



Berne, le 18 mai 2022

Procédure de consultation portant sur les arrêtés fédéraux concernant l'introduction de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers avec d'autres États partenaires à partir des années 2023 et 2024

Rapport sur les résultats

Table des matières

1.	Contexte.....	3
2.	Procédure de consultation et évaluation.....	3
2.1.	Procédure de consultation.....	3
2.2.	Méthode d'évaluation.....	4
3.	Position générale des participants.....	4
4.	Analyse par thème.....	5
4.1.	Principaux aspects de l'introduction de l'EAR avec de nouveaux États partenaires sur la base des conventions multilatérales.....	5
4.2.	Conditions de concurrence équitables (<i>level playing field</i>).....	6
4.3.	Possibilités de régularisation de la situation fiscale.....	6
4.4.	Accès au marché.....	6
4.5.	Principe de spécialité, confidentialité, sécurité et protection des données.....	6
4.6.	Application du mécanisme de contrôle permettant de garantir la mise en œuvre conforme à la norme de l'EAR avec les nouveaux États partenaires.....	7
5.	Mise en œuvre par les cantons.....	7

Abréviations et sigles des participants à la consultation

ABG	Association de Banques Suisses de Gestion
ABPS	Association de Banques Privées Suisses
ASB	Association suisse des banquiers
CDI	Convention contre les doubles impositions
CP	Centre Patronal
PLR	PLR. Les Libéraux-Radicaux
PS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du centre
UPS	Union patronale suisse
usam	Union suisse des arts et métiers
USS	Union syndicale suisse
ZBV	Zürcher Bankenverband

1. Contexte

Les bases légales requises pour l'instauration de l'échange automatique de renseignements (EAR) sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2017 en Suisse. Ces bases ne définissent toutefois pas les États et territoires avec lesquels l'EAR doit être introduit. Pour que cet échange puisse être appliqué avec chacun des États et territoires partenaires, il doit être activé de façon bilatérale conformément à l'Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (*Multilateral Competent Authority Agreement; MCAA* ou accord EAR) ou à un traité bilatéral spécial.

Sur les 120 États et territoires qui ont déclaré vouloir mettre en œuvre l'EAR à partir d'une certaine date (*committed jurisdictions*), douze ne font pas encore partie du réseau suisse. En élargissant son réseau EAR de manière appropriée, la Suisse montre qu'elle respecte ses engagements politiques internationaux dans la lutte contre l'évasion fiscale et les flux financiers illicites, ce qui devrait, d'une manière générale, avoir des répercussions positives sur la place financière nationale et la réputation de la Suisse.

Au vu des développements internationaux actuels, le Conseil fédéral veut étendre le réseau des États partenaires de la Suisse: l'objectif est d'échanger, à partir de 2024, des renseignements relatifs aux comptes financiers avec l'Équateur, la Géorgie, la Jamaïque, la Jordanie, le Kenya, le Maroc, la Moldova, le Monténégro, la Nouvelle-Calédonie, l'Ouganda, la Thaïlande et l'Ukraine, pour autant que toutes les conditions prévues soient remplies. L'EAR serait instauré avec ces nouveaux États au cours de la même procédure, comme c'était le cas jusqu'ici pour l'activation en vertu de l'accord EAR.

Avant le premier échange de données, l'arrêté fédéral du 6 décembre 2017 concernant le mécanisme de contrôle permettant de garantir la mise en œuvre conforme à la norme de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers avec les États partenaires doit en outre s'appliquer par analogie à tous les nouveaux États avec lesquels l'EAR est exécuté de manière réciproque.

2. Procédure de consultation et évaluation

2.1. Procédure de consultation

La procédure de consultation portant sur les arrêtés fédéraux concernant l'introduction de l'EAR avec de nouveaux États partenaires à partir de 2023/2024 a été ouverte le 3 décembre 2021 et s'est achevée le 18 mars 2022. Ont été invités à participer à la consultation: les gouvernements des 26 cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), onze partis politiques, trois associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national, huit associations faïtières de l'économie œuvrant au niveau national et 26 représentants de milieux intéressés.

