



Rapport du Département fédéral des finances sur les résultats de la consultation portant sur l'approbation de l'arrêté fédéral concernant l'introduction de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers avec l'Australie

Septembre 2015

Table des matières

1.	Situation	4
1.1.	Introduction	4
1.2.	Contenu du projet	4
2.	Procédure de consultation et évaluation	5
2.1.	Procédure de consultation	5
2.2.	Evaluation	5
3.	Principaux résultats de la consultation.....	5
3.1.	Position générale des participants	5
3.2.	Principales critiques des participants à la consultation.....	5
4.	Evaluation de la procédure de consultation dans le détail	7
4.1.	Remarques générales.....	7
4.2.	Détail des réserves formulées.....	9
4.3.	Renvois à d'autres projets.....	13

Liste des abréviations des participants à la consultation

ABG	Association de Banques Suisses de Gestion
ABPS	Association de Banques Privées Suisses
AF	alliancefinance
ASB	Association suisse des banquiers
ASG	Association Suisse des Gérants de Fortune
ASIP	Association suisse des institutions de prévoyance
brp	Bizzozero & Partners SA
CCIG	Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève
CDF	Conférence cantonale des directrices et directeurs des finances
CP	Centre Patronal
Forum OAR	Forum Suisse des organismes d'autorégulation
FSA	Fédération Suisse des Avocats
kf	Konsumentenforum
PLR	PLR. Les Libéraux-Radicaux
PLR-Genève	Les Libéraux-Radicaux Genève
PS	Parti socialiste suisse
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
UDC	Union démocratique du centre
UIR	Union intercantonale de réassurance
usam	Union suisse des arts et métiers
USS	Union syndicale suisse

1. Situation

1.1. Introduction

Le 8 octobre 2014, le Conseil fédéral a adopté des mandats de négociation visant à introduire l'échange automatique de renseignements en matière fiscale (EAR) à l'échelle internationale. Ces mandats portent sur l'introduction de l'EAR fondé sur la norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (norme EAR) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) avec l'Union européenne, les Etats-Unis, ainsi que d'autres pays avec lesquels la Suisse entretient d'étroites relations économiques et politiques.

Partant, le 19 novembre 2014, le Conseil fédéral a signé l'Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (*Multilateral Competent Authority Agreement [MCAA]*). Cet accord, qui se fonde sur l'art. 6 de la Convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (Convention sur l'assistance administrative fiscale), vise à garantir l'application uniforme de la norme EAR. Les deux accords internationaux précités, de même que le projet de loi sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale (projet LEAR), ont été soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation le 5 juin 2015. Ces textes constituent les bases légales nécessaires à la mise en œuvre de l'EAR, sans qu'ils ne déterminent toutefois les Etats partenaires avec lesquels l'EAR doit être conclu. Afin que l'EAR puisse être appliqué avec un Etat partenaire, il doit être activé bilatéralement.

Le 3 mars 2015, la Suisse et l'Australie ont signé une déclaration commune qui prévoit l'application de la norme EAR sur la base du MCAA par les deux Etats dès que les bases légales requises seront entrées en vigueur dans ces deux Etats.

L'Australie correspond au profil des Etats avec lesquels le Conseil fédéral entend appliquer l'EAR. Elle est un important partenaire politique et économique de la Suisse, de surcroît membre du G20. Elle remplit les exigences internationales sur le respect de la confidentialité dans le domaine fiscal (protection des données et principe de spécialité) et offre à ses contribuables des possibilités suffisantes de régularisation. Par ailleurs, la Suisse et l'Australie souhaitent maintenir l'accès au marché actuel pour les prestataires de services financiers et améliorer certains aspects dans ce domaine. Ainsi, l'Australie satisfait aux critères définis par le Conseil fédéral dans ses mandats de négociation du 8 octobre 2014. Il est prévu d'instaurer l'EAR avec l'Australie en 2017 et d'échanger les premières données en 2018.

1.2. Contenu du projet

Pour que l'EAR puisse être activé bilatéralement, l'Etat partenaire avec lequel la Suisse souhaite procéder à l'EAR doit avoir été inscrit sur une liste déposée auprès du Secrétariat de l'Organe de coordination du MCAA (section 7, par. 1, let. f, MCAA). L'arrêté fédéral concernant l'introduction de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers avec l'Australie habilite le Conseil fédéral à notifier l'information correspondante audit secrétariat. Il lui confère aussi la compétence de fixer la date à partir de laquelle les renseignements sont échangés. L'arrêté fédéral sera soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation.

