



# **Synthèse des résultats de la consultation**

(15 juin – 17 octobre 2012)

sur l'avant-projet et le rapport explicatif :

## **Extension de l'entraide judiciaire en matière fiscale :**

- **Modification de la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale**
- **Reprise sans réserve fiscale des Protocoles additionnels du Conseil de l'Europe du 17 mars 1978 aux Conventions européennes d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale**

# Table des matières

<b>LISTE DES PARTICIPANTS À LA CONSULTATION.....</b>	<b>3</b>
<b>1 INTRODUCTION .....</b>	<b>9</b>
<b>2 PARTICIPANTS À LA CONSULTATION.....</b>	<b>9</b>
<b>3 VUE D'ENSEMBLE DES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION .....</b>	<b>10</b>
3.1 Objectifs du projet et principales propositions de modification.....	10
3.2 Appréciation générale.....	10
<b>4 PRINCIPALES RÉSERVES ET CRITIQUES .....</b>	<b>12</b>
4.1 Le projet anticipe sur la révision du droit pénal fiscal.....	12
4.2 Le projet dépasse le but initial d'aligner l'entraide judiciaire sur l'assistance administrative .....	12
4.3 Le projet renforce la discrimination des autorités fiscales suisses par rapport aux autorités fiscales étrangères.....	13
4.4 Les délimitations de compétences ne sont pas claires .....	14
4.5 La position de la Suisse est affaiblie dans la négociation de futures CDI.....	15
<b>5 AVIS POSITIFS .....</b>	<b>15</b>
<b>6 AVIS SUR LES DIFFÉRENTS THÈMES ET DISPOSITIONS.....</b>	<b>16</b>
6.1 Modification de la loi sur l'entraide pénale internationale.....	16
6.1.1 Art. 3, al. 3 et 4, EIMP .....	16
6.1.2 Art. 64, al. 1a, EIMP .....	17
6.1.3 Art. 67, al. 2, let. c et d, EIMP.....	18
6.1.4 Art. 110c EIMP .....	18
6.1.5 Autres propositions.....	19
6.2 Protocoles additionnels à la Convention européenne d'extradition (retrait de la réserve fiscale) et à la Convention européenne d'entraide judiciaire (ratification sans réserve fiscale) .....	20
6.2.1 Critique générale .....	20
6.2.2 Avis positifs.....	21
6.2.3 Protocole sur l'extradition .....	21
6.2.4 Protocole sur l'entraide judiciaire .....	21

## Liste des participants à la consultation

### CANTONS

Regierungsrat Kanton Aargau	<b>AG</b>
Regierungsrat Kanton Appenzell Innerrhoden	<b>AI</b>
Regierungsrat Kanton Appenzell Ausserrhoden	<b>AR</b>
Regierungsrat Kanton Bern	<b>BE</b>
Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft	<b>BL</b>
Regierungsrat Kanton Basel-Stadt	<b>BS</b>
Conseil d'Etat du Canton de Fribourg	<b>FR</b>
Conseil d'Etat de la République et du Canton de Genève	<b>GE</b>
Regierungsrat Kanton Glarus	<b>GL*</b>
Regierungsrat Kanton Graubünden	<b>GR</b>
Gouvernement de la République et du Canton du Jura	<b>JU</b>
Regierungsrat Kanton Luzern	<b>LU</b>
Conseil d'Etat de la République et du Canton de Neuchâtel	<b>NE</b>
Regierungsrat Kanton Nidwalden	<b>NW</b>
Regierungsrat Kanton Obwalden	<b>OW</b>
Regierungsrat Kanton St. Gallen	<b>SG</b>
Regierungsrat Kanton Schaffhausen	<b>SH</b>
Regierungsrat Kanton Solothurn	<b>SO</b>
Regierungsrat Kanton Schwyz	<b>SZ</b>
Regierungsrat Kanton Thurgau	<b>TG</b>
Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino	<b>TI</b>
Regierungsrat Kanton Uri	<b>UR</b>
Conseil d'Etat du Canton de Vaud	<b>VD</b>

---

\* A renoncé expressément à prendre position.

Conseil d'Etat du Canton du Valais	VS
Regierungsrat Kanton Zug	ZG
Regierungsrat Kanton Zürich	ZH
<b>Conférence des gouvernements cantonaux</b> Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) Conferenza dei Governi cantonali (CdC)	CdC**
<b>PARTIS POLITIQUES</b>	
<b>Christlich-soziale Partei Obwalden</b>	CSP-OW**
<b>Christlichsoziale Volkspartei Oberwallis</b>	CSPO**
<b>Lega dei Ticinesi</b>	Lega**
<b>Mouvement Citoyens Romand</b>	MCR**
<b>Parti bourgeois-démocratique</b> Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) Partito borghese democratico (PBD)	PBD
<b>Parti démocrate-chrétien</b> Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) Partito popolare democratico (PPD)	PDC
<b>Parti écologiste suisse</b> Grüne Partei der Schweiz (GPS) Partito ecologista svizzero (PES)	PES
<b>Alliance verte AVeS (Membre PES)</b> Grünes Bündnis (GB) Alleanza Verde (AVeS)	
<b>Parti évangélique suisse</b> Evangelische Volkspartei der Schweiz (EVP) Partito evangelico svizzero (PEV)	PEV**
<b>Parti socialiste suisse</b> Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS) Partito socialista svizzero (PSS)	PSS
<b>Parti vert'libéral</b> Grünliberale Partei (glp) Partito verde liberale (pvl)	pvl**
<b>PLR. Les Libéraux-Radicaux</b> FDP. Die Liberalen PLR. I Liberali Radicali	PLR

---

\*\* N'a pas pris position.

**Union démocratique du centre** UDC  
Schweizerische Volkspartei (SVP)  
Unione democratica di centro (UDC)

## **ASSOCIATIONS FAÎTIÈRES DES COMMUNES, DES VILLES ET DES RÉGIONS DE MONTAGNE QUI OEUVRENT AU NIVEAU NATIONAL**

**Association des communes suisses** ACS\*\*  
Schweizerischer Gemeindeverband (SGV)  
Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS)

**Groupement suisse pour les régions de montagne** SAB\*\*  
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete  
Gruppo svizzero per le regioni di montagna

**Union des villes suisses** UVS\*  
Schweizerischer Städteverband (SSV)  
Unione delle città svizzere (UCS)

## **ASSOCIATIONS FAÎTIÈRES DE L'ÉCONOMIE QUI OEUVRENT AU NIVEAU NATIONAL**

**Association suisse des banquiers** ASB  
Schweizerische Bankiervereinigung (Bankiervereinigung)  
Associazione svizzera dei banchieri (ASB)  
Swiss Bankers Association

