



8 novembre 2016

Consultation de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) sur le contre-projet direct à l'initiative populaire «Oui à la protection de la sphère privée» (15.057)

Rapport sur les résultats

Condensé

L'initiative populaire «Oui à la protection de la sphère privée» a pour but déclaré d'inscrire la protection du secret bancaire dans la Constitution, faisant ainsi obstacle à l'instauration de l'échange automatique de renseignements à l'échelle nationale, c'est-à-dire l'accès à des données bancaires durant la procédure de taxation, ainsi qu'à la révision du droit pénal fiscal initiée par le Conseil fédéral. Le 19 mai 2016, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a décidé d'opposer un contre-projet direct à cette initiative populaire. S'agissant de cette dernière, la commission propose, par 11 voix contre 3 et 9 abstentions, de recommander au peuple et aux cantons de la rejeter et d'accepter le contre-projet direct.

Au travers du contre-projet direct, la majorité de la commission vise globalement les mêmes objectifs que l'initiative, sans aller toutefois au-delà des dispositions du droit en vigueur. La minorité de la commission rejette par contre le contre-projet, car il ne constitue aucune plus-value pour la protection de la sphère privée, qui est aujourd'hui déjà suffisamment garantie aux niveaux de la Constitution et de la loi, ne présente aucun avantage pour les contribuables honnêtes et n'est pas conforme à la stratégie de l'argent propre décidée par le Conseil fédéral.

Ont pris part à la consultation, qui a duré du 6 juin au 5 septembre 2016, tous les cantons à l'exception de GL, qui y a renoncé, la CDF, 7 partis politiques (PBD, PDC, PLR, PS, PVL, UDC et Verts) ainsi que 17 associations et organisations.

Pour bon nombre des participants à la consultation, le contre-projet direct est meilleur que l'initiative populaire «Oui à la protection de la sphère privée», car il prévient un certain nombre de lacunes inhérentes à l'initiative et incarne le statu quo.

Malgré tout, la grande majorité des cantons, une courte majorité des partis ainsi que des associations et organisations rejettent le contre-projet direct (22 cantons et la CDF, 4 partis – PBD, PS, PVL, Verts – et 8 associations et organisations – ASB, les banques domestiques, economiesuisse, Raiffeisen Suisse, SwissHoldings, Travail.Suisse, UBCS, USS). Pour la plupart d'entre eux, le secret bancaire et la sphère privée financière sont suffisamment protégés par les dispositions de la Constitution et de la loi. Ils craignent que le contre-projet n'ait des effets négatifs notamment sur l'honnêteté fiscale, les réformes à venir, les dénonciations spontanées, les coûts de la réglementation et les risques de responsabilité auxquels s'exposent les banques, et ne fasse planer une menace sur la place financière suisse dans le contexte international.

Parmi les participants à la consultation, 3 cantons (OW, SZ, ZG), 3 partis (PDC, PLR, UDC) ainsi que 7 associations et organisations (alliancefinance, Aufsichtsstelle Datenschutz TG, CP, Creditreform, FER, usam, veb.ch) sont favorables au contre-projet direct. Ils soutiennent les objectifs visés par la majorité de la commission. Mais pour le PDC, le contre-projet direct n'a de sens que s'il assure le retrait de l'initiative, s'il est soutenu par une large coalition et a une réelle chance de succès devant le Souverain.

Deux associations et organisations (ABG et ABPS) adoptent une position neutre et pourraient s'adapter aux conséquences du contre-projet direct.

ZG, l'UDC, l'ABG, l'ABPS, l'ASB, la FER et l'usam saluent explicitement le fait que le peuple ait l'opportunité de se prononcer sur le secret bancaire en Suisse.

1. Contexte

Lors de sa séance du 19 mai 2016, la CER-N a décidé d'opposer un contre-projet direct (contre-projet) à l'initiative populaire «Oui à la protection de la sphère privée». Elle propose, par 11 voix contre 3 et 9 abstentions, de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet direct.

Au travers du contre-projet direct, la majorité de la commission vise globalement les mêmes objectifs que les auteurs de l'initiative populaire «Oui à la protection de la sphère privée» (15.057), à savoir inscrire à l'art. 13 de la Constitution fédérale (Cst.) les réglementations actuelles sur le secret bancaire en matière fiscale et, ainsi, faire obstacle à l'introduction de l'échange automatique de renseignements (EAR) en matière fiscale à l'échelle nationale.