2. Procédure de consultation et évaluation

2.1. Procédure de consultation

Ont été invités à participer à la consultation: les gouvernements des 26 cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), douze partis politiques, trois associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national, dix associations faîtières de l'économie œuvrant au niveau national et 36 représentants de milieux intéressés.

Parmi les participants invités, dix-sept cantons (AI, BL, BS, FR, GE, JU, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH), la CDF, trois partis politiques (PLR, PS, UDC), quatre associations faîtières de l'économie (ASB, economiesuisse, usam, USS) et cinq représentants des milieux intéressés (ABG, ABPS, ASG, ASIP, CP) ont donné leur avis.

Par ailleurs, quatre autres organismes ont donné leur avis spontanément (AF, brp, CCIG, PLR-Genève).

Parmi les participants invités à se prononcer, les suivants ont renoncé à donner leur avis ou n'ont fait aucune remarque: six cantons (AR, BE, GL, NE, NW, VD), le Forum OAR, la FSA, kf, la SKS, Switzerland Global Enterprise, le TAF, le TF, l'UIR, l'Union patronale suisse et l'Union des villes suisses.

2.2. Evaluation

Le présent rapport ne reproduit pas l'intégralité des avis reçus. Il s'attache plutôt à dégager la position générale des participants. Les avis détaillés peuvent être consultés auprès du Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI).

3. Principaux résultats de la consultation

3.1. Position générale des participants

La majorité des participants approuvent le projet.

Dix-sept des 26 cantons se sont prononcés. Seize cantons sont favorables au projet (AI, BL, BS, FR, GE, JU, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH), de même que la CDF. Seul le canton du Tessin se montre réticent.

Trois des douze partis politiques ont exprimé leur avis, de même que le PLR-Genève. Le PS et le PLR approuvent le projet. Le PLR-Genève se montre réticent. L'UDC rejette le projet.

Parmi les douze associations, organisations et entreprises qui ont exprimé un avis matériel, six d'entre elles approuvent le projet (ABG, ABPS, ASB, ASIP, economiesuisse, USS). Trois associations et entreprises se montrent réticentes (brp, CCIG, CP). Les trois autres rejettent le projet (AF, ASG, usam).

3.2. Principales critiques des participants à la consultation

Les principales critiques formulées par les participants à la consultation sont les suivantes:

- **Moment de la mise en œuvre et coordination avec d'autres projets:** Le CP et le Tessin estiment qu'il est prématuré d'introduire l'EAR avec l'Australie. Plusieurs participants à la consultation (PLR, TI, UDC) sont étonnés de constater que la consultation concernant l'activation bilatérale de l'EAR avec l'Australie a déjà été lancée, alors que les lois et les accords sur lesquels repose l'EAR font encore l'objet de débats dans les commissions char-

gées de l'examen préalable et n'ont par conséquent pas encore été adoptés. L'ASG considère que, d'une manière générale, la Suisse n'a aucune raison d'agir dans l'urgence, étant donné que d'importantes places financières concurrentes n'ont pas encore pris la moindre initiative en ce qui concerne l'introduction de l'EAR.