**economiesuisse** economie-  
suisse  
Fédération des entreprises suisses  
Verband der Schweizer Unternehmen  
Federazione delle imprese svizzere  
Swiss business federation

**Société suisse des employés de commerce** SEC Suisse  
Kaufmännischer Verband Schweiz (KV Schweiz)  
Società svizzera degli impiegati di commercio (SIC Svizzera)

**Travail.Suisse** \*\*

**Union patronale suisse** UPS\*\*  
Schweizerischer Arbeitgeberverband (SAGV)  
Unione svizzera degli imprenditori (USI)

**Union suisse des arts et métiers** USAM  
Schweizerischer Gewerbeverband (SGV)  
Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)

**Union suisse des paysans** USP\*\*  
Schweizerischer Bauernverband (SBV)  
Unione svizzera dei contadini (USC)

**Union syndicale suisse** USS  
Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)  
Unione sindacale svizzera (USS)

## AUTRES ORGANISATIONS ET INSTITUTIONS

<b>Action place financière suisse</b> Aktion Finanzplatz Schweiz (AFP)	**
<b>Alliance Sud</b>	
<b>Amnesty International</b>	**
<b>Association de banques suisses commerciales et de gestion</b> Vereinigung Schweizerischer Handels- und Verwaltungsbanken (VHV) Associazione di Banche Svizzere Commerciali e di Gestione (BCG)	<b>BCG**</b>
<b>Association des banquiers privés suisses</b> Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers (VSPB)	<b>ABPS</b>
<b>Association suisse d'assurances</b> Schweizerischer Versicherungsverband (SVV) Associazione Svizzera d'Assicurazioni (ASA)	<b>ASA*</b>
<b>Association suisse des banques de crédit et établissements de financement</b> Verband Schweizerischer Kreditbanken und Finanzierungsinstitute (VSKF)	<b>ASBCEF**</b>
<b>Association suisse de droit pénal européen et international</b> Schweizerische Vereinigung für europäisches und internationales Strafrecht (SVEIS) Associazione svizzera di diritto penale europeo e internazionale (ASDPEI)	<b>ASDPEI**</b>
<b>Association suisse des gérants de fortune</b> Verband Schweizerischer Vermögensverwalter (VSV) Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni (ASG)	<b>ASG**</b>
<b>Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire</b> Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR) Associazione svizzera dei magistrati (ASM)	<b>ASM</b>
<b>Banque nationale suisse</b> Schweizerische Nationalbank (SNB) Banca nazionale svizzera (BNS)	<b>BNS*</b>
<b>Centre patronal, Lausanne</b>	
<b>Chambre fiduciaire</b> Treuhand-Kammer (TK)	<b>CF</b>
<b>Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse</b> Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (CAIS)	<b>CAPS</b>
<b>Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances</b> Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle finanze (CDCF)	<b>CDF</b>

<p><b>Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police</b>  Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)  Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP)</p>	<b>CCDJP*</b>
<p><b>Conférence suisse des procureurs</b>  Konferenz der Schweizer Staatsanwälte  Conferenza svizzera dei procuratori pubblici</p>	<b>KSS</b>
<p><b>Déclaration de Berne</b>  Erklärung von Bern (EvB)  Dichiarazione di Berna (DB)</p>	<b>DB</b>
<p><b>Fédération suisse des avocats</b>  Schweizerischer Anwaltsverband (SAV)  Federazione svizzera degli avvocati (FSA)</p>	<b>FSA**</b>
<p><b>Femmes juristes suisses</b>  Juristinnen Schweiz  Giuriste Svizzera</p>	
<p><b>FIDUCIAIRE SUISSE Union suisse des fiduciaires</b>  TREUHAND SUISSE Schweizerischer Treuhänderverband  FIDUCIARI SUISSE Unione Svizzera dei Fiduciari</p>	<b>Fiduciaire Suisse**</b>
<p><b>Forum suisse des organismes d'autorégulation</b>  Forum Schweizer Selbstregulierungsorganisationen (Forum SRO)  Foro Svizzero degli Organismi di Autodisciplina (Forum OAD)</p>	<b>Forum OAR</b>
<p><b>Groupe suisse de travail de criminologie</b>  Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie (SAK)  Gruppo svizzero di lavoro di criminologia (GSC)</p>	<b>GSC**</b>
<p><b>Humanrights.ch</b></p>	<b>**</b>
<p><b>Institut suisse de droit comparé</b>  Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung (SIR)  Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC)</p>	<b>ISDC**</b>
<p><b>Juristes démocrates de Suisse</b>  Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS)  Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri (GDS)</p>	<b>JDS*</b>
<p><b>Schweizer Verband Unabhängiger Effekthändler</b></p>	<b>SVUE**</b>
<p><b>Section suisse de la Commission internationale de juristes</b>  Schweizerische Sektion der internationalen Juristenkommission  Sezione svizzera della commissione internazionale di giuristi</p>	<b>ICJ-CH**</b>
<p><b>SIX Swiss Exchange AG</b></p>	<b>SIX**</b>
<p><b>Société suisse de droit international</b>  Schweizerische Vereinigung für Internationales Recht (SVIR)</p>	<b>SSDI**</b>

<b>Société suisse de droit pénal</b> Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft (SKG) Società svizzera di diritto penale (SSDP)	<b>SSDP</b>
<b>Société suisse des juristes</b> Schweizerischer Juristenverein (SJV) Società svizzera dei giuristi (SSG)	<b>SSJ**</b>
<b>Swiss Funds Association</b>	<b>SFA*</b>
<b>SwissHoldings</b>	
<b>Union des banques cantonales suisses</b> Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB) Unione delle Banche Cantionali Svizzere (UBCS)	<b>UBCS**</b>
<b>Union intercantonale de réassurance</b> Interkantonaler Rückversicherungsverband (IRV)	<b>UIR*</b>
<b>Verband der Auslandbanken in der Schweiz</b>	<b>VAS**</b>



# 1 Introduction

Le projet soumis à la consultation a vu le jour suite à la décision prise par le Conseil fédéral le 13 mars 2009 de reprendre, dans le domaine de l'assistance administrative internationale, les normes prévues à l'art. 26 du modèle de convention de l'OCDE et d'étendre l'entraide judiciaire aux cas de soustraction d'impôt. La mise en œuvre de cette décision passe par la conclusion de nouvelles conventions de double imposition ou par la révision de conventions existantes.