La minorité de la commission rejette le contre-projet, car il ne constitue aucune plus-value pour la protection de la sphère privée, qui est aujourd'hui déjà suffisamment garantie aux niveaux de la Constitution et de la loi, ne présente aucun avantage pour les contribuables honnêtes et n'est pas conforme à la *stratégie de l'argent propre*¹ décidée par le Conseil fédéral.

Afin de pouvoir recueillir de façon ciblée les avis des participants à la consultation sur les propositions qui leur étaient soumises, un questionnaire était joint aux documents de la consultation, sur lequel repose la présente analyse.

La consultation a duré du 6 juin au 5 septembre 2016. Au total, 50 avis ont été remis, qui sont accessibles au public sur la page d'accueil du site Internet de la Chancellerie fédérale². La liste détaillée des participants à la consultation se trouve à l'annexe.

Les destinataires suivants ont expressément renoncé à prendre position: le canton de Glaris, l'Union patronale suisse, l'Union des villes suisses.

2. Avis reçus

2.1 25 cantons

AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, ainsi que la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) (1).

2.2 7 partis

Parti bourgeois-démocratique (PBD), Parti démocrate-chrétien suisse (PDC), Parti écologiste suisse PES (Verts), PLR. Les Libéraux-Radicaux (PLR), Parti socialiste suisse (PS), Parti vert-libéral (PVL), Union démocratique du centre (UDC).

2.3 17 associations et organisations

alliancefinance, Association de banques privées suisses (ABPS), Association suisse des banquiers (ASB), Centre Patronal (CP), economiesuisse, Fédération des Entreprises Romandes (FER), Union des banques cantonales suisses (UBCS), Union suisse des arts et métiers (usam), Union syndicale suisse (USS), Fédération des groupes industriels et de services en Suisse (SwissHoldings), Travail.Suisse, Schweizerischer Verband in Rechnungslegung, Controlling und Rechnungswesen (veb.ch).

¹ www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 14.12.2012 > Le Conseil fédéral entend empêcher l'acceptation d'avoirs non fiscalisés en étendant les obligations de diligence

² www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation > terminées

Autres participants non sollicités: Association de banques suisses de gestion (ABG), Aufsichtsstelle Datenschutz Thurgau, les banques domestiques³, Creditreform, Raiffeisen Suisse.

3. Projet mis en consultation

Le contre-projet porte essentiellement sur trois points:

1. la sphère privée financière est explicitement mentionnée comme faisant partie de la sphère privée protégée par le droit constitutionnel;
2. les dispositions actuelles sur les exceptions au secret bancaire en matière fiscale sont élevées au rang constitutionnel;
3. l'EAR ne saurait être instauré en Suisse, pas même – mention expresse – par le biais d'une révision de l'impôt anticipé.

Si le contre-projet et l'initiative poursuivent pratiquement les mêmes objectifs, le contre-projet ne va toutefois pas au-delà des dispositions du droit en vigueur. C'est ainsi que l'initiative et le contre-projet présentent en particulier les différences suivantes:

- Les dispositions sur l'obligation de renseigner concernent non pas des «tiers», comme dans le texte de l'initiative, mais exclusivement les banques. Le terme «tiers» a une acception large et laisse ouverte la question de savoir qui il faut comprendre par là. Le terme «banques», par contre, figure à l'art. 98 Cst. et est défini dans la loi sur les banques, de sorte qu'il ne devrait guère poser de problèmes d'interprétation.
- Dans la Constitution, l'initiative règle l'accès à des données bancaires dans le domaine des impôts directs et indirects, alors que le contre-projet se restreint à une réglementation portant sur les impôts directs. Ainsi la TVA, par exemple, ne serait pas touchée par le contre-projet.
- Le contre-projet inclut parmi les infractions fiscales graves justifiant l'accès à des données bancaires le détournement des impôts retenus à la source, ce qui n'est pas le cas de l'initiative. Ainsi, le contre-projet est conforme aux dispositions actuelles du droit pénal fiscal selon la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD), qui cite la soustraction continue de montants importants d'impôt, l'usage de faux et le détournement de l'impôt à la source (art. 175, 176, 186, 187 et 190 LIFD⁴). La présence du mot «notamment» dans le texte du contre-projet implique que l'énumération n'est pas exhaustive, ce qui laisse une certaine marge de manœuvre au législateur.
- Selon le contre-projet, l'autorisation de mener une enquête en cas de soupçon fondé de graves infractions fiscales peut être délivrée par le chef du Département fédéral des finances (DFF), ce qui est déjà le cas aujourd'hui (art. 190 LIFD). L'initiative, quant à elle, prévoit que c'est un tribunal qui décide s'il y a soupçon fondé.
- Le contre-projet précise expressément que l'obligation de communiquer en matière de lutte contre le blanchiment demeure réservée. Selon le message du Conseil fédéral, cela n'apparaît pas clairement dans l'initiative⁵.
- L'initiative contient des dispositions transitoires afin que le législateur et le Conseil fédéral disposent d'un certain temps pour adapter les lois aux nouveaux al. 4 à 7 et