- **Coordination de l'introduction de l'EAR avec les démarches des places financières concurrentes (*level playing field*):** L'ABG, AF, l'ASB et l'usam indiquent que l'Australie ne s'est pas engagée à conclure des accords équivalents avec des places financières concurrentes et ne s'est pas non plus exprimée sur ses intentions à ce propos. L'ABG, l'ABPS, l'ASB, l'ASG, le CP et le PLR-Genève estiment qu'à l'heure actuelle, il n'est pas possible d'établir clairement quel sera le comportement adopté par les places financières concurrentes de la Suisse en ce qui concerne l'EAR. D'après l'ABG, AF et l'usam, en concluant de manière prématurée des accords sur l'EAR, la Suisse risque de subir un préjudice en matière de compétitivité si les Etats en question ne suivent pas. L'ABG, le CP et le PLR-Genève estiment donc qu'avant que l'EAR entre la Suisse et l'Australie n'entre en force, il faut avoir la certitude que l'Australie va également introduire l'EAR avec les principales places financières concurrentes de la Suisse.
- **Potentiel du marché:** Plusieurs participants à la consultation (ABG, AF, ASB, ASG, brp, CCIG, CP, economiesuisse, usam) ont émis des critiques à propos du fait que l'Australie fasse partie des premiers Etats partenaires avec lesquels la Suisse souhaite introduire l'EAR. Selon l'ABG, l'ABPS, AF, l'ASB, la CCIG, le CP, economiesuisse et l'usam, l'Australie n'est pas un partenaire commercial incontournable et ne constitue pas un marché important pour les prestataires suisses de services financiers. L'ABPS indique que les prestataires suisses de services financiers qui pourraient s'intéresser au marché australien exercent leur activité depuis Singapour ou Hong Kong.
- **Régularisation du passé:** D'après l'ABG, AF, l'ASB, l'ASG, brp, la CCIG, le CP, le PLR-Genève et l'usam, le programme de régularisation prévu par l'Australie n'est pas satisfaisant, car le projet *DO IT*¹ s'est déjà terminé en 2014. L'ABPS, AF, l'ASG, la CCIG, le PS, l'usam et l'USS critiquent l'obligation faite aux contribuables de livrer aux autorités les noms des conseillers ou autres intermédiaires qui les ont aidés, durant une période remontant au 1^{er} janvier 2006, à mettre en place des structures offshore ainsi que le fait que l'autorité fiscale australienne (ATO) se réserve la possibilité de partager ces informations avec d'autres autorités nationales. D'après le PS et l'USS, il faut absolument s'assurer que l'ATO n'utilise pas ces informations dans le cadre de poursuites pénales contre des personnes physiques.
- **Accès au marché:** Selon certains participants, la branche financière suisse est nettement désavantagée par rapport aux autres pays en ce qui concerne l'accès au marché pour les prestataires de services financiers. L'ABPS, l'ABG, AF, l'ASB, l'ASG, la CCIG, le CP, le PLR-Genève, l'UDC et l'usam estiment en particulier qu'étant donné que l'Australie propose une solution attrayante aux places financières concurrentes telles que l'Allemagne, la Grande-Bretagne, Singapour ou Hong Kong, le résultat des négociations n'est pas satisfaisant et les conditions permettant un accès facilité au marché ne sont pas données. Selon l'ABG, l'ASB, brp, la CCIG et l'UDC, la Suisse devrait aussi pouvoir bénéficier d'une solution similaire à celle que l'Australie propose aux places financières concurrentes.
- **Protection des données:** L'ASG, l'UDC et l'usam mettent en doute l'interprétation de la protection des données et de la préservation de la sphère privée que fait l'Australie. Ces participants affirment que le Conseil fédéral n'a pas cherché à savoir si l'Australie appliquait

¹ Acronyme de *Disclose Offshore Income Today*

une réglementation et une pratique équivalente à la Suisse et n'a pas fait appel à des spécialistes.

4. Evaluation de la procédure de consultation dans le détail

4.1. Remarques générales

Remarques positives concernant l'Australie en tant qu'Etat partenaire

AI, BL, OW, SG, TG, TI, UR, VS et ZG estiment que l'activation bilatérale de l'EAR avec l'Australie que prévoit l'arrêté fédéral est conforme à la stratégie du Conseil fédéral qui vise à maintenir l'attrait de la place économique suisse et l'acceptation de la place financière suisse à l'échelle internationale. BS, SH et VS considèrent que l'activation bilatérale de l'EAR avec l'Australie constitue une conséquence logique de la participation de la Suisse à la Convention sur l'assistance administrative fiscale ainsi qu'au MCAA. Pour le PLR, il est essentiel que la Suisse mette en œuvre la norme internationale afin que le pays reste concurrentiel sur le plan économique.

Pour JU, SG, VS, ZG, ZH et l'ABPS, l'Australie est un important partenaire économique et politique de la Suisse. Le PLR considère que l'Australie, qui selon lui est un partenaire d'importance pour la Suisse, un Etat stable et un acteur politique important, a un profil qui correspond à celui des Etats avec lesquels la Suisse devrait introduire l'EAR.

La CDF, GE, JU, SG, SH, SO, SZ, ZH et l'USS soulignent que l'Australie remplit les critères énoncés par le Conseil fédéral dans ses mandats de négociation. La CDF, JU, SH, SO, SZ et ZG jugent positif le fait que l'accès au marché pour les prestataires de services financiers soit maintenu et que la situation dans ce domaine soit même améliorée. Par ailleurs, JU, VS, ZH, le PLR, le PLR-Genève et l'ABPS considèrent que l'Australie respecte les exigences internationales en matière de confidentialité (protection des données et principe de spécialité) et de réciprocité et offre à ses contribuables des possibilités suffisantes de régularisation. VS souligne qu'il faut veiller à respecter la réciprocité et le principe de spécialité lors de la mise en œuvre de l'EAR avec l'Australie.

