



Octobre 2017

Rapport explicatif sur les accords bilatéraux concernant l'introduction de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers avec Singapour et Hong Kong à partir de 2018/2019

Table des matières

1	Contexte	556
1.1	Mise en œuvre de la norme sur l'EAR par la Suisse	556
1.2	Introduction de l'EAR avec Singapour et Hong Kong	667
1.3	Derniers développements et conséquences sur la future mise en œuvre de l'EAR avec Singapour et Hong Kong	778
1.4	Déroulement et résultat des négociations	778
2	Mise en œuvre de l'EAR à Singapour	778
2.1	Mise en place des bases juridiques nécessaires à Singapour	778
2.2	Confidentialité et sécurité des données à Singapour	889
2.3	Régularisation du passé à Singapour	889
2.4	Accès au marché	9940
3	Mise en œuvre de l'EAR à Hong Kong	9940
3.1	Mise en place des bases juridiques nécessaires à Hong Kong	9940
3.2	Confidentialité et sécurité des données à Hong Kong	104041
3.3	Régularisation du passé à Hong Kong	114442
3.4	Accès au marché	114442
4	Appréciation	114442
5	Commentaire des accords avec Singapour et Hong Kong	124243
5.1	Remarques préliminaires	124243
5.2	Commentaire du préambule des accords	124243
5.3	Commentaire des dispositions des accords	134344
5.4	Commentaire du procès-verbal agréé avec Singapour	174748
6	Conséquences des accords avec Singapour et Hong Kong	174748
6.1	Conséquences pour la Confédération	174748
6.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	184849
6.3	Conséquences économiques	184849
6.4	Conséquences sociales et environnementales	184849
7	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	194920
8	Aspects juridiques	194920
8.1	Constitutionnalité	194920
8.2	Compatibilité avec les obligations internationales	194920
8.3	Référendum	194920
8.4	Forme de l'acte à adopter	202024
8.5	Application provisoire des accords	202024

Aperçu

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la Suisse met en œuvre l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (EAR) avec 38 États et territoires. Un premier échange d'informations sur les comptes se déroulera en 2018. Le 16 juin 2017, le Conseil fédéral a adopté le message concernant l'introduction de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers avec 41 autres États partenaires. Celle-ci est prévue pour 2018, avec un premier échange de données en 2019. Le présent projet permettra à la Suisse d'étendre son réseau de partenaires en matière d'EAR à Singapour et à Hong Kong, deux places financières concurrentes asiatiques.

Contexte

La mise en œuvre de l'EAR avec Singapour et Hong Kong requiert à l'heure actuelle une autre forme légale que celle qui est prévue avec les 41 États et territoires mentionnés plus haut. La raison en est que Singapour a signé seulement il y a peu, le 21 juin 2017, l'Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (accord multilatéral sur l'EAR). La Convention du Conseil de l'Europe et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (convention) étant déjà entrée en vigueur, Singapour dispose des bases juridiques pour introduire l'EAR par la voie multilatérale. En raison de ses procédures d'approbation internes, la Suisse n'est cependant plus en mesure d'inscrire Singapour sur la liste des États partenaires en vertu de l'accord multilatéral à partir de 2018/2019. Par conséquent, l'EAR avec Singapour sera introduit dans un premier temps par le biais d'un traité international bilatéral spécifique. Il en va de même de Hong Kong qui, à l'heure actuelle, n'a signé ni la convention sur l'assistance administrative, ni l'accord multilatéral, mais qui envisage la voie multilatérale comme une option possible pour l'avenir.

L'EAR sera introduit avec Singapour sur la base de la convention. L'art. 6 de la convention prévoit que deux ou plusieurs parties peuvent convenir d'échanger automatiquement des renseignements relatifs aux comptes financiers, moyennant un accord supplémentaire, en l'occurrence l'accord bilatéral avec Singapour.

Bien que l'art. 25 de l'accord entre la Suisse et Hong Kong en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu définisse les principes de l'échange de renseignements, cette disposition ne constitue pas une base juridique suffisante pour introduire de manière contraignante l'EAR avec Hong Kong. C'est pourquoi il convient de conclure un accord bilatéral spécifique, qui constituera la base juridique de droit international de l'EAR. Les deux accords bilatéraux requièrent l'approbation du Parlement et sont sujets au référendum.

Singapour et Hong Kong satisfont aux exigences de l'OCDE quant à la confidentialité et à la sécurité des données en matière fiscale. Des notifications séparées tiennent compte des questions relatives à la protection des données. Par ailleurs, tant Singapour que Hong Kong mettent à la disposition de leurs contribuables des possibilités adéquates de régularisation d'avoirs non déclarés. Singapour dispose d'un programme spécifique selon lequel toute amende fiscale et toute sanction pénale sont abandonnées en cas de dénonciation spontanée. Hong Kong n'a pas de programme spécifique mais réduit les amendes dans des proportions substantielles en cas de dénonciation spontanée complète.

Contenu du projet

S'agissant du contenu, les deux accords reprennent la norme internationale en matière d'EAR. Ils sont donc en grande partie identiques, avec toutefois des différences sur certains points. Hong Kong n'étant pas un État, mais une région administrative spéciale, l'accord a dû être conclu – comme la convention contre les doubles impositions – à l'échelon gouvernemental. De plus, contrairement à Singapour, Hong Kong va communiquer à la Suisse les dispositions relatives à la protection des données qu'il convient de respecter. La Suisse communique tant à Singapour qu'à Hong Kong les dispositions relatives à la protection des données que l'État partenaire est tenu de respecter. Elles ont été communiquées à Singapour au moment de la signature de l'accord et seront transmises à Hong Kong à une date ultérieure. Une déclaration d'intention concernant l'accès au marché pour les prestataires de services financiers a

été signée avec Singapour en sus de l'accord sur l'EAR. Cela n'est pas le cas avec Hong Kong, car cette question est déjà traitée dans le cadre d'accords existants.

Les accords bilatéraux avec Singapour et Hong Kong entreront en vigueur au même moment que l'EAR avec les 41 prochains États partenaires en vertu de l'accord multilatéral, c'est-à-dire en 2018/2019. Sachant que les procédures d'approbation ne seront pas entièrement achevées d'ici le 1^{er} janvier 2018, les accords avec Singapour et Hong Kong seront appliqués provisoirement à compter de cette date en vertu de l'art. 7b de la loi sur le gouvernement et l'organisation (LOGA). En juin 2017, les commissions parlementaires compétentes ont approuvé l'application provisoire des accords.

1 Contexte

1.1 Mise en œuvre de la norme sur l'EAR par la Suisse

Les efforts intenses de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales au niveau international ont conduit à l'établissement de la norme mondiale d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (norme sur l'EAR)¹. À ce jour, 102 États membres du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (Forum mondial), dont la Suisse, se sont engagés à mettre en œuvre la norme d'ici à 2017/2018 au plus tard.

Entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2017, les bases juridiques de la Suisse pour l'EAR sont les suivantes: la Convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale² (convention sur l'assistance administrative ou convention), l'Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (*Multilateral Competent Authority Agreement*, MCAA ou accord multilatéral)³, la loi fédérale sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale (LEAR)⁴ et l'ordonnance sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale (OEAR)⁵. Ces bases juridiques ne précisent toutefois pas les États partenaires avec lesquels l'EAR sera mis en œuvre. L'introduction de l'EAR avec un État partenaire se fait soit par l'activation bilatérale prévue par l'accord multilatéral, soit par la conclusion d'un accord bilatéral spécifique.

Des négociations concernant l'introduction de l'EAR ont été menées avec divers États sur la base des mandats du Conseil fédéral du 8 octobre 2014. Pour le moment, ces négociations ont débouché sur la mise en œuvre de l'EAR par la Suisse avec en tout 38 États et territoires depuis le 1^{er} janvier 2017.

En se fondant sur l'accord multilatéral et les arrêtés fédéraux correspondants qui sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2017, la Suisse met en œuvre l'EAR avec l'Australie, la Norvège, l'Islande, le Canada, le Japon et la Corée du Sud ainsi qu'avec les territoires de Guernesey, de Jersey et de l'Île de Man. Les institutions financières de la Suisse et de tous les États et territoires collectent depuis cette année les informations de compte de personnes ayant leur résidence fiscale en Suisse ou dans l'un de ses partenaires. L'année prochaine, pour la première fois, elles s'échangeront ces données.

Avec les 28 États membres de l'Union européenne (UE) et Gibraltar, l'échange automatique de renseignements n'est pas activé par le biais de l'accord multilatéral, mais est mis en œuvre sur la base du protocole de modification de l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts. La base juridique de l'introduction de l'EAR avec l'UE est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017⁶. La Suisse et les États membres de l'UE (y c. Gibraltar) collectent depuis cette année des informations de compte de personnes ayant leur résidence fiscale en Suisse ou dans l'un de ces États ou territoires. De même, l'année prochaine pour la première fois, ils procéderont à l'échange mutuel de ces données.