³ Banque Migros, esprit Netzwerk, Raiffeisen Suisse, RBA Holding, Union des banques cantonales suisses

⁴ RS 642.11

⁵ FF 2015 6459

pour édicter les dispositions d'exécution. Le contre-projet ne comporte pas de dispositions transitoires, car les al. 4 à 8 sont formulés de façon précise et sont par conséquent directement applicables par les autorités compétentes. Ainsi, la nouvelle disposition constitutionnelle primerait la législation en vigueur⁶. Le contre-projet ne prévoit en outre aucune clause relative à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions: conformément à l'art. 195 Cst., la Constitution révisée totalement ou partiellement entre en vigueur dès que le peuple et les cantons l'ont acceptée.

4. Résultats de la consultation

Condensé

Pour bon nombre des participants à la consultation, le contre-projet direct est meilleur que l'initiative populaire «Oui à la protection de la sphère privée», car il prévient un certain nombre de lacunes inhérentes à l'initiative et incarne le statu quo.

Malgré tout, la majorité des cantons, une courte majorité des partis ainsi que des associations et organisations rejettent le contre-projet direct (22 cantons – AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SH, SO, UR, TG, TI, VD, VS, ZH – la CDF, 4 partis – PBD, PS, PVL, Verts – et 8 associations et organisations – ASB, les banques domestiques, economiesuisse, Raiffeisen Suisse, SwissHoldings, Travail.Suisse, UBCS, USS). Pour la plupart d'entre eux, le secret bancaire et la sphère privée financière sont suffisamment protégés par les dispositions de la Constitution et de la loi. Ils craignent que le contre-projet n'ait notamment les effets négatifs suivants:

- diminution de l'honnêteté fiscale;
- complication des futures réformes;
- recul du nombre des dénonciations spontanées;
- nouveaux coûts dus à la réglementation et risques de responsabilité pour les banques;
- menace sur la place financière suisse dans le contexte international.

Les cantons OW, SZ, ZG, les partis PDC, PLR, UDC ainsi que 7 associations et organisations (alliancefinance, Aufsichtsstelle Datenschutz TG, CP, Creditreform, FER, usam, veb.ch) sont favorables au contre-projet direct. Voici leurs principaux arguments:

- renforcement du secret bancaire;
- opportunité pour le peuple suisse de se prononcer sur le secret bancaire;
- obstacle à l'EAR en Suisse.

Deux associations (ABG et ABPS) adoptent une position neutre, l'ABG estimant toutefois qu'aucune raison impérative n'impose d'ancrer le secret fiscal dans la Constitution. L'ABG et l'ABPS saluent elles aussi le fait que le Souverain ait l'occasion de se prononcer sur le secret bancaire en Suisse. Elles pourraient s'adapter aux conséquences du contre-projet.

Généralités

LU, SZ et VD, le PDC, les Verts, l'ABPS, Aufsichtsstelle Datenschutz TG, les banques domestiques, economiesuisse, Travail.Suisse, l'usam et l'USS n'ont pas rempli le questionnaire. Leurs observations ont été associées aux différentes questions. Les banques domestiques renvoient à ce propos aux avis émis par chacune des banques.