ZG et le PS saluent le fait que l'EAR permettra d'améliorer l'exécution des devoirs fiscaux, ce qui est dans l'intérêt des contribuables qui font preuve d'honnêteté fiscale. ZG précise qu'il ne faut pas en sous-estimer l'effet préventif.

Remarques négatives concernant l'Australie en tant qu'Etat partenaire

L'ABG, AF, l'ASB, l'ASG, brp, la CCIG, le CP, economiesuisse et l'usam n'approuvent pas le fait que l'Australie fasse partie des premiers Etats avec lesquels la Suisse envisage d'appliquer l'EAR. La CCIG et le CP estiment que ce pays n'est pas un partenaire commercial de premier ordre. En outre, l'ABG, l'ABPS, AF, l'ASB, economiesuisse et l'usam sont d'avis que l'Australie ne constitue pas un marché essentiel pour les prestataires suisses de services financiers. Selon l'ABPS, les prestataires de services financiers suisses qui s'intéressent au marché australien exercent leur activité depuis Singapour ou Hong Kong. L'ABPS, AF, le CP et l'usam considèrent que la priorité qui a été donnée à ce projet ne se justifie pas.

L'ASG est d'avis que l'introduction de l'EAR avec l'Australie n'est pas justifiée vu les relations économiques peu étroites qui existent entre ce pays et la Suisse et la discrimination qui y règne envers les prestataires suisses en comparaison avec des places financières concurrentes.

AF estime que l'Australie n'est pas intéressante pour la Suisse du point de vue fiscal.

D'après le CP, l'Australie ne remplit qu'en partie les principes importants fixés dans le mandat de négociation du Conseil fédéral, tels que l'interdépendance économique et politique ou l'existence d'un potentiel de marché important pour les prestataires de services financiers suisses.

Négociations avec l'Australie

L'UDC, ainsi que l'ABG, AF, le CP et l'usam estiment que l'accord sur l'EAR avec l'Australie est l'un des premiers dans son genre et qu'il crée donc un précédent qui marquera les accords futurs.

L'usam souligne que la place financière suisse entretient un lien très peu étroit avec l'Australie. D'après elle, cet état de fait aurait dû être utilisé pour obtenir le maximum lors des négociations, par exemple l'accès illimité au marché ou une régularisation du passé sans conditions. AF et l'usam sont d'avis que le projet ne nourrit que très peu les intérêts de la Suisse.

La CCIG juge que le projet n'est pas de nature à pouvoir garantir une concurrence loyale avec d'autres places financières. brp et la CCIG estiment donc que l'EAR ne devrait être appliqué avec l'Australie que si cette dernière accorde à la Suisse les mêmes avantages qu'aux autres places financières. Vu cette situation et le fait que l'Australie ne remplit pas ou ne remplit qu'en partie des principes essentiels énoncés dans le mandat de négociation du Conseil fédéral, le CP est d'avis qu'il faut suspendre la procédure d'approbation relative à l'activation bilatérale de l'EAR avec l'Australie.

Parmi les participants qui rejettent le projet, AF et l'ASG invitent le Conseil fédéral à rouvrir les négociations avec l'Australie et à rediscuter des points qui posent problème, ou de prendre en compte dans les discussions avec l'Australie et dans les négociations futures en particulier les questions concernant la protection des données, la garantie d'une concurrence loyale ou l'établissement d'une procédure de régularisation satisfaisante.

De manière générale, AF privilégie le «modèle 1», avec l'Australie, modèle qui prévoit la conclusion d'un traité bilatéral sur l'introduction de l'EAR avec un Etat partenaire.

Négociations avec des Etats partenaires futurs

Le PLR et le PLR-Genève considèrent qu'il est important d'introduire l'EAR en premier lieu avec les partenaires économiques les plus importants. D'après l'ABG et l'ASB, l'ordre de priorité des Etats partenaires doit être fixé en fonction des critères suivants: possibilité acceptable de régulariser le passé, position adéquate par rapport aux places financières concurrentes et potentiel du marché.