Les négociations avec les États-Unis concernant le passage du modèle 2 (échange de renseignements non réciproque) au modèle 1 de l'accord FATCA (échange réciproque et automatique de renseignements) sont entamées⁷.

¹ Pour les détails concernant la mise au point et les modalités de cette norme, il est renvoyé au message relatif à l'approbation de la Convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et à sa mise en œuvre (modification de la loi sur l'assistance administrative fiscale), FF 2015 5121, ainsi qu'au message relatif à l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers et à sa mise en œuvre (Loi fédérale sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale, LEAR), FF 2015 4975.

² RS 0.652.1

³ RS 0.653.1

⁴ RS 653.1

⁵ RS 653.11

⁶ RS 0.641.926.81

⁷ Les États-Unis mettent en œuvre l'EAR sur la base de leur propre réglementation, le *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), et concluent à cet effet des accords intergouvernementaux (IGA) avec des États

Afin de réduire les risques relatifs à la place financière et d'honorer les engagements souscrits en 2014 pour mettre en œuvre les normes internationales en matière de transparence fiscale, la Suisse doit rapidement développer son réseau de partenaires dans le cadre de l'EAR. À cette fin, le Conseil fédéral a adopté le 16 juin 2017 le message sur l'introduction de l'EAR avec en tout 41 États partenaires à partir de 2018/2019. Au cours de la session d'automne et d'hiver 2017, l'Assemblée fédérale décidera de l'introduction de l'EAR avec ces États et territoires⁸.

1.2 Introduction de l'EAR avec Singapour et Hong Kong

La création de conditions de concurrence équitables (*level playing field*) à l'échelle mondiale étant décisive pour le secteur financier suisse, l'introduction de l'EAR avec des places financières concurrentes est prioritaire. En tant que places financières incontournables au niveau mondial, Singapour et Hong Kong ont récemment déployé des efforts considérables pour mettre en œuvre la norme mondiale sur l'EAR et se repositionner avec succès sur le marché international. Pour la Suisse, il est crucial de faire entrer ces places financières le plus rapidement possible dans le réseau de ses partenaires et de mettre en œuvre l'EAR à partir de 2018/2019 avec ces deux États. En proposant la mise en œuvre de la norme sur l'EAR avec Singapour et Hong Kong, le présent projet concorde en outre avec la stratégie du Conseil fédéral qui vise à mettre en œuvre les normes internationales dans le domaine du droit fiscal et, ainsi, à renforcer la réputation et l'intégrité de la place financière suisse ainsi que sa compétitivité à l'échelle internationale.

Singapour et Hong Kong ont dans un premier temps décidé de mettre en œuvre l'EAR par la voie bilatérale et donc conclu des accords bilatéraux (cf. chap. 3.1 et 4.1). Ainsi l'EAR sera-t-il d'abord introduit, également avec la Suisse, par le biais d'un traité international bilatéral. Ce dernier peut s'appuyer sur la convention sur l'assistance administrative ou sur une convention contre les doubles impositions, qui contiennent les bases de l'échange de renseignements. En l'absence de telles bases dans les rapports bilatéraux, il est aussi possible de conclure des accords *sui generis*, lesquels énoncent à la fois les bases juridiques de l'échange de renseignements en général et celles de l'EAR en particulier. C'est par exemple le cas de l'accord avec l'UE. En Suisse, les traités de ce type requièrent l'approbation du Parlement et sont sujets au référendum.

L'EAR avec Singapour sera introduit sur la base de la convention sur l'assistance administrative, qui est en vigueur depuis 2016 pour Singapour. L'art. 6 de la convention prévoit que deux ou plusieurs parties peuvent convenir d'échanger des renseignements de manière automatique. Cela requiert toutefois un accord supplémentaire. Le MCAA est à ce jour le seul accord multilatéral à s'appuyer sur cette disposition. L'accord avec Singapour procède également de l'art. 6 de la convention et est basé sur le modèle d'accord bilatéral relatif à l'EAR élaboré par l'OCDE.

Hong Kong n'a pas signé l'accord multilatéral sur l'EAR ou, plus exactement, la Chine n'a pas encore étendu à Hong Kong l'applicabilité de la convention sur l'assistance administrative. De ce fait, l'EAR ne peut pas être mis en œuvre à l'heure actuelle sur la base des conventions multilatérales. L'art. 25 de l'accord existant entre la Suisse et Hong Kong en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu (ci-après CDI)⁹ définit certes des principes importants de l'échange de renseignements (principe de confidentialité, principe de spécialité, réserve de l'ordre public), mais il ne constitue pas une base juridique suffisante pour introduire de manière contraignante l'EAR avec Hong Kong. En effet, lors de la signature de la CDI, il a été convenu que l'art. 25 n'obligeait pas les parties contractantes à échanger des renseignements de manière automatique ou spontanée. Toutefois, les parties contractantes sont libres de conclure un accord supplémentaire prévoyant l'échange automatique de renseignements. C'est pourquoi l'EAR avec Hong Kong doit être convenu et appliqué sur la base d'un accord bilatéral spécifique.

partenaires. Ces accords servent de base à l'échange de données réciproque (modèle 1A) ou non réciproque (modèle 1B: les informations de compte sont transmises par l'autorité fiscale étrangère à l'autorité fiscale américaine; modèle 2: les informations de compte sont transmises directement par les institutions financières étrangères à l'autorité fiscale américaine).

⁸ Pour de plus amples informations sur le choix de ces États partenaires, cf. message du Conseil fédéral du 16 juin 2017 concernant l'introduction de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers avec 41 États partenaires à partir de 2018/2019.

⁹ RS 0.672.941.61

Afin de respecter les conditions de concurrence équitables (*level playing field*), la Suisse doit garantir l'application simultanée des accords avec Singapour et Hong Kong, au même titre que les prochaines activations bilatérales en vertu de l'accord multilatéral sur l'EAR. L'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2018, avec un premier échange de données en 2019. Comme les procédures d'approbation ne seront pas encore pleinement terminées à ce moment-là, les accords avec Singapour et Hong Kong ne pourront pas entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018, à moins de les appliquer à titre provisoire. Les commissions de l'économie et des redevances du Conseil national et du Conseil des États s'étant prononcées en faveur de cette solution, le Conseil fédéral a décidé que les deux accords seront appliqués à titre provisoire à partir du 1^{er} janvier 2018 (cf. chap. 8.5).

1.3 Derniers développements et conséquences sur la future mise en œuvre de l'EAR avec Singapour et Hong Kong

Les conditions-cadres évoluent rapidement. Ces derniers mois, Singapour a changé sa stratégie consistant à mettre en œuvre l'EAR exclusivement par la voie bilatérale, et signé le 21 juin 2017 l'accord multilatéral sur l'EAR. Dorénavant, Singapour pourra mettre en œuvre l'EAR sur cette base multilatérale. Hong Kong prend désormais en considération l'éventualité d'introduire l'EAR également par la voie multilatérale. Le 16 juin 2017, Hong Kong a annoncé que la Chine étendrait l'application de la convention sur l'assistance administrative au territoire de Hong Kong¹⁰. Cependant, l'EAR sera d'abord mis en œuvre avec Singapour et Hong Kong par le biais des deux accords bilatéraux que la Suisse a négociés ces derniers mois. Cette procédure permet en effet de mettre en œuvre l'EAR avec Singapour et Hong Kong dès 2018/2019, ce qui n'aurait plus été possible dans le cadre de l'accord multilatéral en raison de la procédure d'approbation du Parlement suisse.

1.4 Déroulement et résultat des négociations

Les négociations relatives à l'accord sur l'EAR avec Singapour se sont déroulées en marge des réunions du Forum mondial et sous la forme d'échanges de courriels et de conférences téléphoniques entre les représentants de l'administration fiscale de Singapour (*Inland Revenue Authority of Singapore*; IRAS) et le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI). En outre, une visite de travail du secrétaire d'État aux questions financières internationales a été l'occasion de mener des discussions à Singapour en juillet 2016. Outre les questions concernant l'EAR (confidentialité, sécurité des données, protection des données, régularisation du passé), l'accès au marché a également été évoqué. Les négociations avec Singapour ont duré en tout de février 2016 à janvier 2017. Singapour et la Suisse ont signé l'accord le 17 juillet 2017 à Genève.