SZ a renoncé à prendre position sur les questions de technique juridique, sachant que sur le fond, l'objectif de l'initiative populaire est manifestement incontesté en majorité et qu'il n'est pas sûr que l'initiative populaire soit retirée en faveur du contre-projet.

⁶ Cf. par ex. Hangartner/Looser, in: *St. Galler Kommentar BV*, 3. Auflage 2014 art. 190 N 16

FR, GR, TI et UR renvoient à l'avis de la CDF et LU aux arguments initialement développés par le Conseil fédéral dans son message du 26 août 2015.

ZG est d'avis que le contre-projet est un pont construit pour permettre aux auteurs de l'initiative initiale, dont la formulation n'est pas très heureuse par endroits, de la retirer.

Le PDC ne commente pas le contre-projet sur le fond, arguant du fait qu'il a collaboré à la conception du contre-projet dans le cadre de la CER-N. Il attend une prise de position officielle de l'Administration fédérale des contributions et du Conseil fédéral sur ce contre-projet. Pour ce parti, le débat sur l'abolition du secret bancaire à l'échelle nationale risque de s'embraser au cas où le Souverain rejetterait tant l'initiative que le contre-projet. Le PDC est cependant clairement opposé à l'introduction de l'EAR en matière fiscale à l'échelle nationale. Un contre-projet à l'initiative populaire «Oui à la protection de la sphère privée» n'a de sens aux yeux du PDC que si, premièrement, le retrait de l'initiative est assuré et que, deuxièmement, le contre-projet est soutenu par une large coalition et a une réelle chance de succès devant le Souverain.

Pour l'UDC, il manque toujours une déclaration du Conseil fédéral par laquelle celui-ci s'engage à exclure un échange automatique de renseignements à l'échelle nationale.

Raiffeisen Suisse fait savoir qu'elle reconsidérerait sa position définitive une fois le processus parlementaire achevé.

4.1 Êtes-vous d'accord avec l'objectif du contre-projet (inscription du secret bancaire dans la Constitution fédérale)?

Condensé

La minorité des cantons, des partis et des associations et organisations approuve l'inscription du secret bancaire dans la Constitution en avançant les arguments que voici:

- il faut empêcher l'EAR en Suisse;
- le Souverain doit pouvoir s'exprimer sur le secret bancaire.

La majorité des cantons et la CDF ainsi qu'une courte majorité des partis et des associations et organisations ne sont *pas* d'accord. Les principales raisons en sont les suivantes:

- le secret bancaire est déjà parfaitement protégé selon le droit en vigueur; son inscription dans la Constitution n'obéit à aucune nécessité objective;
- par principe, la réglementation du secret bancaire n'a pas à figurer dans la Constitution.

Adhésion

Cantons

OW, SZ et ZG sont favorables à l'inscription du secret bancaire dans la Constitution fédérale, bien qu'OW n'en voie pas vraiment la nécessité.

Selon SZ, il n'est pas question d'édulcorer le secret bancaire, qu'il convient au contraire de maintenir au niveau normatif adéquat. Il s'agit par là même d'accorder au secret bancaire le poids politique qu'il mérite et de rejeter l'échange automatique de renseignements à l'échelle nationale.

ZG est d'avis que l'ancrage explicite du secret bancaire au niveau constitutionnel servira à décriper la discussion actuelle sur la valeur et la portée du secret bancaire en Suisse et à ouvrir la voie vers un débat objectif. Pour ce canton, il règne la désagréable impression que

la multiplication des lois et des ordonnances favorise l'émergence rampante d'un EAR à l'échelle du pays, sans que le peuple suisse puisse s'exprimer sur le sujet en toute connaissance de cause.

Partis

Le PLR et l'UDC sont d'accord avec l'inscription du secret bancaire dans la Constitution fédérale. Ils observent, notamment dans le domaine fiscal, que l'évolution internationale va à l'encontre de la sphère privée de l'individu. La Suisse, elle aussi, a eu son lot de propositions de réforme induisant une dilution du secret bancaire en place, comme en témoigne par exemple le projet de passage au principe de l'agent payeur pour l'impôt anticipé. Ces deux partis luttent contre l'abolition dans ce pays d'une réglementation qui a fait ses preuves. L'UDC estime en outre que le secret bancaire ne saurait être supprimé de façon sournoise, en excluant le Souverain, à huis clos pour ainsi dire. C'est pourquoi il faut confirmer les dispositions en vigueur au niveau constitutionnel.