AF, la CCIG et le PLR-Genève sont aussi d'avis qu'il faut tenir compte du potentiel du marché pour les prestataires suisses de services financiers et d'autres secteurs économiques dans le choix des futurs Etats partenaires et les négociations. En outre, ils demandent que les critères fixés par le Conseil fédéral soient garantis, en particulier la réciprocité, la protection des données, le principe de spécialité et l'égalité de traitement en matière d'identification des clients.

Le PLR souligne que la Suisse devrait empêcher que les données fiscales ne puissent être utilisées abusivement contre les détenteurs de comptes.

Selon economiesuisse, il est essentiel que les principes et les règles qui régissent le renforcement de l'assistance administrative internationale et en particulier l'EAR s'appliquent de la même façon à tous les Etats partenaires. L'organisation juge que le Conseil fédéral devrait s'engager pour le respect des normes et donc pour des règles identiques dans les cas où des irrégularités sont constatées. Sur le plan international, la Suisse devrait pouvoir invoquer la pratique internationale effectivement observée lorsque des Etats n'appliquent pas les normes et les règles selon les termes proclamés.

economiesuisse estime en outre que la Suisse devrait subordonner la conclusion d'accords sur l'EAR à la possibilité de résoudre avec l'Etat concerné des questions ayant trait à l'accès au marché ou à la régularisation du passé. Il faudrait par ailleurs s'assurer que le niveau de confidentialité le plus élevé est garanti lors de l'échange de données. Si nécessaire, des accords complémentaires devraient être conclus.

Forme de l'acte

L'ASG et le CP déplorent le fait que l'approbation des accords sur l'EAR conclus avec des Etats partenaires prenne à l'avenir la forme d'un arrêté fédéral simple et ne soit donc pas sujette au référendum. Le CP relève que les accords sur l'EAR revêtent la même importance que la révision des conventions contre les doubles impositions, raison pour laquelle ils devraient eux aussi être sujets au référendum. Pour le CP, la durée du processus législatif en Suisse ne constitue pas un argument suffisant pour raccourcir les procédures ordinaires. Dans ce contexte, l'ASG précise qu'avec l'introduction de l'EAR, les personnes qui résident dans le nouvel Etat partenaire constitueraient alors l'objet de l'EAR. Celui-ci porterait atteinte à la situation juridique de ces personnes, étant donné qu'il permettrait l'échange de données personnelles et financières. Mais il porterait aussi atteinte à la situation juridique individuelle des institutions financières déclarantes, étant donné que ces dernières seraient tenues de répondre à des obligations d'annoncer supplémentaires vis-à-vis de chaque nouvel Etat partenaire. Par ailleurs, la situation juridique des institutions financières et des individus serait vraisemblablement également touchée par les accords internationaux concernant la régularisation du passé fiscal et l'accès au marché, raison pour laquelle l'ASG estime que les arrêtés fédéraux devraient encore être sujets au référendum.

4.2. Détail des réserves formulées

Moment de la mise en œuvre et coordination avec d'autres projets

Le Tessin et le CP estiment qu'à l'heure actuelle il est prématuré d'introduire l'EAR avec l'Australie.

Le Tessin, le PLR et l'UDC considèrent qu'il est inapproprié de débattre de l'approbation de l'activation bilatérale de l'EAR avec l'Australie, alors que les lois et les accords sur lesquels repose l'EAR n'ont pas encore été adoptés. Dans le cadre du déroulement futur des négociations avec un Etat partenaire, il conviendra de mieux gérer la coordination entre l'activation bilatérale de l'EAR avec un Etat partenaire et l'adoption des lois et des accords sur lesquels repose l'EAR.

L'ASG argue que les «précurseurs» (*early adopters*) avaient promis une mise en œuvre rapide de l'EAR avec un maximum d'Etats partenaires. Selon eux, la Suisse n'a aucune raison d'agir dans l'urgence étant donné que les principaux concurrents de la place financière suisse en matière de prise en charge des clients privés n'ont plus pris la moindre initiative en ce sens.

Coordination de l'introduction de l'EAR avec les démarches des places financières concurrentes (*level playing field*)

Le PLR-Genève est d'avis que les explications au sujet de la coordination de l'introduction de l'EAR avec les démarches entreprises dans les places financières concurrentes sont trop brèves dans le rapport explicatif.