Les négociations concernant l'accord sur l'EAR avec Hong Kong se sont également déroulées en marge des réunions du Forum mondial et sous la forme d'échanges de courriels et de conférences téléphoniques entre les représentants de l'administration fiscale de Hong Kong (*Inland Revenue Department*; IRD) et le SFI. L'accord a également fait l'objet d'une discussion dans le cadre de la visite du chef du Département fédéral des finances (DFF) à Hong Kong le 19 avril 2017. Outre les questions concernant l'EAR (confidentialité, sécurité des données, protection des données, régularisation du passé), l'accès au marché a été également évoqué. Les négociations avec Hong Kong ont duré en tout de juillet 2016 à juin 2017. Hong Kong et la Suisse ont signé l'accord le 13 octobre 2017.

2 Mise en œuvre de l'EAR à Singapour

2.1 Mise en place des bases juridiques nécessaires à Singapour

En vue de l'introduction de l'EAR, Singapour a pris différentes mesures pour mettre en œuvre la norme de l'OCDE en la matière. À cette fin, Singapour a adapté son approche à celle des places financières directement concurrentes: les Emirats arabes unis, Hong Kong, Luxembourg et la Suisse. Singapour s'est engagée envers le Forum mondial à introduire l'EAR en 2017 et à effectuer un premier échange de données en 2018. La convention sur l'assistance administrative a été signée le 29 mai 2013 et est

¹⁰ www.ird.gov.hk/eng/ > Publications and Press Release > Press Release > *Hong Kong signs agreement with Indonesia on automatic exchange of financial account information in tax matters*, date 16.06.2017.

en vigueur pour Singapour depuis le 1^{er} mai 2016. La législation nationale nécessaire à la mise en œuvre de l'EAR est entrée en vigueur à Singapour le 1^{er} janvier 2017 (*The Income Tax [International Compliance Agreements] [Common Reporting Standard] Regulation 2016* [«Regulations»])¹¹. Depuis le 1^{er} janvier 2017, les institutions financières de Singapour collectent les informations de compte de toutes les personnes domiciliées fiscalement à l'étranger. Initialement, Singapour avait opté pour la voie bilatérale. À ce jour, Singapour a conclu des accords bilatéraux sur l'EAR avec 23 États et territoires (Australie, Belgique, Danemark, Estonie, Finlande, France, Guernesey, Islande, Irlande, Italie, Japon, Canada, Corée du Sud, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Afrique du Sud, Espagne et Royaume Uni). Le 21 juin 2017, Singapour a signé l'accord multilatéral sur l'EAR.

2.2 Confidentialité et sécurité des données à Singapour

Le cadre juridique, administratif et technique concernant la confidentialité et la sécurité des données à Singapour a été jugé satisfaisant par le panel d'experts du Forum mondial. La Suisse a donné son avis sur les résultats de cette évaluation et les juge adéquats.

Le 9 décembre 2014, Singapour a signé avec les États-Unis un modèle d'accord intergouvernemental de type FATCA 1B (échange de renseignements non réciproque), qui est entré en vigueur le 28 mars 2015. À ce jour, l'autorité fiscale américaine (*Internal Revenue Service*, IRS) n'a entrepris aucun examen de la confidentialité et de la sécurité des données à Singapour puisque l'accord intergouvernemental au sujet de FATCA selon le modèle 1B ne prévoit pas d'échange réciproque de données fiscales.

Dans le cadre de l'évaluation de l'échange de renseignements sur demande, le Forum mondial a jugé en novembre 2013 que le niveau de confidentialité dans le domaine fiscal était conforme à la norme (*compliant*) à Singapour. La quasi-totalité des conventions contre les doubles impositions ou des accords sur l'échange de renseignements fiscaux qui ont été conclus par Singapour comprennent une clause de confidentialité qui correspond à celle du modèle d'accord de l'OCDE. En complément à ces clauses, le *Income Tax Act* (section 6 et 105J)¹² contient des règles de confidentialité strictes pour les collaborateurs de l'IRAS. La *Internal Audit Division* effectue régulièrement des contrôles internes sur le respect de ces normes. Les infractions sont très sévèrement sanctionnées.

Pour ce qui est des droits des personnes concernées par rapport au traitement de leurs données, l'examen auquel a procédé le DFF permet d'aboutir à la conclusion que Singapour dispose d'une législation suffisante en la matière aux fins de l'EAR. Celle-ci consiste en une loi adoptée en 2013/2014, le *Personal Data Protection Act* (PDPA)¹³. Cette loi, qui est considérée comme novatrice pour la protection des données en Asie, comporte des principes fondamentaux en la matière (approbation des personnes concernées quant au traitement des données, limitation de la finalité des collectes de données, obligation de déclaration, droit à l'exactitude des données, dispositifs de protection des données collectées, limitations du stockage, droit d'accès et rectifications par les personnes concernées, restrictions lors de la transmission de données, transparence) et octroie des droits étendus aux personnes dont les données sont traitées, en particulier le droit d'accès et la rectification de ses propres données. La transmission de données requiert en principe l'approbation des personnes concernées. Ces droits connaissent cependant des exceptions (par ex. dans le cadre de procédures pénales ou de situations d'urgence). La transmission transfrontalière de données n'est licite que si le destinataire de ces données garantit les mêmes moyens de protection que ceux du PDPA.

Enfin, l'accord avec Singapour comprend une notification spécifique des exigences posées par la Suisse en matière de protection des données (cf. les commentaires au chap. 5.4).

2.3 Régularisation du passé à Singapour

Le programme de régularisation «*Voluntary Disclosure Programme*» (VDP)¹⁴ à durée indéterminée des autorités fiscales de Singapour (IRAS) vise à inciter les contribuables dont la déclaration d'impôt est

¹¹ L'acte est consultable sur la page suivante: <https://www.iras.gov.sg/IRASHome/CRS/>.

¹² Cet acte est consultable sur la page suivante: <http://statutes.agc.gov.sg>.

¹³ Le PDPA est consultable sur la page suivante: <https://www.pdpc.gov.sg/legislation-and-guidelines/overview>.

¹⁴ De plus amples informations sur le programme sont consultables sur la page suivante: www.iras.gov.sg/iras-home > e-Tax Guide on IRAS' Voluntary Disclosure Programme.

inexacte à la rectifier rapidement et spontanément. Le VDP de l'IRAS est applicable aussi bien à l'impôt sur le revenu (*Income Tax*), qu'à la TVA (*Goods and Services Tax*), à l'impôt anticipé (*Withholding Tax*) et au droit de timbre (*Stamp Duty*). Pour en bénéficier, il faut que la divulgation a posteriori de faits pertinents sur le plan fiscal soit effectuée en temps voulu, de manière correcte, intégrale et spontanée. La divulgation est considérée comme survenant en temps voulu et de manière spontanée si elle est faite avant une réclamation ou un contrôle de l'IRAS. Il faut par ailleurs qu'en vue de rectifier sa déclaration, le contribuable coopère pleinement avec l'IRAS, acquitte sans condition les impôts échus et les amendes éventuelles ou convienne d'un arrangement de paiement avec l'IRAS. S'ils remplissent sans exception les conditions d'admission au VDP, les contribuables fautifs bénéficieront d'une régularisation non punissable ou d'une réduction de l'amende fiscale:

- Si la dénonciation spontanée est effectuée dans le délai d'un an à compter du délai de remise de la déclaration d'impôt, aucune pénalité ne sera prononcée.
- Si elle est effectuée après l'expiration du délai, mais dans le respect des conditions d'admission au VDP, l'amende fiscale est réduite à un taux forfaitaire (*flatrate*) de 5 % des impôts en souffrance.
- Il n'y a pas de délai pour les droits de timbre dus. Cependant, la dénonciation spontanée donne droit à une remise d'amende à hauteur d'un taux de 5 % par jour des droits de timbre dus.

En cas de dénonciation spontanée a posteriori de soustractions à l'impôt commises intentionnellement et si les conditions d'admission au VDP sont réunies, la sanction est réduite à la moitié de la pénalité échue (200 % au lieu de 400 % des impôts impayés) et il est renoncé à une poursuite pénale (autrement, cela entraînerait des peines de prison allant jusqu'à sept ans et / ou des amendes pouvant atteindre 50 000 dollars de Singapour, soit environ 35 000 CHF). Si les conditions d'admission au VDP ne sont pas remplies, les contribuables fautifs doivent s'attendre à être poursuivis pour fraude fiscale.

2.4 Accès au marché

Pour le secteur financier suisse, fortement intégré sur le plan international, les activités transfrontalières et la garantie d'accès aux marchés étrangers revêtent une grande importance. Dans son mandat de négociation du 8 octobre 2014, le Conseil fédéral a souligné que la Suisse devait s'efforcer d'obtenir que la question de l'accès aux marchés soit traitée dans le cadre des négociations concernant l'EAR.