Le PDC défend, sur le principe, l'orientation du contre-projet qu'a élaboré la CER-N, par lequel doit être maintenu le statu quo quant au secret bancaire. Le secret bancaire est et demeure un pilier important de la relation de confiance entre l'État et les citoyens. Tout comme le secret médical ou celui des avocats, il protège la sphère privée des citoyens contre les interventions injustifiées d'États ou de tiers.

Associations et organisations

alliancefinance, le CP, la FER et veb.ch sont favorables à l'inscription du secret bancaire dans la Constitution fédérale.

Selon alliancefinance, il convient de rejeter l'EAR à l'échelle nationale et, à cette fin, de faire mention du secret bancaire au niveau constitutionnel.

Creditreform préférerait en fait une réglementation à l'échelon de la loi. Elle est toutefois d'accord avec l'inscription du secret bancaire dans la Constitution, sous réserve que ses propositions de modification de l'art. 13, al. 1 à 3 (cf. ch. 4.2 sous refus) soient retenues.

Selon l'ABG, la réglementation légale actuelle du secret bancaire en matière fiscale a fait ses preuves au fil des années et il n'y a aucune nécessité impérieuse de hisser cet instrument au niveau constitutionnel. L'intensité du secret bancaire en matière fiscale est l'étalon permettant de savoir à quel point la relation de confiance entre l'État et les citoyens doit être forte et dans quelle mesure les autorités fiscales sont censées étendre leurs activités de contrôle sur les contribuables. Aussi est-il juste que le peuple et les cantons puissent décider soit de préserver le système en place, soit au contraire de développer des systèmes d'information. Le contre-projet a précisément pour but d'ancrer la réglementation actuelle du secret bancaire en matière fiscale dans la Constitution.

Refus

Cantons

La CDF, AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VS, VD et ZH ne sont pas d'accord avec l'inscription du secret bancaire dans la Constitution fédérale.

SH, UR et ZH insistent sur le fait que le secret bancaire ainsi que les motifs autorisant à le briser sont régis actuellement par la loi. Toute modification dans ce domaine requiert par conséquent une adaptation en conséquence des bases légales par le Parlement. Il est possible de recourir contre sa décision par voie de référendum. Le secret bancaire est donc déjà

parfaitement protégé selon le droit en vigueur et son inscription dans la Constitution fédérale n'obéit à aucune nécessité objective, comme le pense aussi VD. Pour BE, elle n'engendrerait aucune plus-value.

BE souligne qu'on ne peut revendiquer la primauté des dispositions constitutionnelles en cas de contradictions avec des actes de droit fédéral. L'administration et la justice sont tenues d'appliquer les lois fédérales quand bien même elles seraient en contradiction avec des dispositions de droit constitutionnel (art. 190 Cst.). Le fait d'ancrer des régimes légaux dans la Constitution n'est pas de nature à renforcer leur validité, contrairement à l'intention des auteurs de l'initiative.

Pour AR, SO et ZH, la Constitution fédérale serait surchargée de dispositions détaillées relevant du droit matériel et du droit procédural, qui doivent clairement être normalisées au niveau de la loi.

NE et TI sont contre la réglementation, car elle ne va pas dans le sens de l'évolution internationale.

Partis

Le PBD, le PS, le PVL et les Verts s'opposent à l'inscription du secret bancaire dans la Constitution fédérale.

Le PBD est d'avis que le secret bancaire est suffisamment protégé par le droit en vigueur et qu'il n'est donc pas nécessaire de recourir à l'initiative ou au contre-projet. Selon le PVL, son inscription dans la Constitution ne présenterait aucun avantage pour les contribuables honnêtes.

Associations et organisations

L'ASB, economiesuisse, Raiffeisen Suisse, Travail.Suisse, l'UBCS et l'USS rejettent l'inscription du secret bancaire dans la Constitution.