Parmi les participants invités, 26 cantons (UR, GL, BL, OW, BS, FR, TI, ZH, GR, TG, ZG, AI, AG, SG, JU, SH, NW, NE, VD, AR, BE, GE, LU, SZ, SO, VS), trois partis politiques (PLR, UDC, PS), quatre associations faïtières de l'économie (UPS, usam, USS, ASB) et quatre représentants de milieux intéressés (CP, ABPS, ZBV, ABG) se sont exprimés¹.

Le ZBV a également pris position sur les arrêtés fédéraux sans y avoir été officiellement invité. Il se rallie à la prise de position de l'ASB.

Parmi les participants invités, ont explicitement renoncé à prendre position: un canton (SZ), une association faïtière de l'économie (UPS) et une représentante de milieux intéressés (Stiftung für Konsumentenschutz).

¹ La liste des participants est fournie dans l'ordre d'arrivée des prises de position.

2.2. Méthode d'évaluation

Les avis reçus font l'objet d'une analyse par thème et ne sont donc pas présentés individuellement. Il s'agit plutôt de dégager la position générale des participants. Pour les détails, on consultera donc les avis publiés par la Chancellerie fédérale.

3. Position générale des participants

Les participants à la consultation sont majoritairement favorables au projet.

26 cantons ont répondu à l'appel:

Les 25 cantons suivants sont favorables au projet: AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH.

- Trois partis politiques ont pris position sur le fond:

Le PS est favorable au projet, mais souligne que l'EAR ne doit se concrétiser que si les nouveaux États partenaires remplissent les exigences de la norme mondiale.

Le PLR adhère aussi au projet, mais estime que des conditions de concurrence équitables doivent être établies, que des possibilités de régularisation fiscale appropriées doivent exister et que les obligations de diligence de la norme doivent être strictement respectées. Le Conseil fédéral devra effectuer les contrôles requis avant un éventuel échange de données.

L'UDC rejette catégoriquement le projet, car l'EAR en tant que tel est contraire à la protection de la sphère privée et à la conception suisse des relations entre les citoyens et l'État.

- Trois associations faïtières de l'économie œuvrant au niveau national ont pris position sur le fond:

L'USS approuve le projet.

L'ASB est en principe d'accord avec l'intention du Conseil fédéral d'étendre le réseau EAR de la Suisse en tenant compte des développements internationaux. Avant que l'EAR puisse être introduit avec un nouvel État partenaire, les exigences de base doivent faire l'objet d'un examen précis. Il s'agit d'une condition préalable qui doit impérativement être remplie pour que l'échange de renseignements en vertu de l'EAR puisse effectivement avoir lieu. En outre, l'ASB souligne la nécessité de conditions de concurrence équitables à l'échelle mondiale, de possibilités de régularisation fiscale appropriées et d'une amélioration de l'accès au marché.

L'usam rejette le projet, parce que différentes exigences ne sont pas remplies («sans CDI, pas d'EAR»; rapport sur les expériences faites avec l'EAR et identification des potentiels d'amélioration, notamment dans la protection de la sphère privée; équivalence des réglementations des places financières de la Suisse et des États partenaires).

- Quatre associations et organisations concernées ont pris position sur le fond:

Le CP, l'ABPS, le ZBV et l'ABG sont favorables au projet, mais exigent que les États partenaires remplissent les conditions de la norme mondiale. Ils approuvent notamment le fait que le mécanisme de contrôle permettant de garantir la mise en œuvre conforme à la norme de l'EAR s'applique par analogie aux nouveaux États partenaires. En outre, ils soulignent la nécessité de conditions de concurrence équitables à l'échelle mondiale, de possibilités de régularisation fiscale appropriées et d'une amélioration de l'accès au marché.

4. Analyse par thème

4.1. Principaux aspects de l'introduction de l'EAR avec de nouveaux États partenaires sur la base des conventions multilatérales

AG, GL, SG et SO saluent sans réserve l'extension du réseau EAR de la Suisse.