Dans le droit fil de la déclaration du 8 mai 2014 visant à renforcer la coopération entre la Suisse et Singapour, les deux États mènent un dialogue financier régulier où ils échangent leurs vues sur l'évolution et la réglementation des marchés financiers. Dans le cadre des négociations sur l'introduction de l'EAR, la Suisse et Singapour ou plus précisément la *Monetary Authority of Singapore* ont, par le biais d'une déclaration commune signée le 17 juillet 2017, réaffirmé leur intention de continuer à renforcer leur coopération dans le domaine des finances dans le cadre du dialogue financier déjà existant. À cet égard, les deux parties confirment en particulier qu'elles sont disposées à garantir l'accès au marché à son niveau actuel et à continuer d'examiner les améliorations réciproques de l'accès au marché. À l'avenir, ce dialogue financier permettra en outre de traiter les questions de l'accès au marché concernant les services financiers, notamment les éventuelles possibilités d'amélioration des conditions d'accès au marché pour les prestataires de services financiers suisses.

3 Mise en œuvre de l'EAR à Hong Kong

3.1 Mise en place des bases juridiques nécessaires à Hong Kong

En vue de l'introduction de l'EAR, Hong Kong a pris différentes mesures pour mettre en œuvre la norme de l'OCDE en la matière. À cette fin, Hong Kong – comme Singapour – a adapté son approche à celle des places financières directement concurrentes. Hong Kong s'est engagé envers le Forum mondial à introduire l'EAR en 2017 et à effectuer un premier échange de données en 2018. À l'heure actuelle, Hong Kong n'a cependant signé ni la convention sur l'assistance administrative ni l'accord multilatéral sur l'EAR. En revanche, Hong Kong a déjà conclu des accords bilatéraux sur l'EAR avec 14 États ou territoires (Belgique, Guernesey, Italie, Indonésie, Irlande, Japon, Canada, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Afrique du Sud, Corée du Sud et Royaume-Uni). La base légale nationale (*Inland*

Revenue Amendment No. 3 Ordinance 2016) est en vigueur depuis le 30 juin 2016. Le 21 mars 2017, sur la recommandation du *Executive Council*, le *Chief Executive* a chargé le *Inland Revenue Department* (IRD) de compléter cette base légale (*Bill 2017*). À partir du 1^{er} juillet 2017, Hong Kong suit l'approche globale (*wider approach*). Dès cette date, ses institutions financières sont tenues de collecter les informations de compte de personnes ayant leur domicile fiscal dans 75 États et territoires, même si les accords sur l'EAR n'ont pas encore déployé leurs effets. De ce fait, Hong Kong pourra en principe échanger des données fiscales concernant des périodes débutant le 1^{er} juillet 2017 sur la base des accords sur l'EAR conclus d'ici à l'été 2018.

3.2 Confidentialité et sécurité des données à Hong Kong

Le cadre juridique, administratif et technique concernant la confidentialité et la sécurité des données à Hong Kong a été jugé satisfaisant par le panel d'experts du Forum mondial. La Suisse a donné son avis sur les résultats de cette évaluation et les jugé adéquats.

Le 13 novembre 2014, Hong Kong a signé avec les États-Unis un modèle d'accord intergouvernemental de type FATCA 2 (échange de renseignements non réciproque; les institutions financières transmettent les informations de compte directement à l'IRS), qui est entré en vigueur le 6 juillet 2016. À ce jour, l'IRS n'a entrepris aucun examen de la confidentialité et de la sécurité des données à Hong Kong puisque l'accord intergouvernemental au sujet de FATCA selon le modèle 2 ne prévoit pas d'échange réciproque de données fiscales.

Dans le cadre de l'évaluation de l'échange de renseignements sur demande, le Forum mondial a jugé en novembre 2013 que le niveau de confidentialité dans le domaine fiscal était conforme pour l'essentiel à la norme (*largely compliant*) à Hong Kong. La quasi-totalité des conventions contre les doubles impositions ou des accords sur l'échange de renseignements fiscaux qui ont été conclus par Hong Kong comprennent une clause de confidentialité qui correspond à celle du modèle d'accord de l'OCDE. Ces dispositions font partie du droit interne de Hong Kong (*Inland Revenue Ordinance*, section 49)¹⁵. En complément à ces clauses, les collaborateurs du *Inland Revenue Department* sont tenus, conformément à l'*Inland Revenue Ordinance* (section 4), de tenir secrètes toutes les données relatives aux personnes assujetties à l'impôt qui sont portées à leur connaissance, excepté dans l'exercice des activités visées par cette ordonnance. La violation de la confidentialité de ces données par des collaborateurs du *Inland Revenue Department* peut être punie d'une amende pouvant s'élever jusqu'à 50 000 dollars de Hong Kong (environ 6 200 CHF).

Pour ce qui est des droits des personnes concernées par rapport au traitement de leurs données, l'examen auquel a procédé le DFF permet d'aboutir à la conclusion que Hong Kong dispose d'une législation suffisante en la matière aux fins de l'EAR. La législation consiste en une ordonnance adoptée en 1996, la *Personal Data (Privacy) Ordinance (Chapter 486)*¹⁶. Six principes fondamentaux en matière de protection des données en constituent la pierre angulaire. La collecte des données doit se dérouler dans le respect de la proportionnalité, de la légalité et uniquement sous réserve de sa notification aux personnes concernées. En principe, les données doivent être correctes et ne pas être conservées plus longtemps que nécessaire. Elles ne doivent être utilisées que pour l'usage prévu. Les données collectées doivent être protégées contre tout accès interdit ou fortuit et contre toute perte. Le public doit être informé de la collecte et de l'utilisation des données. Enfin, les personnes dont les données sont traitées ont droit à l'accès et à la rectification de leurs propres données.

Comme l'accord avec Singapour, l'accord avec Hong Kong doit également être complété par une notification des exigences posées par la Suisse dans le domaine de la protection des données. Leur contenu est similaire. Cependant, contrairement à la solution retenue pour Singapour, l'accord avec Hong Kong ne fait que renvoyer à cette notification en prévoyant de la remettre séparément à une date ultérieure. (cf. chap. 3.2 *in fine*). Dans ce contexte, Hong Kong fera également valoir les exigences à respecter par la Suisse en matière de protection des données.

¹⁵ L'*Inland Revenue Ordinance* est consultable sur la page suivante: <http://www.elegislation.gov.hk>.

¹⁶ La *Personal Data (Privacy) Ordinance* est consultable sur la page suivante: https://www.pcpd.org.hk/english/data_privacy_law/ordinance_at_a_Glance/ordinance.html.

3.3 Régularisation du passé à Hong Kong

Hong Kong n'a pas de programme spécifique de régularisation d'avoirs ayant échappé à l'impôt mais réduit les amendes dans des proportions substantielles en cas de dénonciation spontanée complète. En cas d'omission de déclaration de salaire ou d'avoirs et en l'absence d'une enquête ou d'un contrôle de gestion, la pénalité fiscale s'élève pour une première omission de déclarer à 10 % des impôts impayés. Pour la deuxième et la troisième omission en l'espace de cinq ans, la pénalité est fixée à respectivement 20 et 35 % des impôts impayés. Ces taux d'imposition ne s'appliquent qu'aux simples omissions non intentionnelles de déclarer et peuvent atteindre 100 % dans les cas graves. Une divulgation complète est prise en considération même si l'enquête a déjà commencé, à condition que le contribuable coopère. Dans ce contexte, Hong Kong distingue trois catégories d'omissions de déclarer ou de fausses déclarations:

- (A) *Intentional disregard* (omission délibérée de déclarer, par ex. en falsifiant des documents);
- (B) *Recklessness* (omission de déclarer par imprudence, par ex. en omettant de facturer des ventes, mais aussi par négligence grave);
- (C) *Failure to exercise reasonable care* (omission de déclarer par manque de diligence, par ex. en ne déclarant pas un paiement de provision unique).

En cas de divulgation complète, les pénalités ordinaires s'élèvent à 15 % pour la catégorie (A), 10 % pour la catégorie (B) et 5 % pour la catégorie (C). Ces taux ne sont toutefois que des valeurs indicatives et varient selon les circonstances réelles. Par exemple, le faible niveau de formation d'une personne est aussi pris en considération. De même, il est tenu compte de la volonté de coopérer. Mais la prise en compte de ce type de facteurs ne peut entraîner tout au plus qu'une différence de 25 % des taux standard. Ce seuil ne peut être dépassé que dans des cas exceptionnels¹⁷.

3.4 Accès au marché

Pour le secteur financier suisse, fortement intégré sur le plan international, les activités transfrontalières et la garantie d'accès aux marchés étrangers revêtent une grande importance. C'est pourquoi la Suisse, en dialoguant avec des pays partenaires importants, cherche à créer des conditions optimales, ce qui comporte également la conclusion d'accords sur les conditions-cadres d'opérations transfrontalières, lorsque celles-ci sont souhaitables et possibles.