L'ABG, AF, l'ASB et l'usam déplorent le fait que l'Australie ne se soit pas engagée à conclure des accords équivalents avec des places financières concurrentes et ne se soit pas non plus exprimée sur ses intentions à ce propos. L'ABG, l'ABPS, l'ASB, l'ASG, le CP et le PLR-Genève estiment qu'à l'heure actuelle, il n'est pas possible d'établir clairement quel sera le comportement adopté par les places financières concurrentes de la Suisse en ce qui concerne l'EAR.

L'ABPS et le CP précisent en outre que jusqu'ici ni Singapour, Hong-Kong ou les Émirats Arabes Unis n'ont signé le MCAA. D'après l'ABG, AF et l'usam, en concluant de manière prématurée des accords sur l'EAR, la Suisse risque de subir un préjudice en matière de compétitivité si les Etats en question ne suivent pas. L'ABG, le CP et le PLR-Genève estiment donc qu'avant que l'EAR entre la Suisse et l'Australie n'entre en force, il faut avoir la certitude que l'Australie va également introduire l'EAR avec les principales places financières concurrentes de la Suisse. L'ABG, l'ABPS, le CP et le PLR-Genève recommandent donc au Conseil fédéral d'attendre d'avoir des certitudes à ce propos avant que l'EAR avec l'Australie n'entre en force. C'est la seule manière de garantir une concurrence à armes égales (*level playing field*) dans les faits.

Pour l'ABPS et le PLR-Genève, aucune raison ne justifie d'activer de manière prématurée l'EAR avec l'Australie. L'ABPS est consciente du fait que certaines places financières concurrentes ne doivent pas soumettre l'activation de l'EAR avec un Etat partenaire à l'approbation du Parlement et qu'elles peuvent donc prendre la décision d'introduire l'EAR avec un Etat partenaire tardivement et rapidement. Il est par conséquent difficile de dire quels Etats auront également introduit l'EAR avec l'Australie au moment de l'entrée en vigueur de l'EAR entre la Suisse et l'Australie. S'il est vrai que la Suisse doit lancer le processus avant ses places financières concurrentes, elle n'est pas pour autant tenue de conclure les accords avant elles.

L'ABG et l'ABPS proposent d'intégrer dans la loi une disposition prévoyant que l'entrée en vigueur de l'EAR avec un Etat partenaire doit être subordonnée à la conclusion, dans l'Etat partenaire en question, d'accords sur l'EAR avec d'importantes places financières concurrentes, telles que la Grande-Bretagne, Hong-Kong ou Singapour. Pour l'ABG, cette disposition doit permettre de renforcer le caractère contraignant du respect de la concurrence à armes égales.

L'UDC relève qu'en vue des futures négociations au sujet de l'EAR avec de potentiels Etats partenaires, il y a lieu de clarifier s'il convient d'introduire l'EAR et, le cas échéant, avec quels Etats partenaires.

Régularisation du passé

Pour l'ABG, AF, l'ASB, l'ASG, brp, la CCIG, le CP le PLR-Genève et l'usam, le programme de régularisation prévu par l'Australie n'est pas satisfaisant, car le projet *DO IT* s'est déjà terminé le 19 décembre 2014.

L'ABPS, le CP et le PLR-Genève soulignent qu'une déclaration volontaire reste possible, mais que les pénalités pourraient atteindre 90 % des impôts dus et qu'une poursuite pénale n'est pas exclue. Ils considèrent donc que cette réglementation n'est pas appropriée pour une déclaration volontaire.

L'ABPS, AF, l'ASG, la CCIG, le PS, l'usam et l'USS déplorent en outre l'obligation faite aux contribuables de livrer aux autorités les noms des conseillers ou autres intermédiaires qui les ont aidés, durant une période remontant au 1^{er} janvier 2006, à mettre en place des structures offshore, ainsi que le fait que l'ATO se réserve la possibilité de partager ces informations avec d'autres autorités nationales. AF et l'usam sont d'avis que cette pratique est discriminatoire pour les institutions financières suisses, notamment parce que cette condition n'est pas appliquée de manière symétrique, c'est-à-dire qu'elle n'est pas valable pour les clients suisses d'institutions financières australiennes. L'ASG argue en outre que la communication par des institutions financières suisses de données personnelles au sujet de leurs collaborateurs à des autorités étrangères est contraire au droit suisse, comme l'ont montré de nombreuses décisions du tribunal dans le cadre du programme américain concernant les banques. Pour le PS et l'USS,

il faut s'assurer que l'ATO n'utilise pas ces informations pour poursuivre pénalement des personnes physiques. Selon eux, il incombe en fin de compte aux entreprises de veiller à ce que leurs employés adoptent un comportement correct.

