

Les paroles proncées font foi

Conventions de double imposition

Explications du Conseiller d'Etat Christian Wanner, président de la CDF,
séance de la CPE-E, 4 février 2010

Monsieur le Président,

Mesdames les Conseillères aux Etats, Messieurs les Conseillers aux Etats,

Permettez-moi tout d'abord de vous remercier sincèrement de m'avoir invité aujourd'hui à cette audition. Elle nous paraît d'autant plus importante qu'aucune procédure de consultation n'a eu lieu sur les messages dont il est question ici. Or une telle procédure aurait permis un débat politique non seulement sur les différentes conventions de double imposition, mais aussi sur des questions fondamentales découlant de la nouvelle politique d'assistance administrative.

La CDF ne s'est ainsi jamais exprimée sur ces cinq messages, se contentant de donner son avis, par l'intermédiaire du Comité, dans le cadre de la procédure d'audition interne menée entre le paraphage et la signature des différents projets de CDI – parfois dans un délai de trois jours, pendant le week-end. Les auditions se bornaient en outre à vérifier si les valeurs de références fixées par le Conseil fédéral le 13 mars 2009 avaient bien été respectées. Les conséquences de leurs mises en œuvre pour la Suisse ont certes été discutées, mais n'ont jamais donné lieu à de véritables décisions politiques. Je peux néanmoins vous informer que, vendredi dernier, l'Assemblée plénière de la CDF a approuvé les positions que le Prof. Cavelti et moi-même sommes venus vous présenter aujourd'hui.

Concernant le retrait de la réserve à l'article 26 MC OCDE

Comme chacun le sait, le 13 mars 2009, le Conseil fédéral a entièrement levé la réserve formulée par la Suisse à l'égard de l'échange de renseignements selon l'article 26, alinéa 5, MC OCDE. L'Assemblée plénière de la CDF a respecté cette décision, en signalant toutefois qu'au vu des inégalités de traitement qui en découleraient, elle risquait de provoquer des problèmes au sein du pays et qu'il était important d'initier un processus complet de formation de l'opinion politique sur cette question.¹

De l'avis de la plupart des experts, mais également de la CDF, les nouvelles conventions de double imposition présentées aujourd'hui permettent une mise en œuvre appropriée des valeurs de référence de l'article 26 MC OCDE. Cela vaut tout particulièrement pour les conventions de double imposition avec la France et les Etats-Unis au sujet desquelles l'opinion publique a émis des critiques à plusieurs reprises. Bien que les formulations choisies en ce qui concerne l'indication du nom et de l'adresse du détenteur d'informations soient peut-être un peu plus vagues que dans d'autres conventions de double imposition, le libellé des deux CDI susmentionnées dispose clairement, en particulier, que la « pêche aux informations » est interdite. Au vu de la décision du Conseil fédéral du 13 mars 2009 concernant l'approbation des conventions contre les doubles impositions, rien ne s'oppose donc à l'échange de renseignements et ce ne sont pas les critiques parfois virulentes d'autres auteurs à ce sujet qui pourront y changer quoi que ce soit.

Concernant le problème de l'« inégalité de traitement »

Il est évident, comme le reconnaît d'ailleurs le Conseil fédéral², qu'avec la nouvelle politique d'assistance administrative suisse, il suffira à l'avenir que les **autorités**

¹ Voir www.fdk-cdf.ch/fr-ch/090529_positionen_steuern_def_f.pdf et www.fdk-cdf.ch/fr-ch/090918_mm_internat_steuerpolitik_def_f-2.pdf.

² Voir la réponse du CR à la motion 09.3897 Sommaruga « Compétences identiques pour les autorités fiscales cantonales et étrangères. » Le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion. Le Conseil des Etats a rejeté la motion le 25 novembre 2009 par 26 voix contre 12 (http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20093897).

fiscales étrangères soupçonnent une soustraction fiscale ou estiment simplement que les renseignements requis sont pertinents pour la taxation dans leur pays, pour qu'elles puissent obtenir des informations auxquelles les autorités fiscales suisses cantonales continueront à ne pas pouvoir accéder dans le cadre de procédures contre des contribuables suisses.