Ces dernières années, les relations avec Hong Kong ont été approfondies dans le but de renforcer la coopération et les conditions-cadres en matière d'opérations transfrontalières. L'accord de libre-échange entre les États de l'AELE et Hong Kong, Chine¹⁸, qui est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2012, comprend des principes généraux relatifs au commerce des services financiers. Le 2 décembre 2016, l'Autorité fédérale des marchés financiers (FINMA) et la *Securities and Futures Commission of Hong Kong* ont en outre signé un accord de coopération qui vise à favoriser l'accès réciproque au marché pour les distributeurs de fonds. Cela permet aux gestionnaires suisses de gérer à Hong Kong les placements collectifs distribués aux investisseurs du grand public. En contrepartie, les administrateurs de fonds de Hong Kong obtiennent une garantie de réciprocité. À l'occasion de la visite à Hong Kong du chef du DFF le 19 avril 2017, les deux parties ont réaffirmé leur volonté de renforcer les échanges et le dialogue dans les questions financières.

4 Appréciation

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la Suisse met en œuvre l'EAR avec 38 États et territoires. Le 16 juin 2017, le Conseil fédéral a adopté le message concernant l'introduction de l'EAR avec 41 autres États partenaires. Les deux accords sur l'EAR avec Singapour et Hong Kong permettront de compléter cette extension, prévue pour 2018, du réseau des partenaires de la Suisse. Le fait que tant Singapour que Hong Kong intègrent ce réseau revêt une importance d'autant plus grande que ce sont deux des principales

¹⁷ Pour de plus amples informations, cf. <http://www.ird.gov.hk/eng/pol/ppo.htm>.

¹⁸ RS 0.632.314.161

places financières sur la scène internationale. Pour créer de véritables conditions de concurrence équitables (*level playing field*), il est crucial que l'EAR soit mis en vigueur en temps opportun avec ces deux places financières.

Singapour et Hong Kong satisfont en outre aux exigences de l'OCDE quant à la confidentialité et à la sécurité des données en matière fiscale. De plus, les possibilités de régularisation à Singapour et à Hong Kong peuvent être qualifiées de globalement adéquates pour garantir un passage ordonné vers l'EAR. Tant Singapour que Hong Kong mettent à la disposition de leurs contribuables des possibilités appropriées pour la régularisation d'avoirs non déclarés. Enfin, Singapour et Hong Kong sont des places financières attrayantes dont les marchés sont considérés comme pertinents pour les prestataires de services financiers suisses.

L'introduction de l'EAR avec Singapour et Hong Kong concorde avec la stratégie du Conseil fédéral qui vise à mettre en œuvre les normes internationales en matière de droit fiscal pour renforcer la renommée et l'intégrité de la place financière suisse et sa compétitivité au niveau mondial. Or les récents événements entourant l'OCDE et le Forum mondial montrent que les États et territoires qui se sont engagés à appliquer la norme sur l'EAR étendent activement leurs réseaux respectifs d'États partenaires. Cela vaut aussi pour Singapour et Hong Kong, qui peuvent par ce biais échapper à la pression qu'exercent de manière croissante le G-20 et l'UE sur les places financières. En outre, l'extension des réseaux dans le cadre de l'EAR assure un nivellement de la concurrence entre les places financières et empêche ainsi que la place financière suisse pâtisse de désavantages concurrentiels. Il est donc dans l'intérêt de la Suisse d'intégrer ces centres financiers dans le réseau mondial d'États partenaires.

5 Commentaire des accords avec Singapour et Hong Kong

5.1 Remarques préliminaires

S'agissant de leur contenu, les deux accords conclus avec Singapour et Hong Kong sont en grande partie identiques. Les dispositions sont donc commentées à chaque fois pour les deux accords. Les différences entre les deux accords sont expliquées aux endroits concernés.

5.2 Commentaire du préambule des accords

Le préambule énonce le but et les conditions-cadres des accords. Il mentionne que les accords visent l'application de la norme internationale relative à l'EAR entre les parties contractantes et l'amélioration de la conformité fiscale internationale.

En ce qui concerne la base de l'EAR, l'accord avec Singapour se réfère à l'art. 6 de la convention sur l'assistance administrative. En revanche dans le cas de Hong Kong, l'accord lui-même constitue la base juridique de droit international pour introduire l'EAR, car l'art. 25 de la CDI conclue entre la Suisse et Hong Kong ne contient pas d'obligation contraignante à cet effet au regard du droit international (cf. chap. 1.2).

Par ailleurs, le préambule consigne que les parties contractantes appliqueront leur législation sur la protection des données aux renseignements échangés et qu'elles s'informeront mutuellement des modifications de la législation en question et de la pratique suivie dans sa mise en œuvre.

Le préambule souligne également que la législation des parties contractantes est parfois modifiée pour tenir compte des mises à jour de la Norme commune de déclaration. Après que l'une des parties contractantes a procédé à ces modifications, la version la plus récente de la Norme commune de déclaration prévaut pour cette partie, ainsi que l'accord avec Hong Kong le mentionne explicitement. Cette information se trouve dans les définitions de l'accord avec Singapour (cf. commentaire de la section 1, let. p, chap. 6.3). L'OCDE est l'instance compétente pour décider d'adapter la Norme commune de déclaration.

5.3 Commentaire des dispositions des accords

Section ou article 1: définitions

En s'appuyant sur le modèle d'accord des autorités compétentes¹⁹ ou de l'accord multilatéral sur l'EAR qui fait partie intégrante de la norme de l'OCDE, le par. 1 comporte une série de définitions.

Le terme «Singapour» désigne la République de Singapour. Le terme «Région administrative spéciale de Hong Kong» («Hong Kong») désigne tous les territoires dans lesquels s'appliquent les lois fiscales de la Région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine (let. a).

Le terme «Suisse» désigne la Confédération suisse (let. b).

L'expression «parties contractantes» désigne l'État de Singapour ou la région administrative spéciale de Hong Kong et la Suisse, où les présents accords doivent déployer leurs effets et qui sont les signataires de l'accord. Cette définition prend en compte le fait que l'accord est un traité international qui est signé par les organes compétents de Singapour ou de Hong Kong et de la Suisse et qui doit être entériné. À la différence de Singapour, Hong Kong est une région administrative spéciale de la République populaire de Chine et n'est pas un État indépendant²⁰. La pratique bien établie du droit international reconnaît aux États fédérés une compétence propre pour conclure des traités dans la mesure où ils y ont été habilités par la Fédération supérieure. En vertu de sa loi fondamentale (*Basic Law*), Hong Kong peut négocier des traités internationaux avec d'autres États en son nom propre dans les domaines de l'économie, du commerce, de la finance et de la monnaie, y compris des conventions contre les doubles impositions ou le présent accord sur l'EAR²¹ (let. c).

L'expression «autorité compétente» désigne pour chaque partie contractante les autorités compétentes ou ses représentants autorisés, responsables de la mise en œuvre et de l'application du présent traité (let. d). Dans le cas de la Suisse, c'est le chef du DFF ou son représentant autorisé.

L'expression «institution financière d'un État» désigne pour chaque État (i) toute institution financière résidente de l'État, à l'exception de toute succursale de cette institution financière établie en dehors de l'État, et (ii) toute succursale d'une institution financière non résidente de l'État si cette succursale est établie dans l'État (let. e et f).

L'expression «institution financière déclarante» désigne une institution financière singapourienne, une institution financière hongkongaise ou une institution financière suisse qui n'est pas une institution financière non déclarante (let. g).

L'expression «compte déclarable» désigne un compte financier ouvert auprès d'une institution financière déclarante, qui a été identifié en tant que tel selon les procédures de diligence raisonnable, conformément à la Norme commune de déclaration, détenu par une ou plusieurs personnes qui sont des personnes devant faire l'objet d'une déclaration vis-à-vis d'un autre État ou par une entité non financière (ENF) passive dont une ou plusieurs personnes qui en détiennent le contrôle sont des personnes devant faire l'objet d'une déclaration vis-à-vis d'un autre État. Les définitions «compte déclarable singapourien, hongkongais ou suisse» sont des définitions du «compte déclarable» adaptées à la Suisse et à Singapour ou Hong Kong (let. h à j).

L'expression «personne singapourienne», «personne hongkongaise» ou «personne suisse» désigne une personne physique ou une entité identifiée par une institution financière déclarante comme résidente d'un État conformément aux procédures de diligence raisonnable prévues par la Norme commune de déclaration (let. k à l).

L'expression «NIF» désigne un numéro d'identification fiscale adapté aux spécificités de chaque pays, étant précisé que concernant la Suisse il correspond pour les personnes physiques au numéro d'identification AVS (NAVS13) et pour les personnes morales au numéro d'identification des entreprises (IDE) (let. m à o).

¹⁹ *Modèle d'accord entre autorités compétentes – Modèle multilatéral*, annexe 1, OCDE (2014), Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale, Éditions OCDE.

²⁰ Le terme «État» s'applique toutefois aussi à Hong Kong.