De l'avis de l'ASB, d'economiesuisse et de Raiffeisen Suisse, tant le contre-projet que l'initiative populaire entendent inscrire dans la Constitution non pas le secret bancaire dit professionnel (selon l'art. 47 de la loi sur les banques [LB]) mais le secret bancaire en matière fiscale. Le secret bancaire au sens de l'art. 47 LB ne serait concerné ni par l'initiative ni par le contre-projet. Le secret bancaire *professionnel* touche à la relation entre le client et la banque et protège le secret professionnel dans le domaine bancaire. Le secret bancaire en *matière fiscale* concerne au premier chef la relation entre le client assujéti à l'impôt et l'État ou, plus exactement, l'autorité fiscale. Tout client d'une banque ou contribuable est tenu de par les lois fédérales et cantonales de dévoiler l'ensemble de sa situation financière aux autorités fiscales (art. 124 ss LIFD et art. 42 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes). Le secret bancaire en matière fiscale réside en premier lieu dans le fait que l'administration fiscale n'a aucun accès aux données bancaires en cas de soustraction d'impôt par les clients. Un droit de consultation ne lui est acquis qu'en cas de fraude fiscale ou de «soustraction continue de montants importants d'impôt» au sens de l'art. 190 LIFD.

Pour l'ASB et economiesuisse, le secret bancaire en matière fiscale implique en outre l'absence de droit de consultation des autorités à l'égard du citoyen en cas de soustraction d'impôt dans la procédure de taxation.

Selon les banques domestiques et l'UBCS, l'inscription explicite du secret bancaire en matière fiscale dans la Constitution fédérale reviendrait à apporter une modification lourde de conséquences à la situation juridique actuelle et, partant, au statu quo. Les conséquences

seraient particulièrement néfastes au regard du principe de l'égalité devant l'impôt et, par là même, pour les banques, leurs employés et la place financière tout entière.

En outre, l'UBCS et Raiffeisen Suisse sont d'avis que les réglementations portant sur le secret bancaire en matière fiscale ne sauraient entrer dans le cadre de la Constitution.

Aux yeux de l'USS, l'inscription du secret bancaire dans la Constitution est contraire à la stratégie de l'argent propre décidée par le Conseil fédéral et fait peser une menace sur la réputation de la place financière suisse.

SwissHoldings précise que le secret bancaire concerne les personnes physiques. Les sociétés qui sont membres de SwissHoldings sont des personnes morales qui, comme telles, n'entrent pas en ligne de compte.

4.2 Êtes-vous d'accord avec l'énumération explicite d'un droit fondamental à la protection de la sphère privée financière (al. 1 à 3)?

Condensé

La minorité des cantons, des partis et des associations est d'accord, pour diverses raisons, avec la mention explicite d'un droit fondamental à la protection de la sphère privée financière.

La majorité des cantons, des partis et des associations n'est *pas* d'accord, estimant que la sphère privée financière est déjà suffisamment protégée par les articles constitutionnels et légaux en vigueur.

Adhésion

Cantons

OW et ZG sont favorables à cette mention, ZG pour les mêmes raisons que celles évoquées au ch. 4.1.

BE est d'accord lui aussi mais juge que l'aménagement concret de cette mesure devrait rester du ressort de la législation fédérale.

Partis

Le PLR et l'UDC sont d'accord, l'UDC jugeant même cette mesure nécessaire. Pour le PLR, toute personne devrait pouvoir, sous sa responsabilité et en connaissance de cause, mettre en balance la protection de sa sphère privée et ses intérêts de consommateur, de client et d'utilisateur avant que soit prise la décision de transmettre ses données.

Associations et organisations

alliancefinance, la FER et veb.ch sont d'accord. Aux dires du CP, l'énumération explicite d'un droit fondamental à la protection de la sphère privée financière est conforme à l'actuel art. 13 Cst. Selon lui, la probité fiscale est élevée en Suisse. Aussi importe-t-il de ne pas donner de faux signaux et de s'assurer que cette situation perdure.

L'ABG renvoie à sa réponse donnée sous ch. 4.1.

Refus

Cantons

La CDF, AI, AR, AG, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS et ZH ne sont pas d'accord.