Cette décision du Conseil fédéral implique que la Suisse peut accorder l'assistance administrative dans des cas de soustraction d'impôt dans lesquels le droit en vigueur exclut toute coopération par la voie de l'entraide judiciaire. Cela a amené le Conseil fédéral à prendre, le 29 mai 2009, la décision de principe d'aligner l'entraide judiciaire internationale sur l'assistance administrative en l'étendant aux infractions fiscales par la voie conventionnelle. Il entendait ainsi garantir la cohérence de la coopération internationale en matière fiscale. Constatant que cette voie prenait trop de temps et ne permettait pas d'atteindre l'objectif visé, il a décidé, le 29 juin 2011, de revoir les dispositions légales sur l'entraide judiciaire en matière pénale. Il a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de préparer un avant-projet visant à modifier les exceptions prévues en matière fiscale dans la loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP)<sup>1</sup> et à reprendre, sans réserve fiscale, les protocoles additionnels à la Convention européenne d'extradition (STE 098)<sup>2</sup> et d'entraide judiciaire en matière pénale (STE 099)<sup>3</sup>.

## 2 Participants à la consultation

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation le 15 juin 2012 et fixé son terme au 8 octobre 2012. Plusieurs participants ayant demandé un délai supplémentaire, la procédure a pris fin le 17 octobre 2012. Ont été invités à participer à cette consultation les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale et les organisations intéressées.

L'Office fédéral de la justice (OFJ) a reçu 49 prises de position sur le contenu du projet.

Parmi les participants, on compte 25 cantons<sup>4</sup>, six partis politiques<sup>5</sup>, 18 associations faîtières, organisations et institutions<sup>6</sup>. Notons que cinq participants<sup>7</sup> ont spontanément pris part à la consultation.

Ils sont huit<sup>8</sup> à avoir expressément renoncé à émettre un avis.

---

<sup>1</sup> RS 351.1

<sup>2</sup> RS 0.353.12

<sup>3</sup> FF 1983 IV 129 (171)

<sup>4</sup> AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH

<sup>5</sup> PBD, PDC, PLR, PES, PSS, UDC

<sup>6</sup> Alliance Sud, ASB, Centre patronal, economiesuisse, DB, CDF, Forum OAR, Femmes juristes suisses, SEC Suisse, CAPS, KSS, USS, USAM, SSDP, SwissHoldings, ASM, Chambre fiduciaire, ABPS

<sup>7</sup> Alliance Sud, Centre patronal, CDF, Forum OAR, SwissHoldings

<sup>8</sup> GL, JDS, UIR, CCDJP, SFA, BNS, UVS, ASA

## 3 Vue d'ensemble des résultats de la consultation

### 3.1 Objectifs du projet et principales propositions de modification

Le projet soumis à la consultation vise à ce que la Suisse puisse à l'avenir collaborer avec les autres Etats par la voie de l'entraide judiciaire dans les cas d'infractions fiscales internationales. Contrairement à ce qui se passe aujourd'hui, la coopération portera sur toutes les infractions fiscales, mais ne concernera pas automatiquement tous les Etats. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il deux mesures :

- supprimer la réserve fiscale dans l'EIMP à l'égard des Etats avec lesquels la Suisse est liée par une convention (nouvelle ou révisée) de double imposition (CDI) conforme au modèle de convention de l'OCDE, permettant l'assistance administrative en cas de soustraction d'impôt ou de fraude fiscale.
- retirer la réserve fiscale dans le deuxième protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition et ratifier sans réserve fiscale le protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

La modification de l'EIMP figure au centre du projet. Il est ainsi prévu de supprimer la réserve selon laquelle la Suisse n'accorde en principe pas – mis à part pour les escroqueries en matière fiscale – d'entraide judiciaire en cas d'infractions fiscales (art. 3, al. 3). Autre proposition : adapter les dispositions relatives aux mesures de contrainte prévues par le droit de procédure (art. 64) et à la réserve de la spécialité (art. 67). La modification concernera toutes les formes de coopération (extradition, entraide judiciaire accessoire, délégation de la poursuite pénale et délégation de l'exécution des peines). L'extension de l'entraide judiciaire vaudra pour les Etats avec lesquels la Suisse a conclu une CDI de nouvelle génération, mais aussi pour ceux parties aux deux protocoles additionnels aux conventions européennes qui seront repris (et qui prévoient une coopération en cas d'infractions fiscales).

### 3.2 Appréciation générale

Le projet se heurte – du moins pour l'heure – au scepticisme, voire au refus, de la plupart des participants. Huit participants<sup>9</sup> sur 49 soutiennent le projet sans réserve.

La majorité des participants (35)<sup>10</sup> rejettent le projet en son état actuel ; ils demandent que celui-ci soit retravaillé et mis en suspens jusqu'à la révision du droit pénal fiscal. Certains participants approuvent l'objectif du projet, mais s'opposent à la reprise des protocoles additionnels<sup>11</sup>. D'autres participants, qui disent parfois souscrire au but du projet, émettent des réserves concernant les modifications proposées et/ou la reprise des protocoles additionnels aux conventions européennes. Certains estiment en effet qu'on va trop loin, d'autres, au contraire, qu'on ne va pas suffisamment au fond des choses et enfin d'autres que la mise en œuvre posera des problèmes<sup>12</sup>.

Le tableau suivant donne un aperçu des réponses données :

<sup>9</sup> GE, UR, PBD, Alliance Sud, Femmes juristes suisses, SEC Suisse, SSDP, KSS

<sup>10</sup> Majorité des cantons, CDF, partis de centre-droit, ASB, Centre patronal, DB, Forum OAR

<sup>11</sup> Par ex. economiesuisse, USAM, SwissHoldings, Chambre fiduciaire, ABPS

<sup>12</sup> Par ex. JU, PES, PSS, CAPS, USS, ASM

	Participants	Nombre
<b>Approbation du projet</b>	<b>2 cantons</b> (GE, UR) <b>1 parti</b> (PBD) <b>5 autres</b> (Alliance Sud, Femmes juristes suisses, KSS, SEC Suisse, SSDP)	<b>8</b>
<b>Approbation avec réserve</b>	<b>1 canton</b> (JU) <b>2 partis</b> (PES, PSS) <b>3 autres</b> (CAPS, USS, ASM)	<b>6</b>
<b>Approbation de la révision de l'EIMP / refus des protocoles additionnels</b>	<b>5 autres</b> (economiesuisse, USAM, SwissHoldings, Chambre fiduciaire, ABPS ; réserves émises par economiesuisse et ABPS)	<b>5</b>
<b>Renvoi / mise en suspens du projet</b>	<b>20 cantons</b> (AG, AI, AR, BE, BL, BS, GR, LU, NE, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH) <b>1 parti</b> (PLR) <b>2 autres</b> (DB, CDF)	<b>23</b>
<b>Rejet / rejet partiel du projet</b>	<b>2 cantons</b> (FR, NW) <b>2 partis</b> (PDC, UDC) <b>3 autres</b> (ASB, Centre patronal, Forum OAR ; réserves émises par ASB et Forum OAR <sup>13</sup> )	<b>7</b>
<b>Renonciation à une prise de position</b>	<b>1 canton</b> (GL) <b>7 autres</b> (JDS, UIR, CCDJP, BNS, SFA, UVS, ASA)	<b>8</b>

Voici brièvement ce qui ressort des résultats de la consultation :

### **Cantons**

Même s'ils disent comprendre en partie les raisons pour lesquelles on souhaite aligner l'entraide judiciaire en matière fiscale sur l'assistance administrative, la grande majorité des cantons (22) pensent que le projet, du moins en son état actuel, va au-delà du but visé. Soit ils rejettent le projet (2) soit ils demandent que ce dernier soit mis en suspens jusqu'à la révision du droit pénal fiscal (20) ; la CDF partage cet avis. La demande de mise en suspens est justifiée par le fait qu'il faut régler uniformément l'ensemble des conditions nationales et internationales lors de la poursuite des infractions fiscales.