²¹ Cf. à ce sujet le message du 23 novembre 2011 concernant l'approbation de l'accord contre les doubles impositions entre la Suisse et Hong Kong, p. 8 (FF 2012 1).

L'expression «Norme commune de déclaration» («*Common Reporting Standard*») désigne la norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale, élaborée par l'OCDE avec les pays du G20, telle qu'elle est mise en œuvre dans les législations nationales des parties contractantes. Cela figure explicitement dans la définition de l'accord avec Singapour et dans le préambule de l'accord avec Hong Kong (cf. commentaire du préambule au chap. 6.2). Sur le plan du contenu, les accords ne diffèrent en rien sur ce point. Pour la Suisse, le «*Common Reporting Standard*» est l'équivalent de l'annexe à l'accord multilatéral sur l'EAR qui a été publiée dans le recueil systématique du droit fédéral et qui est donc transposée dans le droit interne. Les accords régissent l'EAR sur une base réciproque, conformément à la norme internationale de l'OCDE qui a été transposée dans le droit national des parties contractantes. La norme sur l'EAR offre des choix aux États qui l'appliquent, et les accords le soulignent en renvoyant aux législations nationales. On s'assure ainsi que la Suisse est en mesure d'opérer ces choix équitablement vis-à-vis de Singapour ou de Hong Kong et d'appliquer de manière uniforme la norme sur l'EAR de l'OCDE à l'égard de l'ensemble des États partenaires (let. p).

Le par. 2 dispose que toutes les expressions non définies dans les accords avec Singapour et Hong Kong sont interprétées conformément au droit de chacune des parties contractantes qui appliquent l'accord en l'espèce: en vertu de la législation nationale en vigueur à Singapour, du droit interne en vigueur à Hong Kong et du droit national en vigueur en Suisse. La définition doit être conforme à celle figurant dans la Norme commune de déclaration. Les conventions contre les doubles impositions (CDI) et les accords d'échange de renseignements fiscaux (AERF) conclus par la Suisse, l'accord multilatéral sur l'EAR et la convention sur l'assistance administrative contiennent des règles similaires.

Section ou article 2: objet de l'échange de renseignements

La section 2 de l'accord avec Singapour ou l'article 2 de l'accord avec Hong Kong définit les renseignements à échanger. Ceux-ci doivent être obtenus conformément aux règles applicables en matière de déclaration et de diligence raisonnable définies dans la Norme commune de déclaration et échangés chaque année avec les États partenaires de manière automatique.

Le par. 1 énonce d'abord l'obligation de principe d'échanger une fois par an des renseignements relatifs aux comptes déclarables. Chaque année, les autorités compétentes singapouriennes ou hongkongaises et les autorités suisses s'échangeront ces renseignements de manière automatique. À cette fin, dans le cas de Singapour on renvoie aux art. 6 et 22 de la convention sur l'assistance administrative et dans le cas de Hong Kong, à l'art. 25 de la CDI entre la Suisse et Hong Kong: dans l'accord avec Singapour, l'art. 6 constitue la base juridique internationale de l'échange automatique de renseignements, tandis que l'art. 22 énonce les prescriptions relatives au maintien du secret applicables aux renseignements échangés et précise à quelle fin ces renseignements peuvent être échangés (principe de spécialité). L'accord avec Hong Kong constitue la base juridique de droit international pour introduire l'EAR. L'art. 25 de la CDI avec Hong Kong contient tant les prescriptions relatives au maintien du secret à appliquer que le principe de spécialité (art. 25, al. 2, CDI), auxquels l'accord renvoie.

Le par. 2 décrit les renseignements concernant chaque compte déclarable qui doivent être échangés. Ils peuvent être classés en trois catégories:

(1) Informations d'identification (let. a)

Ces informations permettent à l'État qui les reçoit d'identifier le titulaire du compte ou les personnes qui détiennent le contrôle du compte. S'agissant de personnes physiques, elles comportent le nom, l'adresse, le ou les numéros d'identification fiscale, la date de naissance et, dans le cas de la Suisse et de Hong Kong (mais pas de Singapour), le lieu de naissance si cette donnée est collectée par une institution financière suisse ou hongkongaise. Elles comportent pour les entités le nom, l'adresse, le ou les numéros d'identification fiscale.

(2) Informations sur le compte (let. b et c)

Elles servent à identifier le compte et l'institution financière qui le gère. Sont échangés le numéro de compte ainsi que le nom et, le cas échéant, le numéro d'identification de l'institution financière déclarante.

(3) Informations financières (let. d à g)

Les informations financières à déclarer dépendent du type de compte financier. Il s'agit de distinguer les comptes conservateurs des comptes de dépôt et des autres comptes non définis par la Norme commune de déclaration. Les informations financières englobent les intérêts, les dividendes, les soldes de compte, les revenus de certains produits d'assurance, le produit des ventes d'actifs financiers, les autres revenus produits par les actifs détenus sur le compte ou les autres versements effectués au titre du compte concerné. Si celui-ci est clôturé au cours de l'année, il faut déclarer sa fermeture au lieu de son solde.

Section ou article 3: durée et forme de l'échange de renseignements

Aux fins de l'échange de renseignements régi par la section 2 de l'accord avec Singapour ou de l'article 2 de l'accord avec Hong Kong, il est possible, selon les par. 1 et 2, de déterminer le montant et la qualification des versements en faveur d'un compte déclarable sur la base des principes du droit fiscal de l'État communiquant les renseignements. En Suisse, cette question est régie par l'art. 22 OEAR. Par ailleurs, il convient d'indiquer la monnaie dans laquelle les montants déclarés sont libellés.

Le par. 3 prévoit l'échange de renseignements à partir de 2018. À cette fin, une application des accords à titre provisoire est nécessaire (cf. chap. 8.5). Les renseignements devront ainsi être collectés à partir de 2018 et échangés dans les neuf mois suivant l'expiration de l'année civile de référence, soit fin septembre 2019 au plus tard.

Les par. 4 et 5 régissent les aspects techniques de la transmission. Les renseignements doivent être échangés en langage XML selon une procédure automatisée. De plus, les autorités compétentes s'accorderont sur une ou plusieurs méthodes de transmission de données et une ou plusieurs normes de cryptage sous une forme contraignante au regard du droit international.

Section ou article 4: collaboration en matière d'application et de mise en œuvre des accords

La section 4 de l'accord avec Singapour ou l'article 4 de l'accord avec Hong Kong règle la coopération des autorités compétentes pour le cas d'erreurs lors de la transmission de données ou du non-respect des obligations déclaratives ou de diligence raisonnable par une institution financière déclarante. Lorsqu'il existe un soupçon fondé d'erreur de transmission ou de non-respect d'une obligation, les autorités compétentes doivent s'informer mutuellement et prendre les mesures appropriées en fonction de leur droit national, plus particulièrement à l'encontre d'une institution financière défaillante. Les mesures de contrôle qui doivent être prises par l'autorité compétente suisse ainsi que les conséquences pénales sont inscrites dans les art. 32 et suivants LEAR (violation des obligations de déclarer et de diligence raisonnable; infractions contre des injonctions officielles; infractions commises dans une entreprise; autocertification incorrecte). La coopération se déroule entre les autorités compétentes. Les accords avec Singapour et Hong Kong ne prévoient pas de contact direct entre les autorités compétentes d'un État et une institution financière déclarante d'un autre État..

Section ou article 5: confidentialité et protection des données à caractère personnel

La section 5 de l'accord avec Singapour se fonde en principe sur les dispositions de la convention sur l'assistance administrative en matière de confidentialité et de protection des données ou de maintien du secret. L'article 5 de l'accord avec Hong Kong se fonde quant à lui sur les clauses de la CDI entre la Suisse et Hong Kong.

Selon le par. 1, les renseignements que Singapour ou la Suisse ont obtenus en vertu du présent accord, doivent être aussi bien tenus confidentiels et protégés que ceux que Singapour ou la Suisse ont obtenus dans le cadre de leur droit national. L'autorité compétente de l'État qui transmet les données peut communiquer à l'État qui les reçoit quelles mesures de protection de son droit national doivent être respectées par cet État en vue de garantir le niveau de protection des données requis. À l'occasion de la signature de l'accord, Singapour a pris connaissance des règles de protection de la Suisse et a renoncé à communiquer ses propres règles à la Suisse. Dans le cas de Hong Kong, ces règles de protection seront déposées après la signature de l'accord sous la forme d'une notification (cf. commentaire de l'art. 7, par. 2, let. b). En contrepartie, Hong Kong informera également la Suisse des règles de protection que celle-ci devra respecter. Le par. 2 régit les procédures de notification en cas de non-

respect des règles de confidentialité et d'échec des mesures de protection. Il convient de plus de communiquer à l'État concerné les sanctions appliquées et les mesures correctives adoptées en conséquence.