Le canton de Fribourg relève que le programme de régularisation de l'Australie, qui prévoit une pénalité de 10 % au maximum des impôts dus, est considérablement plus avantageux que la procédure de régularisation en Suisse. Le canton est d'avis qu'il convient d'examiner la possibilité d'introduire une amnistie fiscale sur le plan fédéral afin que les contribuables suisses ne soient pas pénalisés par rapport aux contribuables des Etats partenaires. L'EAR étant en train de devenir une réalité pour la Suisse, le Valais est également d'avis qu'il convient de prendre en considération l'introduction d'une amnistie fiscale au niveau fédéral.

Le PLR-Genève estime que la question de la régularisation du passé doit être précisée.

Accès au marché

Le CP et le PLR-Genève estiment que les explications concernant l'accès au marché contenues dans le rapport explicatif sont trop abstraites.

brp, economiesuisse et le PLR regrettent qu'il ne soit pas possible de présenter les résultats concrets des négociations concernant l'accès au marché pour les prestataires de services financiers. brp et le PLR exigent un maximum d'efforts afin d'améliorer l'accès au marché pour les prestataires de services financiers parallèlement à l'introduction de l'EAR. brp souligne que l'accès au marché devrait être un critère évident pour l'EAR, raison pour laquelle il est indispensable que l'entrée en vigueur de l'EAR corresponde dans les faits à une ouverture du marché.

L'ABG, l'ABPS, AF, l'ASB, l'ASG, la CCIG, le CP, le PLR-Genève, l'UDC et l'usam considèrent que le secteur financier suisse est considérablement pénalisé par rapport à d'autres pays s'agissant de l'accès au marché pour les prestataires de services financiers. Ils estiment que le résultat des négociations n'est pas satisfaisant et que les conditions visant à améliorer l'accès au marché ne sont pas réunies, notamment parce que l'Australie accorde une solution attrayante (en particulier un système de *licence passporting*) à d'importantes places financières concurrentes telles que l'Allemagne, la Grande-Bretagne, Singapour ou Hong-Kong. AF, l'ASG et l'usam remarquent que sur ce point, la Suisse a négligé les intérêts de sa place financière. Ils précisent qu'il ne s'agit pas uniquement du *private banking*, mais aussi de la gestion de fortune institutionnelle, dont le développement est considéré comme hautement prioritaire pour le secteur financier suisse. L'ABG, l'ASB, brp, la CCIG et l'UDC pensent que la Suisse devrait aussi pouvoir bénéficier d'une solution identique à celle que l'Australie accorde aux places financières concurrentes de la Suisse. L'ABG, AF et l'usam considèrent que ce point est particulièrement important en raison du caractère de précédent que présente ce projet avec l'Australie pour de futurs projets de ce genre.

brp déplore le fait que la Suisse prévoie de continuer à accorder les mêmes conditions d'accès au marché qu'actuellement aux prestataires australiens de services financiers. En effet, la Suisse ne prévoit pas de restreindre l'accès au marché pour les entreprises australiennes et ne devrait même pas introduire une «exception pour des raisons prudentielles» (ou *prudential carve out*).

Pour brp, il aurait fallu prévoir une clause de la nation la plus favorisée dans la déclaration commune. Cela aurait permis à la Suisse de profiter d'une éventuelle future ouverture du marché australien vis-à-vis d'autres pays.

Protection des données

Au regard des principes de l'Etat de droit, l'ASG, l'UDC et l'usam émettent des réserves quant à l'interprétation de la protection des données et de la préservation de la sphère privée de la part de l'Australie. Ces participants affirment que le Conseil fédéral n'a pas cherché à savoir si l'Australie appliquait une réglementation et une pratique équivalente à la Suisse et n'a pas fait appel à des spécialistes. Le Conseil fédéral se serait simplement fondé sur une liste établie par l'OCDE au sujet de la conformité aux règles en matière de protection des données, dans laquelle l'Australie est réputée «conforme». Le SFI, en sa qualité d'office compétent, n'a rendu aucune expertise à ce propos.

