensation en cas de réajustement des prix de transfert et l'instauration d'une procédure amiable. Elle permet enfin, tout simplement, aux flux économiques de supporter des taux d'imposition raisonnables, particulièrement en présence d'une clause d'assistance administrative permettant l'échange de renseignements aux fins de lutte contre l'évasion et la fraude fiscale. Or c'est justement sur cette clause que les négociations ont achoppé longtemps.

Des négociations ont été engagées dès 2003 avec Hong Kong, mais n'ont pu aboutir tant que ce territoire ne disposait pas d'une législation interne lui permettant d'accéder aux renseignements fiscaux et ainsi de pouvoir mettre en œuvre une clause d'échange de renseignements de type OCDE. Plus précisément, l'administration fiscale hongkongaise ne pouvait avoir accès à ces informations qu'à la condition que soit établie la qualité de redevable d'impôt à Hong Kong des personnes concernées. Or celle-ci était difficile à établir en raison du principe de taxation à la source applicable localement. Elle n'était acquise que lorsqu'un lien entre le profit et le territoire de Hong Kong était établi.

Alors qu'à l'issue de deux tours de négociation organisés du 8 au 10 septembre 2003 à Paris et du 14 au 16 janvier 2004 à Hong Kong, un accord sur la quasi-totalité du texte avait pu être trouvé, la conclusion de l'accord était bloquée par le refus de Hong Kong de se conformer aux exigences de l'OCDE en matière d'assistance administrative fiscale. Les négociations étaient donc suspendues à une évolution depuis 2004, lorsque la pression internationale en faveur de la généralisation des procédures d'échanges de renseignements à caractère fiscaux a fait fléchir les grandes places que sont Hong Kong et Singapour.

Pour la France, l'inclusion d'une clause d'échange de renseignements opérante était indispensable. Au-delà des principes, qui justifient en soi de conditionner une convention fiscale à l'insertion d'une telle clause, Hong Kong faisait figure de place perméable aux flux d'évasion fiscale. Si Hong Kong était et est toujours unanimement considéré comme l'un des environnements normatifs les plus favorables, ce territoire n'en demeure pas moins un régime fiscal privilégié et très ouvert en direction des paradis fiscaux. Hong Kong enregistre ainsi des flux d'investissement sortants quasiment du même ordre de grandeur que les flux entrants, et dirigés pour une part non négligeable vers des sites d'optimisation fiscale (Îles Vierges Britanniques, Îles Caïmans, Bermudes notamment) qui n'avaient à l'époque pas non plus l'intention d'adhérer aux standards de l'OCDE.

## *2. Un changement de contexte qui a permis d'aboutir en 2010*

Dans le contexte international de lutte active contre la fraude et l'évasion fiscale qui a suivi l'éclatement de la crise financière, Hong Kong se devait de réformer rapidement son droit local afin de faciliter l'échange d'informations en matière fiscale. En avril 2009 lors du G20 de Londres, la perspective d'un durcissement des chefs d'État avait

conduit Hong Kong à promettre pour la mi-2009 des aménagements législatifs afin de se conformer aux normes internationales de transparence, en adoptant des standards d'échanges d'informations codifiés par l'OCDE et qui servent de support à la coopération des administrations fiscales. Singapour, son principal concurrent, avait déjà procédé fin 2009, à l'aménagement de sa législation interne et signé des accords avec plus de douze États et territoires, évitant ainsi de figurer sur la liste grise de l'OCDE <sup>(2)</sup>. Cette réforme est finalement intervenue à Hong Kong le 12 mars 2010, lors de l'entrée en vigueur de l'*Inland Revenue (Amendment) Ordinance* no. 1 of 2010.

Désormais, en présence d'une demande d'informations des autorités fiscales d'un autre État, les autorités hongkongaises sont dotées d'un pouvoir d'investigation, alors même que Hong Kong n'aurait pas besoin des informations demandées à ses propres fins fiscales. L'échange d'informations est fortement encadré sans pour autant déroger aux standards internationaux : une convention de non double imposition doit avoir été signée au préalable avec cet État, la demande d'informations doit porter sur un impôt entrant dans le champ d'application de la clause d'échange de renseignements et, enfin, l'échange de renseignements doit correspondre à une demande circonstanciée des autorités étrangères et ne pourra donc être ni spontané, ni automatique. En outre, la réforme n'est pas « rétroactive » : aucune information relative à une période antérieure à l'entrée en vigueur de nouveaux traités fiscaux ne peut être transmise.