Section ou article 6: consultations et modifications

En cas de difficulté dans la mise en œuvre ou l'interprétation de l'accord, il est prévu qu'à la demande de l'une des parties contractantes, les autorités compétentes se consultent aux fins d'assurer l'application de l'accord (par. 1).

Les accords avec Singapour et Hong Kong peuvent être modifiés par le biais d'un protocole de modification. Cela peut s'avérer nécessaire par suite de modifications de la norme de l'OCDE ou d'autres développements internationaux, ou encore pour améliorer le fonctionnement de l'accord. En Suisse, les modifications de ce type sont régies par les règles applicables aux modifications de conventions internationales. Les accords précisent à partir de quelle date ces modifications entreront en vigueur sur le plan bilatéral (par. 2).

Section ou article 7: durée des accords

Les accords avec Singapour et Hong Kong seront appliqués provisoirement à compter du 1^{er} janvier 2018 (cf. chap. 8.5). L'application provisoire peut être dénoncée moyennant préavis écrit unilatéral (notification). Cette dénonciation prend effet le premier jour du mois suivant la date de la notification, toutes les obligations visées dans le présent accord cessant alors d'être contraignantes (par. 1). Cette procédure est conforme aux principes reconnus du droit international, tels qu'ils sont définis à l'art. 25, par. 2, de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités²².

Chaque partie contractante notifie à l'autre l'achèvement de la procédure d'approbation interne. Les accords entrent en vigueur le premier jour du mois suivant la date de réception de la dernière de ces notifications (section 7, par. 1, de l'accord avec Singapour et art. 7, par. 2, let. a, de l'accord avec Hong Kong).

L'accord avec Hong Kong prévoit d'autres notifications. En se notifiant mutuellement l'achèvement de la procédure d'approbation interne, Hong Kong et la Suisse confirment les dates pertinentes relatives aux comptes préexistants, aux nouveaux comptes et à l'application ou à l'achèvement des procédures de déclaration et de diligence raisonnable. Les deux accords étant appliqués à titre provisoire à partir de 2018, le 31 décembre 2017 ou le 1^{er} janvier 2018 sont considérés comme des dates pertinentes en ce qui concerne les comptes préexistants ou les nouveaux comptes. Les délais relatifs aux contrôles obligatoires se fondent sur l'art. 11 LEAR. Ils courent à compter du début de l'application à titre provisoire. La Suisse et Hong Kong se notifient en outre les règles de protections requises par leur droit national ou interne (par. 2, let. b) et confirment que celles-ci peuvent être respectées (par. 2, let. d) (cf. commentaire de l'article 5). Enfin, la Suisse et Hong Kong se notifient qu'ils ont pris des mesures adéquates pour garantir la confidentialité et la protection des données à caractère personnel en vertu de l'accord (par. 2, let. c).

Une partie contractante peut suspendre envers l'autre l'échange de renseignements visé par les accords bilatéraux avec Singapour et Hong Kong si l'autre partie a commis un manquement grave à l'accord ou si une consultation au sens de la section ou de l'article 6 n'a pas débouché sur une solution adéquate. La partie contractante envisageant de suspendre l'échange de renseignements visé par cet accord doit en informer par écrit la partie contractante concernée. La suspension de l'échange de renseignements visé par les accords peut être notamment motivée par le non-respect des obligations de confidentialité et des dispositions relatives à la protection des données, le fait pour la partie contractante de ne pas communiquer des renseignements appropriés ou en temps voulu, ou de qualifier des entités ou des comptes d'institutions financières non déclarantes et de comptes exclus en allant à l'encontre des objectifs de la Norme commune de déclaration (par. 2 ou 3).

Les accords bilatéraux avec Singapour et Hong Kong peuvent être dénoncés par les parties contractantes moyennant préavis écrit de 12 mois. En cas de dénonciation, tous les renseignements déjà reçus

²² RS 0.111

au titre des accords restent soumis aux dispositions relatives à la protection des données au sens de la section 5 ou de l'article 5 (par. 3 ou 4).

5.4 Commentaire du procès-verbal agréé avec Singapour

À l'occasion de la signature de l'accord sur l'EAR entre la Suisse et Singapour, les délégations des deux États ont pris connaissance de la déclaration commune du DFF et des autorités monétaires de Singapour (cf. chap. 3.4). La délégation de Singapour a en outre confirmé qu'il était tout à fait possible d'appliquer les garanties en matière de protection des données définies dans la notification suisse. S'agissant du contenu, ces garanties prévoient un droit de renseignement, de rectification et de destruction concernant les données à caractère personnel reçues par la Suisse. De même, il est prévu un droit de recours pour le cas où l'utilisation fautive de données à caractère personnel entraînerait un dommage. Par ailleurs, les mesures de protection prévoient des dispositions relatives à la protection et la conservation des données, ainsi qu'à l'utilisation des renseignements transmis. Quant au contenu, les mesures de protection correspondent à celles qui ont été déposées auprès de l'OCDE le 4 mai 2017 dans le cadre de l'accord multilatéral sur l'EAR sous la forme d'une notification relative à la protection des données²³. Contrairement à la notification faite par la Suisse dans le cadre du MCAA, la notification de l'accord avec Singapour ne mentionne pas explicitement l'interdiction d'utiliser les données échangées dans des procédures pouvant conduire à la peine de mort ou à des actes comme la torture. Toutefois, cette thématique a été ouvertement discutée lors des négociations. Singapour a fait valoir que de telles garanties n'étaient pas opportunes, compte tenu que le droit fiscal de Singapour ne contenait pas de telles sanctions. Les autorités de Singapour ont aussi indiqué que les notifications discutées avec les partenaires de l'UE avec lesquels des accords sur l'EAR avaient déjà été conclus n'incluaient pas un tel langage et qu'elles n'entendaient pas aller au-delà de ce qui avait déjà été convenu dans les notifications agréées avec les États de l'UE. Bien que Singapour n'ait pas formellement aboli la peine de mort pour certains types de crimes, les autorités compétentes de cet État ont exposé avec clarté les sanctions prévues dans leur droit fiscal et, à la demande de la Suisse, confirmé par écrit dans le cadre des négociations que les sanctions envisagées dans le *Income Tax Act* pour des délits fiscaux se limitaient exclusivement à des peines pécuniaires ou d'emprisonnement, voire les deux.

Ce qui précède sera également valable pour les notifications que s'échangeront la Suisse et Hong Kong concernant les règles de protection à respecter mutuellement, après la signature de l'accord avec Hong Kong. Hong Kong a par ailleurs aboli la peine de mort en 1993. Les autorités compétentes de Hong Kong ont confirmé par écrit que les informations concernant les comptes échangées ne saurait être utilisées dans des procédures pouvant déboucher sur la peine de mort ou d'autres peines corporelles.

6 Conséquences des accords avec Singapour et Hong Kong

6.1 Conséquences pour la Confédération

L'activation de l'EAR avec Singapour et Hong Kong n'entraîne pas en soi d'importantes charges supplémentaires puisque les mesures de mise en œuvre nécessaires à l'EAR au niveau de l'organisation, du personnel et de la technique ont déjà dû être prévues dans le cadre de l'entrée en force de la convention sur l'assistance administrative, de l'accord multilatéral sur l'EAR et de la LEAR²⁴. De plus, il faut signaler qu'aucune expérience concernant l'activation de l'EAR sur le plan technique n'est disponible pour le moment (processus d'intégration). C'est pourquoi il n'est pas possible de savoir à l'heure actuelle si d'éventuelles ressources supplémentaires en personnel seront nécessaires pour ce processus.

En ce qui concerne les conséquences fiscales, il faut distinguer les effets des déclarations de la Suisse aux autorités fiscales de ces États des effets des déclarations que le fisc suisse recevra lui-même de ces États en vertu de la réciprocité. En raison des déclarations de la Suisse à l'étranger, des diminutions de recettes de la Confédération et des cantons sont possibles (réduction des bénéfices du secteur

²³ RO 2017 3533

²⁴ Cf. les explications à ce sujet dans FF 2015 4975, 5052 s. ainsi que FF 2016 6369, 6404 s.

financier, diminutions des recettes de l'impôt anticipé). Inversement, la règle de réciprocité prévue dans la norme sur l'EAR présente un potentiel d'augmentation des recettes fiscales pour la Confédération et les cantons provenant d'avoirs actuellement non imposés détenus par des personnes résidant en Suisse au regard du droit fiscal auprès d'institutions financières étrangères.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

En 2014, la Suisse s'est engagée envers la communauté internationale à instaurer l'EAR à partir du 1^{er} janvier 2017. Le 18 décembre 2015, elle a adopté les bases juridiques nécessaires. Les informations sur les comptes financiers qui ont été collectées par les institutions déclarantes en 2018 seront échangées pour la première fois en 2019 avec Singapour et Hong Kong. Les autorités cantonales compétentes ont donc jusqu'au premier échange de renseignements, à savoir jusqu'en 2019, pour régler les questions d'ordre organisationnel, personnel et technique et prendre les mesures qui s'imposent. Dans le cadre de l'EAR, la collecte des données n'incombera pas aux cantons. Ces derniers auront uniquement un accès aux données que l'Administration fédérale des contributions recevra en vertu des conventions applicables.