L'ASG souligne que la déclaration du gouvernement australien affirmant que les données concernant des ressortissants étrangers sont traitées de la même manière que les données concernant des ressortissants australiens n'a pas la moindre valeur juridique en Australie. Elle n'a d'effet contraignant ni pour les autorités autonomes dans leurs décisions, telles que les autorités fiscales ou de poursuite pénale, ni pour les tribunaux civils ou pénaux. Ainsi, les données provenant de la Suisse pourrait être saisies par les autorités dans le cadre de procès civils ou de procédures pénales non fondées sur des infractions fiscales, ce qui n'est pas compatible avec les exigences en matière de protection des données du MCAA. Tant que les bases légales australiennes ne répondent pas aux normes internationales, il n'y a aucune raison d'introduire l'EAR pour le suspendre en cas d'abus. La suspension ultérieure devrait et pourrait être appliquée uniquement si la pratique montre que l'Etat partenaire ne respecte pas les dispositions légales fondamentalement conformes. D'après l'ASG, la Suisse ne peut par conséquent pas approuver l'EAR avec l'Australie.

Pour l'UDC, la garantie obtenue par le SFI de la part de l'Australie concernant le respect de la protection des données bancaires ne permet pas de dire si le niveau de protection des données en Australie correspond à celui de la Suisse. Cette garantie n'a aucune valeur étant donné que la LEAR prévoit un niveau équivalent de protection des données. L'UDC considère qu'à l'avenir il y a lieu de fixer de telles garanties directement dans l'accord en cas de négociations avec des Etats qui semblent présenter un niveau inapproprié de protection des données. Ainsi, en vue de futures négociations sur l'EAR avec de potentiels Etats partenaires, il faudra, selon l'UDC, impérativement procéder à une expertise indépendante du niveau de protection des données de l'Etat en question.

Le canton de Zoug réclame la reprise de la définition des dispositions à respecter en matière de protection des données dans l'accord entre la Suisse et l'Australie.

En revanche, economiesuisse estime que des indices montrent que l'Australie respecte les exigences en matière de protection des données. Si tel n'était pas le cas, il faudrait alors suspendre l'accord.

Conséquences financières

Le PS trouve que les explications contenues dans le rapport explicatif au sujet des conséquences fiscales de l'activation bilatérale de l'EAR avec l'Australie sont très vagues. Compte tenu de l'importance des relations économiques avec l'Australie et de l'ampleur de la communauté des Suisses en Australie, il estime qu'il est d'intérêt public que le Conseil fédéral analyse et publie les conséquences fiscales de l'accord sur l'EAR, tout en respectant les clauses de confidentialité applicables.

Implication des milieux économiques intéressés

Pour le PLR, il serait souhaitable de consulter les milieux économiques intéressés avant le début des négociations avec un Etat partenaire afin qu'ils puissent communiquer leurs attentes

et formuler leurs réserves. Actuellement, les participants à la consultation ont uniquement la possibilité d'accepter ou de rejeter le projet.

4.3. Renvois à d'autres projets

MCAA et LEAR

AF, l'ASG, l'ASIP, la CDF, la FSA, le PS et douze cantons (AI, BL, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD et ZG) renvoient aux avis qu'ils ont rendus au sujet de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers et de la loi fédérale sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale, ainsi qu'aux propositions formulées à propos de ces projets².

La CDF et huit cantons (JU, SH, SO, SZ, TI, UR, VD et ZG) mentionnent de manière explicite les préoccupations concernant, notamment, la levée des restrictions à l'utilisation des renseignements, l'utilisation de la part des autorités fiscales suisses des renseignements obtenus automatiquement de l'étranger et l'utilisation du numéro d'assuré AVS comme numéro d'identification fiscale pour les personnes physiques.

La FSA, pour sa part, renvoie aux préoccupations, contenues dans l'avis qu'elle a rendu, au sujet de la protection juridique, de l'intégration du MCAA dans le droit national et du secret professionnel des avocats.

AF, le PLR ainsi que cinq cantons (BL, OW, TG, TI et VS) relèvent par ailleurs encore une fois l'importance qu'il convient d'accorder à la garantie et au respect de la réciprocité et du principe de spécialité. Le PLR et le Valais soulignent que ces éléments doivent aussi être pris en considération dans le cadre de l'accord avec l'Australie.

EAR en Suisse

Le PS rappelle enfin qu'une stratégie cohérente en matière d'argent propre ne devrait pas uniquement prévoir l'EAR avec d'autres Etats, mais aussi sur le territoire national.

² Le rapport sur les résultats de la consultation contenant des explications détaillées peut être consulté sous www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2015 > Echange automatique de renseignements fiscaux au niveau international