### **Partis politiques**

Au sein des partis politiques, les avis sont partagés : si certains approuvent le projet – parfois avec des réserves – d'autres le rejettent ou demandent sa mise en suspens jusqu'à la révision du droit pénal fiscal.

### **Organisations intéressées**

Au sein des organisations, les avis sont également partagés selon les intérêts qu'elles défendent. Plusieurs organisations<sup>14</sup> sont sur le principe favorables à une extension de l'entraide judiciaire en matière fiscale via l'EIMP mais contre la reprise sans réserve des protocoles additionnels aux conventions européennes.

Le fait que la coopération soit étendue est vu d'un bon œil dans la perspective de la poursuite des infractions. Cependant, des organisations attirent l'attention sur certains problèmes fondamentaux ou pratiques<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Une révision de l'EIMP ne serait pas complètement exclue sous certaines conditions.

<sup>14</sup> economiesuisse, USAM, SwissHoldings, Chambre fiduciaire, ABPS

<sup>15</sup> Par ex. CAPS, ASM

## 4 Principales réserves et critiques

### 4.1 Le projet anticipe sur la révision du droit pénal fiscal

Un grand nombre de participants ne juge pas bon d'alourdir encore le système du droit pénal fiscal de nouvelles inconséquences en révisant l'entraide judiciaire en matière fiscale. Celles-ci préjugeraient la suite des travaux législatifs ou devraient, pour des raisons de logique, être invalidées lors de la révision du droit pénal fiscal.

La majorité des participants ne détecte aucune urgence de légiférer en termes de politique étrangère. Le PDC ne voit pas les raisons pour lesquels la Suisse devrait, dans un élan d'obéissance précipitée, étendre l'entraide judiciaire en matière fiscale. La priorité pour elle est d'aider les Etats étrangers à exiger leurs créances fiscales légitimes via l'assistance administrative, l'entraide judiciaire nécessaire à la répression des infractions fiscales n'entrant qu'ensuite en ligne de compte.

Le PLR tient à ce que les débats de principe soient menés avant tout sur la révision du droit pénal fiscal. Plusieurs questions sont encore en suspens, les réponses qui leur seront apportées auront des répercussions sur l'entraide judiciaire. L'ASM est du même avis: elle souhaite que la thématique du droit pénal fiscal soit davantage abordée au plan des principes et qu'une nouvelle conception soit examinée. Elle se demande en outre si l'actuel dédoublement des voies de droit est judicieuse (le Tribunal administratif fédéral décide des recours dans la procédure d'assistance administrative tandis que le Tribunal pénal fédéral a compétence dans la procédure d'entraide judiciaire).

Pour economiesuisse et l'ASB, le rapprochement de l'assistance administrative et de l'entraide judiciaire dans le domaine des infractions fiscales ne doit pas interférer dans la discussion de politique intérieure, que ce soit au plan procédural ou par rapport à la redéfinition éventuelle des éléments constitutifs de l'infraction fiscale. Le fruit de la révision de la loi sur l'entraide judiciaire ne doit pas anticiper sur le débat mené sur la politique intérieure.

LU souhaite des compléments d'examen sur les effets sur la procédure d'entraide judiciaire des possibles demandes groupées dans la procédure d'assistance administrative fiscale et une première estimation du surcroît de travail que les cantons auront à endosser.

### 4.2 Le projet dépasse le but initial d'aligner l'entraide judiciaire sur l'assistance administrative

La plupart des cantons regrettent que le projet aille au-delà du but formulé par le Conseil fédéral en 2009 consistant à rapprocher l'entraide judiciaire de la réglementation actuelle de l'assistance administrative. La CDF trouve elle aussi que le projet va plus loin que l'élimination de la discordance régnant entre l'assistance administrative et l'entraide judiciaire. La cohérence que le Conseil fédéral entend instaurer se place dans l'optique du droit étranger. GE et ZG craignent que le projet concerne avant tout les cantons attractifs pour le monde des affaires et que ces derniers soient bientôt submergés de demandes étrangères relatives à des infractions fiscales. Le PLR estime que le projet de révision devrait se limiter aux propositions de modification de la loi sur l'entraide judiciaire.

L'extension de la coopération pénale **à toutes les formes de l'entraide judiciaire** va trop loin de l'avis de la majorité des participants<sup>16</sup> et ne se justifie pas. Pour le PDC, il serait imaginable d'adapter l'entraide judiciaire accessoire dans certains domaines.

La réglementation prévue pour les **mesures de contrainte** suscite elle aussi des critiques. Plusieurs participants lui reprochent de permettre à l'Etat étranger poursuivant une soustraction d'impôt qui en fait la demande d'obtenir toutes les informations et tous les moyens de preuve grâce aux mesures de contrainte prévues par le droit de la procédure pénale. Dans la procédure d'assistance administrative, les possibilités d'obtenir des documents par la contrainte sont moindres. Dans les faits, il s'ensuivrait le risque d'un contournement des restrictions prévues dans la procédure d'assistance administrative via l'entraide judiciaire. La différence de réglementation est incompréhensible et politiquement délicate. Car elle crée des conditions disproportionnées et désavantageuses pour la Suisse en ce qui concerne la recherche des revenus et fortunes non déclarés et entraîne un surplus de travail considérable pour la Confédération et les cantons (par ex. BL).

Pour la CDF, les différences de réglementation auraient d'énormes conséquences pour les conceptions qui prévalent en Suisse dans le domaine du droit fiscal. La pénalisation des autorités fiscales suisses par rapport aux autorités fiscales étrangères ne pourrait être supprimée que par une modification de la conception du droit fiscal suisse prévoyant que toutes les infractions fiscales sont des crimes ou délits (par ex. ZH).<sup>17</sup>

Bien des participants critiquent également l'**assouplissement prévu de la spécialité**, qui permet d'utiliser aussi les informations obtenues par la voie de l'entraide judiciaire à des fins de taxation. A leurs yeux, il crée de nouvelles contradictions dans la coopération internationale, puisque les informations utilisées à des fins de taxation ne seraient pas entièrement disponibles via l'assistance administrative<sup>18</sup>. La CDF craint que l'Etat étranger requérant soit tenté de passer par la voie de l'entraide judiciaire pour parvenir à des informations qu'il ne pourrait pas obtenir s'il faisait une demande d'assistance administrative.