La CDF, AI, AR, AG, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS et ZH estiment que la sphère privée financière est déjà suffisamment protégée par le secret bancaire et le secret fiscal. L'inscription prévue de la sphère privée financière dans la Constitution est inutile aux yeux des contribuables honnêtes. Pour SH, il n'y aucune raison objective de hisser cette question au niveau constitutionnel. La CDF, AI, AG, AR, BL, FR, JU, SH, SO, TG et UR sont unanimes à dire que les contribuables pourraient avoir l'impression que la Constitution légitime et minimise les infractions fiscales légères, sans prendre au sérieux leur poursuite pénale. Or il est essentiel au regard de la moralité fiscale que les contribuables honnêtes puissent se fier au fait que les autorités fiscales exigent de la part de tous les assujettis de remplir leurs obligations et disposent à cette fin des instruments nécessaires. À ce propos, NW se demande s'il ne faudrait pas protéger de la même manière d'autres aspects qui ne sont pas mentionnés. Sans compter, selon UR, que la réglementation en vigueur n'a jamais donné prise à la critique à ce jour; au contraire, elle prouve qu'il n'y a pas lieu d'intervenir. AG craint pour sa part des conséquences négatives (cf. ch. 4.6).

Partis

Le PBD, le PS, le PVL et les Verts ne sont pas d'accord avec la mention explicite d'un droit fondamental à la protection de la sphère privée financière. Selon eux, cette protection est déjà assurée par les articles constitutionnels et légaux en vigueur, les Verts précisant qu'elle est en outre suffisamment garantie aussi par les traités internationaux (entre autres l'art. 13 Cst., l'art. 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'art. 17 du Pacte II de l'ONU, la loi fédérale sur la protection des données [LPD], les art. 27 à 29 du code civil, l'art. 47 LB).

Les Verts pensent par ailleurs que la nouvelle disposition constitutionnelle susciterait l'impression que la Constitution légitime et minimise les infractions fiscales légères et néglige leur poursuite pénale. Or les contribuables honnêtes doivent pouvoir se fier au fait que les autorités fiscales exigent de la part de tous les assujettis de remplir leurs obligations et disposent à cette fin des instruments nécessaires.

Pour le PBD, ni l'initiative ni le contre-projet n'apportent une plus-value à la protection de la sphère privée financière. Le PS et les Verts jugent inutile l'ancrage du droit à la protection de la sphère privée financière dans la Constitution, le premier nommé considérant de surcroît qu'il est non conforme à la systématique du droit.

Associations et organisations

Les banques domestiques, economiesuisse et l'UBCS tiennent la protection de la sphère privée en haute estime. Pour l'ASB, les banques domestiques, economiesuisse, Raiffeisen Suisse, l'UBCS et l'USS, la sphère privée est toutefois déjà inscrite dans la Constitution fédérale à titre de droit fondamental, régie par de nombreuses lois fédérales et cantonales et donc suffisamment protégée. Raiffeisen Suisse et l'UBCS jugent inutile et non conforme à la systématique du droit la mention explicite d'un droit fondamental à la protection de la sphère privée financière. Raiffeisen Suisse estime en outre que la probité fiscale est en premier lieu l'expression de la confiance entre le citoyen-client et l'État. En ce sens, elle considère que les régimes actuels suffisent et sont l'expression d'une relation de confiance demeurée intacte entre l'individu et l'État.

Creditreform propose de conserver l'art. 13, al. 1 et 2 Cst. dans sa version actuelle, et de définir exclusivement aux alinéas suivants (art. 13, al. 4 ss ou – en cas d'abrogation de l'al. 2 – 3 ss, Cst.) la protection du citoyen à laquelle aspirent les auteurs de l'initiative et le contre-projet. Il conviendrait éventuellement de remplacer l'expression «sphère privée financière» par celle, par exemple, de «sphère privée fiscale». En effet, si le concept de sphère privée financière s'immisçait dans la législation de droit privé, il faudrait craindre de graves conséquences. Le risque étant, entre autres, que, par le biais de la révision de l'art. 13 Cst., apparaisse dans la législation sur la protection des données une nouvelle catégorie de données personnelles dignes d'une protection spéciale, qui rendrait sacro-saint à l'égard des particuliers le domaine financier, lequel, à l'époque de la conception de la LPD, avait été expressément qualifié d'étranger à la sphère intime. On ne saurait exclure alors l'impossibilité pour les entreprises et individus créditeurs de s'assurer, moyennant des formalités raisonnables, des pratiques de paiement et de la solvabilité d'un cocontractant ou d'un débiteur. Or l'économie est tributaire de telles possibilités, qui sont du reste dans l'intérêt des consommateurs, menacés sinon de hausses de prix et de conditions de livraison défavorables.