Outre les mesures de sauvegardes prévues par le modèle OCDE, concernant notamment les obligations de confidentialité et l'usage qui peut être fait des informations, des mesures ont été spécifiquement adoptées pour protéger les droits des contribuables sur lesquels portent les demandes d'informations (*Inland Revenue (Disclosure of Information) Rules* adoptée le 3 mars 2010). La personne visée par l'échange de renseignements devra être informée de l'existence d'une demande par les autorités étrangères. Elle aura la possibilité d'obtenir une copie des informations qui seront transmises et pourra demander à rectifier ces dernières dans le cas où elles seraient erronées. Des exceptions à cette notification préalable sont néanmoins envisagées par Hong Kong dans certaines situations (adresse invalide, urgence de la demande, etc.), sous réserve d'en justifier le motif, et l'administration fiscale hongkongaise conserverait le droit de refuser les demandes de rectification des renseignements (une procédure d'appel est alors ouverte aux individus concernés par ce refus).

Par ailleurs, seules les informations vraisemblablement pertinentes peuvent être demandées par les autorités étrangères, ceci afin d'éviter des abus (interdiction de la pêche aux informations ou « *fishing expeditions* »). La demande de renseignement doit ainsi indiquer notamment :

- l'identité de l'autorité étrangère procédant à la demande et celle de la personne visée ;
- l'exposé du but et des raisons ayant entraîné une telle demande ;

- les raisons pour lesquelles l'autorité étrangère estime que l'information est détenue par une autorité ou une personne à Hong Kong ;
- le nom et l'adresse de la personne détentrice de cette information ;
- le type d'impôt et la période concernée ;
- les délais de réponse, mais également ;
- une déclaration indiquant que cette demande d'information est conforme à la législation locale et que toutes les procédures internes ont été épuisées avant de procéder à cette demande.

Les négociations avec la France en vue de signer une convention d'élimination des doubles impositions ont repris peu après l'annonce de la modification de la législation hongkongaise. Un troisième tour de négociation à Hong Kong les 13 et 14 octobre 2009 a ainsi permis de parvenir à un accord sur l'ensemble du texte. L'accord a été signé le 21 octobre 2010 par Mme Christine Lagarde, alors ministre de l'Économie et de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et John C. Tsang, secrétaire aux finances du Gouvernement de la région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine.

Jusqu'à l'intervention de cette réforme, Hong Kong n'avait conclu que cinq conventions de non double imposition, soit celles signées avec la Belgique (en 2003), la Thaïlande (en 2005), la République Populaire de Chine (en 2006), le Luxembourg (en 2007) et le Vietnam (en 2008). Grâce à l'amélioration de sa transparence fiscale, Hong Kong avait signé, en mars 2010, trois nouvelles conventions fiscales (avec Brunei, les Pays-Bas et l'Indonésie) et accéléré les négociations entamées depuis quelques années pour la conclusion de traités fiscaux (notamment avec le Royaume-Uni, la France, l'Italie, l'Irlande et l'Espagne). Outre la convention avec la France, Hong Kong a à ce jour signé une convention fiscale avec les vingt États suivants :

- en Europe : la Belgique (10/12/2003), le Luxembourg (02/11/2007), les Pays-Bas (22/03/2010), la Hongrie (12/05/2010), l'Autriche (25/05/2010), le Royaume-Uni (21/06/2010), l'Irlande (22/06/2010), le Liechtenstein (12/08/2010), la Suisse (06/12/2010), le Portugal (22/03/2011), l'Espagne (01/04/2011), la République tchèque (06/06/2011) ;
- en Asie et Océanie : la Thaïlande (07/09/2005), la Chine continentale (21/08/2006), le Vietnam (16/12/2008), le Brunei (20/03/2010), l'Indonésie (23/03/2010), la Nouvelle-Zélande (01/08/2010), le Japon (09/2010) ;
- au Moyen-Orient : le Koweït (13/05/2010).

Par ailleurs, Hong Kong mène ou est sur le point de mener des discussions avec le Bangladesh, l'Australie, le Canada, l'Arabie Saoudite, l'Inde, Malte, la Corée du Sud, le Mexique, l'Italie, la Malaisie, les Émirats Arabes Unis, Panama et la Finlande.