A cela s'ajoute le fait que l'accès aux informations bancaires suisses demeure plus limité pour les autorités fiscales cantonales que pour l'**Administration fédérale des contributions**. En effet, alors que les autorités fiscales cantonales n'ont pas accès aux informations bancaires en cas de soupçon de simple évasion fiscale, ce même accès est accordé à l'Administration fédérale des contributions dans le domaine des impôts qu'elle prélève (taxe sur la valeur ajoutée, impôt anticipé, droits de timbre). Le texte déterminant en la matière est la loi fédérale sur le droit pénal administratif. L'article 45, alinéa 2 de cette loi définit qu'aucune mesure de contrainte ne peut être prise en cas d'inobservation de prescriptions d'ordre. L'évasion fiscale ne représentant cependant pas une simple inobservation de prescriptions d'ordre, mais une véritable infraction, l'Administration fédérale des contributions est habilitée, en cas de soupçon d'évasion fiscale, à recourir aux menaces et aux mesures de contrainte pour s'assurer l'accès aux informations bancaires nécessaires.

Que penser de cette **double inégalité de traitement** des autorités fiscales cantonales ?

Plusieurs directions des finances ont relevé qu'il était impossible, en termes de politique intérieure, de maintenir cette inégalité de traitement, en particulier par rapport au fisc étranger. Selon elles, il serait en effet extrêmement difficile de faire accepter que les organes cantonaux chargés des enquêtes fiscales n'aient pas accès à des informations qui sont à la disposition de demandeurs étrangers. Elles considèrent également qu'il serait irréalisable de vouloir expliquer à leurs propres collaborateurs et à leurs propres citoyens que l'évasion fiscale « simple », c'est-à-dire le fait de fournir (le cas échéant aussi intentionnellement) une déclaration incomplète du revenu et de la fortune, ne pourrait plus être poursuivie alors même que les informations seraient disponibles auprès des banques et qu'il faille un élément constitutif de fraude, par exemple un document falsifié, pour que l'on puisse prendre des mesures de contrainte.

Dans certains cas, l'évasion fiscale peut porter sur des montants bien plus importants que le délit de fraude fiscale.

Il est encore plus difficile d'exposer les raisons pour lesquelles les autorités fiscales fédérales bénéficient d'un meilleur traitement que les autorités cantonales. Les motifs économiques invoqués jusqu'à présent – selon lesquels la situation juridique unilatérale et internationale permettrait à la Suisse de demeurer un lieu attractif pour les auteurs étrangers d'évasion fiscale désireux de placer leurs capitaux, ce qui serait dans l'intérêt du fisc – ont disparu avec le changement de politique d'assistance administrative du Conseil fédéral. Le même argument vaut aussi pour l'inégalité de traitement entre les autorités fiscales fédérales et cantonales.

La CDF prend pour l'instant acte des diverses inégalités de traitement entre les autorités fiscales nationales d'une part et internationales d'autre part. Elle se réserve le droit d'aborder ce problème ainsi que le problème de l'inégalité de traitement entre les autorités fiscales cantonales et fédérales au moment de l'élaboration d'une loi sur l'assistance administrative qui devra être édictée rapidement. En Suisse, la taxation par estimation, comme il est convenu de l'appeler, permet de relativiser quelque peu le problème et de pallier l'absence de possibilité d'exiger les données bancaires des contribuables. Cette procédure, qui peut intervenir dans le cadre de la taxation ordinaire, est réelle et s'avère souvent efficace sans qu'il soit nécessaire de recourir à des mesures de contrainte.

Le Prof. Cavelti s'exprimera encore dans un instant sur l'ordonnance relative à l'assistance administrative d'après les conventions contre les doubles impositions (OACDI), sur l'utilisation de données obtenues illégalement et sur la procédure de recours en matière d'assistance administrative. Voici déjà, simplement pour information, les positions de la CDF :

- En ce qui concerne **l'OACDI**, il existe une controverse quant à l'interprétation de l'article 26 du Modèle de convention de l'OCDE. Le Prof. Cavelti en reparlera plus en détails. Contrairement à ce que propose l'OACDI, la CDF privilégie en l'espèce une interprétation permettant d'éviter d'une part une exacerbation du caractère

déjà bancal de la réciprocité en matière d'assistance administrative et d'autre part l'imposition, à la Suisse, de restrictions supplémentaires.

- Pour ce qui est de la **procédure de recours** en matière d'assistance administrative, nous serions favorables à ce qu'une révision de la loi sur le Tribunal fédéral autorise à soumettre au Tribunal fédéral les décisions importantes du Tribunal administratif fédéral. Une proposition dans ce sens serait la bienvenue.

Monsieur le Président, je vous prie de donner la parole au Prof. Cavelti. Mesdames les Conseillères aux Etats, Messieurs les Conseillers aux Etats, je vous remercie de votre attention.