6.3 Conséquences économiques

En ce qui concerne les présents accords, il convient de souligner en particulier que Singapour et Hong Kong, deux des places financières concurrentes les plus importantes sur le plan international, s'engagent pour la mise en œuvre de l'EAR et que les conditions de concurrence équitables (*level playing field*) se concrétisent à l'échelle mondiale. La mise en œuvre de l'EAR avec Singapour et Hong Kong à compter de 2018/2019 vise à renforcer la crédibilité et l'intégrité de la place financière suisse sur le plan international, à améliorer la sécurité du droit et de la planification et à faciliter l'accès à certains marchés importants des prestataires de services financiers suisses qui exercent des activités transfrontalières. Ces derniers ne subiront aucun désavantage concurrentiel. Au contraire, grâce à l'extension du réseau en matière d'EAR à ces deux places financières concurrentes, deux acteurs importants sur le plan mondial se sont engagés à adopter la norme sur l'EAR et la mettent en œuvre, favorisant ainsi la mise en place de conditions de concurrence équitables. Les avantages concurrentiels traditionnels de la Suisse, tels que sa stabilité politique, la force et la stabilité de sa monnaie, son capital humain, pourront peser encore plus lourd dans la balance, ce qui devrait se répercuter positivement sur la compétitivité de sa place financière.

À propos des conséquences économiques, il faudra prendre en considération le fait que les institutions financières concernées par l'introduction de l'EAR avec ces États partenaires devront assumer des coûts supplémentaires, surtout durant la phase initiale. À long terme, grâce au processus de standardisation comme l'échange périodique des mêmes données, celles-ci devraient pouvoir limiter aussi bien les coûts récurrents que les coûts fixes. La régularisation fiscale des avoirs de clients étrangers gérés par ces institutions pourrait toutefois se traduire par une tendance à la diminution de ces avoirs. La fuite de capitaux de clients à la suite de l'adoption de l'EAR devrait néanmoins rester limitée, étant donné que le processus de régularisation d'avoirs non déclarés au fisc est en cours depuis déjà quelques années et que l'on peut partir du principe que les attentes à son égard sont bien ancrées. Du fait de l'élargissement continu de la transparence fiscale et du nombre des possibilités en matière de régularisation du passé dans les pays de résidence des clients d'institutions financières suisses, le niveau des revenus et des patrimoines non déclarés baisse depuis longtemps.

6.4 Conséquences sociales et environnementales

Le présent projet n'aura aucune incidence notable sur la société et l'environnement.

7 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Le projet est annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019²⁵.

Le respect des normes internationales en matière fiscale, en particulier de celles relatives à la transparence et à l'échange de renseignements, fait partie intégrante de la stratégie du Conseil fédéral pour une place financière suisse compétitive.

8 Aspects juridiques

8.1 Constitutionnalité

Les deux projets d'arrêtés fédéraux portant approbation des accords bilatéraux avec Singapour et Hong Kong se fondent sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)²⁶, qui confère à la Confédération la compétence générale dans le domaine des affaires étrangères. L'art. 184, al. 2, Cst. habilite le Conseil fédéral à signer et à ratifier les traités internationaux. L'approbation des traités internationaux incombe à l'Assemblée fédérale en vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., à moins qu'une loi fédérale ou un traité international approuvé par l'Assemblée fédérale n'attribue au Conseil fédéral la compétence de conclure seul des traités internationaux (art. 7a, al. 1, LOGA). Les accords avec Singapour et Hong Kong sont des traités internationaux que le Conseil fédéral n'est pas habilité à conclure seul. Leur approbation relève par conséquent de la compétence de l'Assemblée fédérale.

8.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Le projet est conforme à la norme de l'OCDE en matière d'EAR. L'EAR avec Singapour et Hong Kong se fonde sur les accords bilatéraux, qui tiennent pleinement compte des normes de l'OCDE et qui constituent de ce fait des instruments conformes à la norme pour introduire l'EAR. Selon une pratique bien établie, les accords sur l'EAR sont conclus sur la base d'un autre accord. En règle générale, il s'agit de la convention sur l'assistance administrative ou d'un accord bilatéral. L'introduction de l'EAR avec Singapour s'appuie sur ladite convention. La CDI entre la Suisse et Singapour n'est pas affectée par l'introduction de l'EAR.

Dans le cas de Hong Kong, l'accord bilatéral sur l'EAR constitue la base juridique de droit international, qui renvoie pour certains points à la CDI entre la Suisse et Hong Kong. Les clauses d'assistance administrative que comportent les CDI conclues par la Suisse ne prévoient que l'échange de renseignements sur demande, qui se fonde sur la norme de l'OCDE en la matière. Les protocoles aux CDI précisent que les États contractants ne sont pas tenus d'échanger des renseignements de manière automatique. Pour que l'EAR puisse être introduit avec un État partenaire, il doit en outre être convenu explicitement, en l'occurrence avec le présent accord.

De plus, sur la base des CDI (et dans le cas de Singapour également de la convention sur l'assistance administrative), Singapour et Hong Kong pourront utiliser les données qu'ils recevront à l'avenir dans le cadre de l'EAR pour adresser des demandes d'assistance administrative à la Suisse.

Le projet ne concerne pas d'autres engagements internationaux.

8.3 Référendum

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., les traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales sont sujets au référendum. Conformément à l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl), sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Les dispositions d'un accord sont importantes si elles doivent prendre la forme d'une loi pour être édictées dans

²⁵ FF 2016 981, ici 1096

²⁶ RS 101

le droit national (cf. art 164, al. 1, Cst.). Les accords bilatéraux avec Singapour et Hong Kong comportent des dispositions importantes qui fixent des règles de droit. Les arrêtés fédéraux portant approbation des accords bilatéraux concernant l'introduction de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers avec Singapour et Hong Kong sont donc sujets au référendum.

8.4 Forme de l'acte à adopter

En vertu de l'art. 163, al. 2, Cst., les autres actes du Parlement sont édictés par la voie d'un arrêté fédéral. Les présents arrêtés fédéraux sont sujets au référendum.

8.5 Application provisoire des accords

Singapour et Hong Kong maintiennent le cap sur l'introduction de l'EAR en 2018 pour honorer leurs engagements politiques pris sur le plan international. En raison de sa longue procédure d'approbation interne, la Suisse n'est pas en mesure de mettre en vigueur les accords à cette date, si ce n'est en faisant jouer la procédure spéciale de mise en application des accords à titre provisoire.

L'art. 7b LOGA prévoit que le Conseil fédéral peut décider de l'application à titre provisoire d'un traité dont l'approbation relève de l'Assemblée fédérale si la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent. Le Conseil fédéral renonce à l'application à titre provisoire si les commissions compétentes des deux conseils s'y opposent (cf. art. 7b, al. 1^{bis}, LOGA). En outre, conformément à l'art. 7b, al. 2, LOGA), il doit soumettre à l'Assemblée fédérale le projet d'arrêté fédéral portant approbation du traité dans un délai de six mois à compter du début de l'application à titre provisoire. Dans le cas contraire, celle-ci prend fin de plein droit. La mise en place d'un vaste réseau de partenaires en matière d'EAR est la condition sine qua non pour que la Suisse satisfasse en temps voulu aux engagements politiques qu'elle a contractés envers le Forum mondial. Dans ce contexte, l'application à titre provisoire des accords avec Singapour et Hong Kong contribue à la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse.

Dans le cadre de la consultation prévue à l'art. 152, al. 3^{bis}, LParl, les commissions de l'économie et des redevances des Chambres fédérales ont approuvé en juin 2017 l'application à titre provisoire des accords avec Singapour et Hong Kong.

Il s'ensuit que le message du Conseil fédéral concernant les arrêtés fédéraux portant approbation des accords doit être soumis à l'Assemblée fédérale d'ici le 30 juin 2018 au plus tard, conformément à l'art. 7b LOGA. Si le conseil prioritaire approuve les deux accords au cours de la session d'automne 2018 et que le second conseil en fait de même pendant la session d'hiver, les accords pourront être ratifiés au printemps 2019 après l'expiration du délai référendaire. L'EAR avec Singapour et Hong Kong prendra ainsi effet dès le début de 2018 dans le cadre de l'application à titre provisoire des accords, bien que ceux-ci n'entrent formellement en vigueur qu'ultérieurement.