### **4.3 Le projet renforce la discrimination des autorités fiscales suisses par rapport aux autorités fiscales étrangères**

La majorité des participants<sup>19</sup> critique le fait que le projet crée un nouveau déséquilibre, dans la lutte contre la soustraction d'impôt, entre le soutien accordé aux organes étrangers de poursuite pénale et les instruments dont disposent les autorités suisses. L'écart existant entre le traitement des contribuables étrangers et celui des contribuables suisses n'en serait qu'augmenté.

Divers participants font valoir qu'une extension unilatérale de l'entraide judiciaire au bénéfice des Etats étrangers engendrerait des tensions extrêmement délicates dans le droit interne. Dans le domaine des impôts directs, elle permettrait d'obtenir des informations et des moyens de preuve via des mesures de contrainte prévues par le droit de la procédure pénale suisse pour poursuivre des cas de soustraction d'impôt. Les autorités fiscales étrangères obtiendraient ainsi via l'entraide judiciaire davantage d'informations qu'il n'est possible d'en recueillir en Suisse.

---

<sup>16</sup> Par ex. la majorité des cantons, la CDF, les partis du centre-droit, l'ASB, la DB, le Forum OAR

<sup>17</sup> Voir aussi ch. 4.3

<sup>18</sup> Majorité des cantons, CDF, ASB, economiesuisse, ABPS

<sup>19</sup> Majorité des cantons, CDF, partis du centre-droit, ASB, Centre patronal, DB, Forum OAR

L'ABPS note qu'il ne faut pas profiter abusivement de la révision de l'EIMP pour justifier une modification du droit interne, c'est-à-dire la suppression de la distinction entre fraude fiscale et soustraction d'impôt. L'ASB partage son avis.

Le Forum OAR trouve justifié d'aider les Etats étrangers à imposer le droit fiscal, mais pas à poursuivre les infractions telles que la soustraction d'impôt. Les conséquences seraient négatives pour les intermédiaires financiers (ils risqueraient d'être impliqués pour instigation ou complicité dans des procédures étrangères). L'accès aux données bancaires ne ferait en outre qu'augmenter la discordance avec la situation juridique nationale.

Pour le Centre patronal, la politique suisse est contradictoire : d'un côté, les accords sur l'imposition à la source visent à préserver le secret bancaire ; de l'autre, le même secret bancaire est implicitement sacrifié par la reprise des normes internationales dans le domaine de l'entraide judiciaire. L'abandon de la distinction entre fraude fiscale et soustraction d'impôt équivaut dans les faits à celui du secret bancaire.

#### **4.4 Les délimitations de compétences ne sont pas claires**

La majorité des opposants au projet signalent la différence de réglementation existant entre la poursuite pour fraude fiscale et la poursuite pour soustraction d'impôt. Si, en Suisse, la fraude fiscale relève des autorités de poursuite pénale, la soustraction des impôts directs est en principe de la compétence des autorités fiscales. Dans la plupart des pays étrangers, les autorités de poursuite pénale sont chargées aussi bien de l'une que de l'autre. Il s'ensuivrait donc des problèmes de mise en œuvre.

Aux yeux de plusieurs participants, la question se pose de savoir qui aura compétence, à l'avenir, pour poursuivre pénalement la soustraction d'impôts directs. Dans le droit en vigueur, il incombe aux autorités fiscales (cantonales) de sanctionner la soustraction d'impôts directs. Elles ne sont pas habilitées à ordonner des mesures de contrainte, c'est-à-dire à exiger par ex. la remise de données bancaires. Les mesures de contrainte prévues par le droit de la procédure pénale sont du ressort du ministère public. Mais celui-ci n'a pas compétence pour poursuivre les cas de soustraction d'impôt dans le domaine des impôts directs et ne possède pas non plus les connaissances nécessaires. Le projet ne précisant pas si l'exécution d'une demande étrangère d'entraide judiciaire pour soustraction d'impôt relève de l'autorité fiscale ou de l'autorité de poursuite pénale, il doit être suspendu jusqu'à ce que la révision du droit pénal fiscal apporte davantage de clarté sur ce point.

Divers participants plaident pour que les procédures d'entraide judiciaire concernant des soustractions d'impôt relèvent de la compétence des autorités cantonales d'instruction pénale. Elles seules sont habilitées, dans le droit en vigueur, pour ordonner des mesures de contrainte au niveau cantonal. D'autres participants doutent qu'il soit opportun de déléguer cette compétence aux autorités d'instruction pénale (par ex. ZH).

BE et ZG proposent que les questions de compétences internes, de procédure et de protection juridique soient réglées après la révision du droit pénal fiscal, dans une loi sur l'entraide judiciaire en matière fiscale analogue à la loi sur l'assistance administrative fiscale.

ZG souhaiterait pour sa part que la Confédération étudie d'autres réglementations des compétences dans l'entraide judiciaire internationale en matière d'infractions fiscales (par ex. centralisation de la procédure d'entraide judiciaire pour soustraction d'impôt auprès de l'Office fédéral de la justice ou du Ministère public de la Confédération et délégation de l'exécution de la demande à la Police judiciaire fédérale).

L'ASM suggère de renoncer, dans la procédure, à la distinction entre fraude fiscale et soustraction d'impôt. Elle propose comme solution de confier le traitement procédural de l'ensemble du droit pénal fiscal aux autorités et à la justice fiscales, car les aspects de droit fiscal dominant aussi dans les procédures pénales (fiscales). ZH abonde dans ce sens.

#### **4.5 La position de la Suisse est affaiblie dans la négociation de futures CDI**

Les esprits critiques constatent que le projet équivaudrait, vu la pression que subit actuellement la place financière suisse, à une concession à la fois nette, importante et unilatérale de la Suisse aux autres Etats européens. Ils exigent par conséquent de renoncer au projet jusqu'à ce que la situation se soit nettement apaisée. Ces participants regrettent également que le projet aille plus loin que le cadre posé par l'assistance administrative, en reprenant les protocoles additionnels du Conseil de l'Europe.

### **5 Avis positifs**

La plupart des participants qui approuvent le projet sans réserve<sup>20</sup> ne s'expriment pas dans le détail à son sujet (par ex. GE, UR, SEC Suisse, SSDP).

Le PBD estime que l'extension de l'entraide judiciaire en matière fiscale fera date pour la place économique et financière suisse et signale que l'ouverture proposée dans le domaine des infractions fiscales entraînera un surcroît de travail pour la Confédération et les cantons.

