

Que signifie la nouvelle politique du Conseil fédéral en matière d'assistance fiscale ?

Le 13 mars 2009, le Conseil fédéral a annoncé sa volonté de retirer ses réserves relatives à l'art. 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE. Quand bien même cette décision ne remet pas en cause l'existence du secret bancaire suisse, de nombreux commentateurs ont estimé qu'elle allait faire entrer celui-ci dans une ère nouvelle. L'Association des banquiers privés suisses approuve cette décision de principe mais relève que son application devra être suivie de près et que la Suisse devra adopter rapidement des mesures destinées à rétablir la compétitivité de sa place financière.

Les faits

Le Président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz, a annoncé que la Suisse allait retirer ses réserves à propos de l'art. 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE, qui se rapporte aux échanges d'informations. En clair, ceci signifie que notre pays acceptera, dans les conventions de double imposition (CDI) qu'il signera à l'avenir avec des Etats tiers, d'échanger des informations dans des cas relevant de la soustraction d'impôts et non seulement dans des cas d'escroquerie fiscale. Pour les ressortissants des Etats concernés, la Suisse n'opérera dès lors plus de différence entre les notions d'évasion et de fraude fiscales, comme elle l'a toujours fait jusqu'ici et comme elle continuera de le faire au plan domestique. Lorsque des demandes concrètes et étayées leur seront soumises (c'est-à-dire faisant état de soupçons précis d'infractions fiscales et contenant les noms des personnes concernées et de leur banque en Suisse), les autorités suisses seront en droit d'obtenir des informations bancaires et de les transmettre aux Etats requérants.

Il faut rappeler les circonstances dans lesquelles cette décision a été prise. La Suisse, comme d'autres pays dotés d'un secret bancaire opposable aux autorités fiscales, a été soumise à des pressions massives par les grandes puissances économiques. Elle a annoncé cette décision presque en même temps que des pays européens tels que l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg, les places asiatiques de Hongkong et de Singapour, divers centres offshore dépendants de la couronne britannique (îles anglo-normandes, îles Caïman, etc.) et trois petits Etats européens (Andorre, le Liechtenstein, Monaco). Ces pays et territoires sont menacés de figurer sur une liste noire du G20, dont un avant-projet a été préparé par le Secrétariat de l'OCDE (qui a démontré au passage qu'il n'est pas au service de tous ses membres mais seulement des plus puissants). Les conséquences d'une telle mise à l'index ne pouvaient pas être sous-estimées. Elles figurent en toutes lettres dans des projets de lois prêts à être votés (notamment en Allemagne et aux Etats-Unis). Aucune des juridictions menacées ci-dessus n'a osé braver les risques économiques que cela impliquait. Vu les rapports de force en présence, cette attitude est compréhensible.

Ce que les clients des banques doivent savoir

Dans l'immédiat, rien ne changera. Premièrement, aucune des lois domestiques qui définissent le secret bancaire helvétique ne sera amendée. Deuxièmement, pour les clients étrangers, les choses ne changeront qu'après que la CDI qui lie la Suisse à leur pays aura été révisée. Le Conseiller fédéral Merz a refusé de dire avec quels pays la Suisse négocierait en premier. On peut s'attendre à ce que les Etats-Unis et les grands pays européens figurent en haut de liste. Ces négociations dureront plusieurs mois. Ensuite, les CDI révisées seront soumises aux Chambres fédérales pour ratification, ce qui prendra aussi du temps (1 à 2 ans). Compte tenu de l'importance des changements proposés, le Président de la Confédération a laissé entendre qu'il serait fait usage de la possibilité de recourir au référendum facultatif, au moins pour le premier de ces accords. Formellement, cette décision incombe au Parlement mais celui-ci ne s'y opposera pas si la proposition vient du gouvernement.

En d'autres termes, les institutions helvétiques garantissent la transparence des procédures décisionnelles et le respect des droits démocratiques.

Le Conseil fédéral a cité dans son communiqué de presse divers éléments qui devront être impérativement intégrés dans la future politique d'assistance administrative en matière fiscale. Parmi ceux-ci, il faut citer en particulier :

- la protection des droits de procédure,
- la limitation de l'assistance administrative au cas par cas (pas de « *fishing expeditions* ») et
- des solutions transitoires équitables.

Ce dernier point doit être spécialement souligné : la sécurité du droit suisse doit rester garantie. Les clients qui ont fait confiance à nos lois ne devront pas se trouver pris de court par un changement de politique. A en croire le Conseil fédéral, ce ne sera pas le cas.

Lors de la conférence de presse, le Président de la Confédération a répondu à plusieurs questions relatives à la fiscalité de l'épargne avec l'Union européenne (UE). Il a répété que l'échange automatique d'informations restait exclu. La révision à venir de l'accord bilatéral qui lie notre pays à l'UE devra aussi prendre en compte la nouvelle politique suisse en matière d'entraide fiscale.

Ce dont le monde politique suisse doit être conscient

Au-delà des assurances du Conseil fédéral, il importe que le monde politique suisse, qui aura à valider le travail des négociateurs, prenne garde aux points suivants :

- Le secret bancaire protège la sphère privée des citoyens. Sa raison d'être vis-à-vis de l'Etat ne se réduit pas aux questions fiscales. Dans un passé pas si lointain, il est arrivé en Europe (et il arrive encore dans certains pays) que les gouvernants se retournent contre leur propre population. C'est pourquoi l'assistance fiscale facilitée devra être refusée aux pays qui n'offrent pas toutes les garanties d'un état de droit démocratique.
- On l'a dit plus haut : le Conseil fédéral a souligné la nécessité de trouver des « solutions transitoires équitables ». Cette notion devra toutefois être encore précisée. En particulier, le nouveau régime d'assistance fiscale ne saurait être rétroactif et des délais transitoires suffisants devront être prévus.
- Il importera aussi de faire en sorte que des seuils de matérialité raisonnables excluent l'assistance fiscale dans les cas d'importance mineure.

- Les CDI en vigueur sont équilibrées. Autrement dit, les limitations en matière d'assistance fiscale que la Suisse a fait valoir auprès de ses partenaires ont été compensées par d'autres concessions. Il importera que les CDI révisées tiennent compte d'un nouvel équilibre, autrement dit que nos négociateurs obtiennent des avantages équivalents.
- Pendant des décennies, la conception traditionnelle du secret bancaire suisse a garanti aux clients des banques helvétiques une sécurité à laquelle ils sont extrêmement attachés. La nouvelle politique en matière d'assistance fiscale va, au moins en partie, priver notre place financière d'un atout concurrentiel significatif. Il est dès lors essentiel que la Suisse adopte rapidement d'autres mesures (fiscales, réglementaires, etc.) visant à rétablir cette compétitivité. A défaut, le pays tout entier en fera les frais.
- Enfin, la Suisse devra s'assurer que les actes de ses partenaires s'accordent à leurs paroles. Cette remarque ne concerne pas seulement les Etats et territoires qui ont été menacés de figurer sur la liste noire du G20 et qui ont annoncé un réaménagement de leur propre secret bancaire, mais aussi les Etats qui affirment être coopératifs alors que, dans les faits, ils ne le sont pas toujours.

Association des Banquiers Privés Suisses – 17 mars 2009