BE, BL et BS font remarquer qu'après avoir pris la décision de principe d'introduire l'EAR, il semble logique d'étendre celui-ci à d'autres États et territoires partenaires qui remplissent les conditions de la norme internationale. En ce sens, il n'existe aucune marge de manœuvre. C'est pourquoi ils saluent l'introduction de l'EAR avec d'autres États partenaires, puisque cela correspond à la stratégie adoptée pour maintenir l'attractivité de la place financière suisse et son acceptation au niveau international.

TG salue l'extension du réseau EAR, considérant qu'elle est dans l'intérêt de la Suisse et de sa réputation en tant que place financière, notamment car elle permet d'éliminer les désavantages concurrentiels. En outre, le projet doit être soutenu afin de renforcer la transparence fiscale. Enfin, il est important de garantir la réciprocité de l'échange de données.

JU approuve l'extension du réseau EAR, mais souligne l'importance de garantir la protection des données et le secret fiscal dans ce domaine, en particulier vis-à-vis des pays tiers qui ne disposent pas d'un niveau de protection adéquat. Il estime toutefois que les mécanismes de protection de la norme mondiale offrent des garanties suffisantes dans le contexte de l'EAR. En outre, il est nécessaire que les autorités fiscales puissent disposer d'informations facilement exploitables. Enfin, l'introduction de l'EAR avec de nouveaux États partenaires assure une meilleure égalité de traitement entre les contribuables d'origines différentes.

AI, AR, FR, GE, GR, LU, NE, NW, OW, SH, TI, UR, VD, VS, ZG et ZH reconnaissent la nécessité pour la Suisse d'élargir son réseau EAR. Elle met ainsi en œuvre ses engagements politiques internationaux et peut conserver l'appréciation «on track» comme meilleure note possible selon l'évaluation du Forum mondial. Le Conseil fédéral est toutefois invité à vérifier une nouvelle fois, avant le premier échange de données, si les États partenaires respectent les prescriptions de la norme à ce moment précis. Le projet est approuvé sous ces conditions.

Le PLR, l'ASB, l'ABPS et le ZBV soutiennent les arrêtés fédéraux proposés concernant les 12 États partenaires supplémentaires, pour autant que ces derniers disposent des bases légales nécessaires à l'instauration de l'EAR, qu'ils manifestent leur intérêt à instaurer l'EAR avec la Suisse et que la confidentialité, la sécurité des données et la protection des données soient garanties dans ces pays. L'échange de données effectif en vertu de l'EAR présuppose des progrès importants dans les différents États partenaires. Les conditions nécessaires à l'introduction de l'EAR doivent être remplies et les mécanismes de contrôle existants doivent être appliqués strictement.

Le PS salue le projet, car la Suisse montre ainsi qu'elle met en œuvre ses engagements politiques internationaux, ce qui est dans l'intérêt de la place financière et de la Suisse. L'activation de l'EAR ne doit toutefois avoir lieu que lorsque les nouveaux partenaires remplissent pleinement les exigences de la norme mondiale.

L'USS approuve la stratégie du Conseil fédéral qui vise, par le respect des normes mondiales en matière de fiscalité, à renforcer la position de la Suisse au niveau international et à en faire une place financière garantissant la conformité aux règles en vigueur en la matière. L'observation des exigences relatives à la protection des données est toutefois essentielle: aucun renseignement ne doit être échangé si l'État partenaire concerné ne répond pas aux prescriptions.

L'UDC s'oppose catégoriquement à l'application de l'EAR et à son extension à 12 autres États. L'EAR crée des «citoyens de verre», exposés à des violations systématiques de leur sphère

privée. Les douze arrêtés fédéraux attribuent au Conseil fédéral la compétence de fixer le moment de l'échange d'informations, ce qui est également fermement rejeté.