Les Femmes juristes suisses estiment qu'une coopération étendue dans les affaires pénales fiscales représente une étape logique sur la voie d'un assainissement de la place financière suisse et dans la lutte contre la criminalité économique transfrontière. Elles saluent donc expressément l'extension de l'entraide judiciaire à toutes les formes de coopération.

La KSS note que l'extension proposée de l'entraide judiciaire en matière fiscale facilitera considérablement les poursuites pénales internationales et que la Suisse signale ainsi clairement qu'elle ne tolérera plus que la soustraction d'impôt soit vue comme une peccadille.

Les participants favorables au projet, mais qui émettent des réserves<sup>21</sup>, ne s'expriment pas tous non plus en détail sur son contenu. Pour le PES et le PSS, le projet représente une étape attendue de longue date vers une stratégie cohérente de l'argent propre et il devrait aller plus loin encore (voir ch. 6.1). Pour la CAPS, la modification de l'EIMP doit être considérée comme un renforcement de la voie judiciaire et, par là même, de la protection juridique des citoyens. Elle approuve expressément l'exclusion prévue de la rétroactivité. L'USS quant à elle se réjouit que l'extension de l'entraide judiciaire englobe également les infractions en matière de change.

---

<sup>20</sup> GE, UR, PBD, Alliance Sud, Femmes juristes suisses, SEC Suisse, SSDP, KSS

<sup>21</sup> JU, PES, PSS, CAPS, USS, ASM

## 6 Avis sur les différents thèmes et dispositions

Divers participants se sont également exprimés sur les différentes dispositions de la modification de loi et des protocoles additionnels.

### 6.1 Modification de la loi sur l'entraide pénale internationale

#### 6.1.1 Art. 3, al. 3 et 4, EIMP

<sup>3</sup> La demande est irrecevable si la procédure vise un acte qui paraît tendre à diminuer des recettes fiscales ou contrevient à des mesures de politique monétaire, commerciale ou économique. L'al. 4 est réservé.

<sup>4</sup> Il est donné suite:

- a. à une demande d'entraide au sens de la troisième partie de la présente loi si la procédure vise une escroquerie en matière fiscale;
- b. à une demande d'entraide au sens de toutes les parties de la présente loi si la procédure vise une escroquerie fiscale qualifiée au sens de l'art. 14, al. 4, de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif;
- c. à une demande d'entraide au sens de toutes les parties de la présente loi si:
  1. la procédure vise une infraction en matière de taxes et impôts, de douane et de change, et que
  2. une convention contre les doubles impositions qui prévoit l'assistance administrative en cas de soustraction d'impôt et de fraude fiscale est en vigueur avec l'Etat requérant.

Pour de nombreux participants qui critiquent le projet, une extension de la coopération aux quatre parties de l'EIMP ne saurait être justifiée par le fait que la mesure garantira une coopération cohérente. Tel est aussi le cas, pour BS, de la coopération dans les cas d'infraction en matière de change, qui ne reposent pas sur les actuelles CDI. La CDF et plusieurs cantons<sup>22</sup> jugent problématique l'extension de la coopération à tous les types d'impôt, car la Suisse ne pourrait quasiment plus imposer, lors de la négociation des CDI, une limitation aux impôts sur le revenu et sur la fortune ou sur le bénéfice et sur le capital.

Le Forum OAR reproche au projet de surévaluer l'argument de la cohérence. La réglementation proposée crée une incohérence avec la législation nationale et va au-delà des exigences internationales. Les possibilités d'opposition et de recours prévues par la loi sur l'assistance administrative fiscale ont pour effet que l'extension de l'entraide judiciaire en matière fiscale ne saurait être justifiée par une meilleure protection juridique des individus et ne fait que servir l'étranger.

Le PSS et la DB demandent pour leur part que l'art. 3, al. 3 (et 4), EIMP soit purement et simplement biffé, arguant que cette disposition ne se justifiera plus après la révision du droit pénal fiscal. Les informations fiscales peuvent en outre être échangées via ce qu'on appelle un « Tax Information Exchange Agreement, TIEA » (DB).

Le PES, l'Alliance Sud et les Femmes juristes suisses jugent tout aussi injustifié de limiter l'application territoriale de la disposition aux Etats ayant signé une CDI. Ils souhaitent étendre l'art. 3, al. 4, let. c, EIMP au minimum à tous les Etats avec lesquels la Suisse collabore en matière de soustraction d'impôt et de fraude fiscale en vertu d'un traité international.

Ils proposent le complément suivant : « *une convention contre les doubles impositions ou tout autre traité international (bilatéral ou multilatéral) qui prévoit l'assistance administrative en cas de soustraction d'impôt et de fraude fiscale est en vigueur avec l'Etat requérant.* »

<sup>22</sup> Par ex. AR, BS, OW, TI, VS, ZH



### 6.1.2 Art. 64, al. 1a, EIMP

<sup>1a</sup> Si l'acte poursuivi à l'étranger est une soustraction d'impôt, les mesures visées à l'al. 1 peuvent être ordonnées:

- a. si une convention contre les doubles impositions qui prévoit l'assistance administrative en cas de soustraction d'impôt et de fraude fiscale est en vigueur avec l'Etat requérant, ou
- b. si une convention du Conseil de l'Europe qui prévoit une obligation d'accorder l'entraide judiciaire pour l'acte poursuivi s'applique.

Divers participants critiquent le fait que la réglementation proposée va beaucoup plus loin que l'assistance administrative internationale en ce qui concerne non seulement le domaine d'application des mesures de contrainte, mais aussi les mesures de contrainte possibles. L'art. 13 de la loi sur l'assistance administrative fiscale<sup>23</sup> prévoit que seules les mesures de contrainte suivantes peuvent être ordonnées : la perquisition de locaux ou la perquisition et le séquestre d'objets, de documents sur papier ou sur d'autres supports d'images ou de données ainsi que la délivrance d'un mandat d'amener à la police contre des témoins régulièrement cités. Ces participants souhaitent par conséquent que les mesures de contrainte applicables dans le domaine de l'entraide judiciaire soient limitées conformément à la réglementation actuelle dans le domaine de l'assistance administrative afin de permettre une coopération internationale cohérente en matière d'infractions fiscales<sup>24</sup>.

La CDF note que les mesures de contrainte ordonnées dans le domaine de l'assistance administrative obéissent au droit interne. Par conséquent, elles ne devraient être possibles, en cas de soustraction d'impôt, que pour des données bancaires ou lorsqu'une infraction fiscale grave au sens de l'art. 190 de la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD)<sup>25</sup> a été commise. La seule exception concerne les informations bancaires et les informations sur les participations. Grâce à la nouvelle réglementation proposée, il serait donc possible d'obtenir par la contrainte des informations sur des participations par la voie de l'entraide judiciaire.

Le Forum OAR constate que la disposition acquiert un sens considérablement élargi selon la conception des « tax crimes » considérés comme infractions préalables au blanchiment d'argent.

ZH et la CAPS se demandent si un séquestre ordonné dans le cadre de l'entraide judiciaire est admissible ou non dans la perspective de la simple exécution d'une demande étrangère de créance compensatrice pour infraction fiscale. Le projet ne fait que renforcer l'opacité existant sur la question de savoir si pareille demande doit être traitée en vertu de l'art. 74a ou des art. 97 ss EIMP.

Le PSS et la DB demandent la suppression pure et simple de la disposition sur les mesures de contrainte, conséquence de leur proposition de supprimer l'art. 3, al. 3 et 4, EIMP.

La Chambre fiduciaire demande de biffer la let. b au motif que le traitement de faveur accordé aux Etats parties aux protocoles additionnels, avec lesquels il n'existe aucune nouvelle CDI ou CDI révisée, est incompréhensible. Il constitue un revirement par rapport au principe de l'harmonisation de l'assistance administrative et de l'entraide judiciaire et nuit à la sécurité du droit.

<sup>23</sup> FF 2012 7623 (7627)

<sup>24</sup> Par ex. BS, USS

<sup>25</sup> RS 642.11

### 6.1.3 Art. 67, al. 2, let. c et d, EIMP

<sup>2</sup> Toute autre utilisation est subordonnée à l'approbation de l'office fédéral. Cette approbation n'est pas nécessaire lorsque:

- c. les faits à l'origine de la demande constituent une infraction au sens de l'art. 3, al. 4, let. c, pour laquelle l'entraide est susceptible d'être accordée, ou que
- d. les faits à l'origine de la demande constituent une infraction au sens de l'art. 3, al. 4, let. c, ch. 1, pour laquelle l'entraide est prévue par la Convention applicable du Conseil de l'Europe.

Plusieurs participants critiques envers la disposition ne jugent pas pertinent pour l'assouplissement de la spécialité l'argument selon lequel l'entraide judiciaire ne devrait pas faire l'objet de règles plus strictes que l'assistance administrative, parce que l'entraide judiciaire – à la différence de l'assistance administrative – présuppose l'existence du soupçon d'une infraction donnée. C'est à juste titre qu'il existe d'autres moyens de contrainte pour obtenir des informations dans la procédure d'entraide judiciaire que dans la procédure d'assistance administrative. Ils doutent aussi que cet assouplissement doive s'appliquer aux Etats parties aux protocoles additionnels avec lesquels il n'existe pas de CDI<sup>26</sup>. Dans le cas des Etats sans CDI ni clause d'assistance administrative, il ne se justifie pas d'utiliser les informations à d'autres fins que la poursuite de l'infraction.

L'ABPS estime que la suppression de la réserve de la spécialité est en contradiction avec la mise à jour de l'art. 26, al. 2, du modèle de convention fiscale de l'OCDE (version du 18.7.2012). Elle aurait au final un effet rétroactif sur la période fiscale concernée, car les informations réunies pourraient aussi être utilisées pour la taxation fiscale qui précède la procédure pénale étrangère.

L'ASB, le Forum OAR et l'ABPS demandent expressément que la réserve fiscale soit conservée et que la disposition soit complètement biffée. *economiesuisse* est également opposée à un assouplissement de la règle de la spécialité.

La Chambre fiduciaire plaide pour une suppression de la let. d. Elle invoque les mêmes arguments que pour l'art. 64, al. 1a, EIMP (voir ch. 5.1.2).

### 6.1.4 Art. 110c EIMP

Les dispositions de la modification du ..... de la présente loi s'appliquent lorsque les faits à l'origine de la demande ont été commis postérieurement à son entrée en vigueur.

Divers participants<sup>27</sup> se réjouissent que la rétroactivité soit exclue, mais regrettent que la non-rétroactivité porte seulement sur la poursuite pénale dans l'Etat étranger, non sur l'utilisation des informations obtenues pour l'estimation fiscale. L'utilisation de ces informations n'est soumise à aucune limite de temps. Pareille réglementation est contraire aux accords figurant dans les CDI, qui ne prévoient d'échange d'informations que pour les périodes fiscales ultérieures à l'entrée en vigueur de la clause d'assistance administrative correspondante.

L'USS juge problématique que les informations obtenues puissent être utilisées par ex. pour la réestimation d'une période fiscale antérieure. Elle trouve cette réglementation risquée pour le personnel bancaire, surtout dans certains ordres juridiques étrangers.

La CDF et quelques cantons<sup>28</sup> demandent une réglementation assurant que les informations obtenues via l'entraide judiciaire ne puissent être utilisées pour des périodes fiscales pen-

<sup>26</sup> Par ex. AR, BS, OW, SG, TG, TI, VS, ZH, *economiesuisse*, CDF, Chambre fiduciaire

<sup>27</sup> Par ex. AR, BS, OW, SG, TG, TI, VS, ZH, CDF, USS

<sup>28</sup> Par ex. AR, BS, OW, SG, TG, TI, VS, ZH

dant lesquelles il n'était pas encore possible de demander une assistance administrative. Ils voient une solution dans une réglementation inspirée du droit de la prescription dans les lois fiscales<sup>29</sup>.

ZH demande d'harmoniser les dispositions sur la rétroactivité avec la disposition concernant l'assistance administrative. L'utilisation des informations à d'autres fins ne devrait être autorisée que pour les périodes fiscales suivant l'entrée en vigueur de la modification de l'EIMP.

Pour l'ABPS, la date déterminante pour la règle de la spécialité devrait être celle de l'entrée en vigueur de la CDI applicable.

### **6.1.5 Autres propositions**

#### **Réglementation sur le vol de données**

L'ASB, economiesuisse et l'USAM souhaiteraient qu'une « clause sur le vol de données » soit insérée dans l'EIMP et demandent que la question soit examinée. Cette clause interdirait toute entraide judiciaire dans les cas où la demande étrangère repose sur des informations obtenues par des méthodes punissables en Suisse.

#### **Admissibilité d'enquêteurs étrangers et protection juridique**

La CDF et la majorité des cantons proposent d'introduire dans l'EIMP, par analogie avec la loi sur l'assistance administrative fiscale, une réglementation claire sur l'admissibilité d'enquêteurs étrangers dans les cas d'infraction fiscale. Ils demandent également une harmonisation de la protection juridique et des droits des parties.

#### **Exécution d'une créance compensatrice étrangère en cas d'infraction fiscale**

La CAPS exige une réglementation claire, dans les cas d'infraction fiscale, indiquant si une demande étrangère de créance compensatrice doit être traitée en vertu de l'art. 74a EIMP. La question est contestée dans le domaine du trafic de stupéfiants. La CAPS plaide en faveur d'une codification de la jurisprudence du Tribunal fédéral (reprenant l'ATF 133 IV 215).