L'usam rejette totalement le projet, car les exigences suivantes ne sont pas remplies: l'EAR ne doit être mis en œuvre qu'avec les pays avec lesquels la Suisse a conclu une CDI valide. En outre, un rapport complet sur les expériences faites avec l'EAR actuellement en vigueur et l'identification des potentiels d'amélioration, notamment en matière de protection de la sphère privée, sont exigés. Enfin, la réglementation des places financières de la Suisse et des États partenaires doit être équivalente.

4.2. Conditions de concurrence équitables (*level playing field*)

TG, le PLR, l'ASB, le CP, le ZBV et l'ABG considèrent qu'il est essentiel que l'EAR ne puisse être introduit avec un État qu'à la condition que ce dernier soit aussi partenaire des places financières concurrentes (conditions de concurrence équitables, *level playing field*). Il n'est pas envisageable que la Suisse instaure l'EAR avec des juridictions avec lesquelles d'autres places financières concurrentes n'échangent pas de renseignements. L'effet souhaité en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale ne peut être obtenu que si toutes les places financières concernées introduisent ensemble l'EAR.

L'ABPS et l'ABG exigent que les États-Unis ne se contentent pas de mettre en œuvre leur réglementation nationale (FATCA), mais appliquent l'EAR au sens de la norme internationale de l'OCDE en la matière pour que celui-ci soit effectif. C'est pourquoi la Suisse doit exercer une pression sur les États-Unis dans ce domaine.

4.3. Possibilités de régularisation de la situation fiscale

Le PLR, l'ASB, l'ABPS, le ZBV et l'ABG demandent que des possibilités de régularisation fiscale appropriées et prévisibles soient offertes aux contribuables résidant dans les États partenaires pour assurer un passage à l'EAR en bon ordre.

4.4. Accès au marché

L'ASB, le CP, l'ABPS, le ZBV et l'ABG considèrent que l'accès des prestataires de services financiers au marché est essentiel au maintien de la compétitivité de la place financière suisse à l'échelle mondiale et qu'il convient par conséquent d'ouvrir un dialogue constructif dans ce domaine. Pour améliorer l'accès au marché, ils estiment qu'il faut exiger des mesures concrètes, puis vérifier que celles-ci ont été mises en œuvre.

4.5. Principe de spécialité, confidentialité, sécurité et protection des données

ZG, le PLR et l'ASB s'en tiennent expressément aux remarques formulées dans les prises de position précédentes.

Le PLR, l'ASB et le ZBV expriment des doutes quant à la protection des données dans les États partenaires proposés. Selon le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT), aucun des douze nouveaux États partenaires ne dispose d'une protection des données adéquate. Afin de garantir que les États partenaires proposés traitent les données échangées dans le respect de l'État de droit, il est indispensable que le mécanisme de contrôle sur l'EAR décidé par le Parlement en 2017 soit appliqué de manière conséquente et garantisse que les nouveaux États partenaires respectent bien les prescriptions de la norme internationale,

avant que la Suisse ne transmette pour la première fois des informations sur des comptes financiers.

L'USS souligne l'importance du respect des directives liées à la protection des données. À ses yeux, les États partenaires doivent impérativement remplir cette condition avant que des renseignements puissent être échangés.

4.6. Application du mécanisme de contrôle permettant de garantir la mise en œuvre conforme à la norme de l'EAR avec les nouveaux États partenaires

Pour AI, AR, BS, FR, GE, GR, LU, NE, NW, OW, SH, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, le PLR, l'ASB, le CP, l'ABPS, le ZBV et l'ABG, le recours à un mécanisme de contrôle au sens de l'arrêté fédéral concernant le mécanisme de contrôle permettant de garantir la mise en œuvre conforme à la norme de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers avec les États partenaires à partir de 2018/2019 est une condition essentielle à l'extension de l'EAR à d'autres États partenaires. Si ce contrôle démontre qu'un État partenaire ne remplit pas ses engagements, le Conseil fédéral est tenu de prendre les mesures qui s'imposent. Au besoin, il suspendra même l'EAR.

5. Mise en œuvre par les cantons

Les cantons n'ont pas fait de remarque particulière au sujet de la mise en œuvre de l'EAR.