#### **Art. 35 EIMP**

Les Femmes juristes suisses proposent de compléter l'art. 35 EIMP par l'alinéa suivant :

Art. 35, al. 1<sup>bis</sup>, EIMP :

*Die Auslieferung zum Strafvollzug erfolgt unter der zusätzlichen Bedingung, dass die im er-suchenden Staat ausgefallte Strafe oder Massnahme mindestens vier Monate dauert.*

#### **Questions ponctuelles sur la procédure fiscale**

L'ASM suggère que les questions suivantes soient examinées dans le cadre de la procédure fiscale :

- dans quelle mesure la procédure de rappel d'impôt peut-elle être intégrée dans la procédure pénale en matière fiscale ?
- peut-on envisager des solutions dans lesquelles il serait possible de renoncer à l'obligation de collaborer dans la procédure de rappel d'impôt ? Cette obligation nécessiterait jusqu'ici de différencier la procédure de rappel d'impôt et la procédure pénale fiscale.

---

<sup>29</sup> Par ex. art. 184, al. 1, let. b, LIFD (RS 642.11)

## **6.2 Protocoles additionnels à la Convention européenne d'extradition (retrait de la réserve fiscale) et à la Convention européenne d'entraide judiciaire (ratification sans réserve fiscale)**

### **6.2.1 Critique générale**

Les participants qui s'opposent à ce que la Suisse reprenne les deux protocoles additionnels invoquent le fait qu'une extension de la coopération dans le domaine pénal ne saurait être justifiée par une harmonisation de l'assistance administrative et de l'entraide judiciaire. Une coopération de la Suisse avec les Etats ne disposant pas d'une réglementation sur l'assistance administrative affaiblirait sa position dans la négociation de CDI. De plus, il s'ensuivrait une incohérence par rapport à la législation nationale dans le domaine fiscal et celle régissant l'assistance administrative. Il faudrait commencer par instaurer davantage de clarté, dans le droit interne, sur la nouvelle conception de la procédure pénale fiscale<sup>30</sup>.

economiesuisse signale le danger que représentent les possibilités de contournement. Les autorités fiscales des Etats parties aux protocoles additionnels avec lesquels il n'existe pas de CDI pourraient obtenir des informations de la Suisse via l'entraide judiciaire. Elles jouiraient ainsi de la pleine et entière entraide judiciaire en cas d'infraction fiscale et seraient placées à égalité avec les autorités des Etats CDI.

SwissHoldings craint qu'il soit plus difficile d'apporter des améliorations aux conventions, au profit de l'économie suisse, si tous les Etats parties se voient accorder l'entraide judiciaire fiscale indépendamment d'une CDI de la nouvelle génération.

L'ABPS et l'ASB y voient une dilution de la teneur révisée de l'art. 3 EIMP, qui limite territorialement l'extension de la coopération en matière fiscale aux Etats CDI. Une suppression de la réserve fiscale ne se justifierait que s'il existait une CDI de la nouvelle génération avec tous les Etats parties au protocole additionnel.

L'ASB ne juge en outre pas opportun que la Suisse renonce sans bénéfice préalable et sans conditions à la réserve fiscale pénale. Car elle n'a pas été récompensée jusqu'ici pour sa bonne volonté. La limite de l'entraide judiciaire en matière fiscale ne devrait pas se situer au plan géographique ou institutionnel, mais être fonction des normes de l'OCDE. C'est aussi l'avis du canton du JU. Une extension de la coopération de la Suisse avec l'étranger n'est pas acceptable sans engagement à la réciprocité.

Pour la Chambre fiduciaire, l'argument des valeurs communes et de la coopération longue et étroite avec les Etats parties aux protocoles additionnels ne justifie pas qu'on favorise les Etats sans CDI.

Le Forum OAR s'inquiète que l'ouverture de l'entraide judiciaire ne se limite pas aux impôts, mais prévoie – au-delà des exigences légales – une coopération dans les domaines des taxes, des douanes et du change. Comme il est douteux que les procédures dignes d'un Etat de droit soient garanties dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, il n'y a aucune raison d'abandonner des biens fondamentaux comme la protection de la sphère privée et de mettre en danger le droit à une procédure conforme aux principes de l'Etat de droit à la seule fin de permettre l'entraide judiciaire dans le domaine fiscal.

---

<sup>30</sup> Par ex. AR, BS, FR, JU, NE, NW, OW, SG, SO, TG, VS, ZH, ASB, economiesuisse, CDF, Forum OAR, USAM, SwissHoldings, Chambre fiduciaire, ABPS

L'USS demande que soient examinées les réserves susceptibles de protéger des catégories d'employés (par ex. personnel bancaire).

### **6.2.2 Avis positifs**

Les participants qui approuvent la reprise des protocoles additionnels<sup>31</sup> invoquent pour l'essentiel les mêmes arguments que pour la modification de l'EIMP. Ils ne s'expriment pas dans le détail sur le contenu des protocoles additionnels, sauf ZH et la CAPS (voir ch. 6.2.4).

### **6.2.3 Protocole sur l'extradition**

Pour les opposants<sup>32</sup>, il ne se justifie pas de retirer la réserve fiscale du protocole additionnel sur l'extradition puisque l'assistance administrative internationale ne s'étend pas à l'extradition.

### **6.2.4 Protocole sur l'entraide judiciaire**

La CDF et divers cantons<sup>33</sup> demandent qu'une analyse montre les raisons pour lesquelles une ratification se justifie. Ils aimeraient en outre savoir comment la coopération fonctionne entre les Etats parties et quelles éventuelles réserves devraient être formulées.

SwissHoldings demande un report de la ratification jusqu'à la conclusion des discussions fiscales avec l'Italie et à la signature d'une CDI de la nouvelle génération avec les autres Etats parties.

ZH et la CAPS signalent que l'art. 3 du protocole additionnel prévoit l'échange d'informations relatives à l'exécution des peines. Comme c'est l'Amt für Strafvollzug qui est compétent à ZH (il ne s'agit pas d'une autorité judiciaire), il faudrait compléter en conséquence la déclaration de la Suisse au sujet de l'art. 24 de la Convention européenne d'entraide judiciaire. La CAPS propose comme solution de compromis de déléguer ces actes de l'entraide judiciaire au ministère public par voie d'ordonnance.

---

<sup>31</sup> GE, JU, UR, PBD, PES, PSS, Alliance Sud, Femmes juristes suisses, CAPS, KSS, SEC Suisse, USS, SSDP, ASM

<sup>32</sup> Par ex. AG, AR, BS, GR, SZ, TG, CDF

<sup>33</sup> Par ex. BS, OW, SG, TG, VS, ZH