SwissHoldings estime que ses membres ne sont pas concernés.

4.3 Êtes-vous d'accord que les dispositions actuelles concernant les exceptions au secret bancaire en matière fiscale soient élevées au rang constitutionnel (al. 4 et 5)?

Condensé

La minorité des cantons et des partis ainsi que 6 associations et organisations sont d'accord avec les réglementations, pour des raisons parfois différentes.

La majorité des cantons et des partis ainsi que 5 associations et organisations ne sont *pas* d'accord, en raison surtout des conséquences négatives qu'ils redoutent. De nombreux cantons soulignent en particulier les points suivants:

- il n'est pas opportun, dans une procédure pénale fiscale, de restreindre l'accès aux informations bancaires à des délits qualifiés;
- il faut combattre la soustraction d'impôt de la même manière que les autres délits;
- c'est une façon de perpétuer les inégalités entre la Confédération et les cantons.

Adhésion

Cantons

OW et ZG approuvent cette mesure pour les mêmes raisons que celles évoquées au ch. 4.1.

Partis

Le PLR et l'UDC sont d'accord. Pour le PLR, la poursuite de graves infractions fiscales doit cependant être possible de manière constante. Le texte insiste expressément sur ce point et règle les conditions auxquelles les banques sont autorisées, pour des motifs de droit pénal, à transmettre des données de clients aux autorités fiscales.

Associations et organisations

alliancefinance, le CP, la FER et veb.ch sont d'accord.

Creditreform est également d'accord, sous réserve toutefois que la demande de modification suivante soit acceptée: l'art. 13, al. 5, du texte de l'initiative doit être maintenu. Selon Cre-

ditreform, le contre-projet restreint la protection juridique du citoyen par rapport au texte de l'initiative, en ce sens que l'existence d'un «suspçon fondé» ne serait plus vérifiée par un tribunal indépendant. Il est contraire aux principes modernes de l'État de droit de laisser à une unité administrative directement ou indirectement impliquée le soin de décider d'immixtions aussi intrusives dans la situation juridique d'un citoyen sans possibilité d'un examen judiciaire.

Pour Aufsichtsstelle Datenschutz TG, l'adverbe «notamment» employé à l'art. 13, al. 4, laisse malheureusement au législateur une option lui permettant d'élargir plus tard le spectre des faits qui justifient une transmission de renseignements, ce qui serait contraire au texte constitutionnel souhaité.

Refus

Cantons

La CDF, AI, AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NE, NW, SG, SO, SH, TG, TI, UR, VS et ZH ne sont pas d'accord.

NW considère que l'admission de ces dispositions dans la Constitution fédérale ne serait pas conforme à la systématique du droit suisse.

NE et TI sont contre au motif qu'une telle réglementation n'irait pas dans le sens de l'évolution internationale et compliquerait les réformes législatives futures.

AG juge suffisants les régimes légaux actuels et pense qu'une telle mesure aurait des conséquences négatives (ch. 4.6).

La CDF, AI, BL, BS, FR, GR, JU, SH, TI, TG et UR invitent à réfléchir à ceci: on ne peut constater le degré de gravité d'une infraction fiscale qu'au fil d'une procédure pénale fiscale. C'est l'essence même d'un soupçon d'infraction que de ne pas savoir d'avance quelle sera l'administration des preuves une fois l'instruction menée. Il n'est pas opportun, dans une procédure pénale fiscale, de restreindre l'accès aux informations bancaires à des délits qualifiés.

Pour la CDF, BS, FR, GR, JU, SH, TI, TG et UR, la prévention d'infractions fiscales même légères a, dans un État moderne et performant, acquis une importance qui dépasse de loin l'ampleur des impôts impayés: ce sont des critères fiscaux qui fondent aujourd'hui l'accès à une large gamme de prestations de l'État, à l'exemple des réductions de primes d'assurance-maladie, des bourses d'études, des prestations complémentaires, de l'aide sociale. Il faut donc combattre la soustraction d'impôt de la même manière que les autres délits.

En outre, la CDF, AI, BS, FR, GR, JU, SG, TI et UR font grand cas de la relation de confiance entre les contribuables et l'administration fiscale dans la procédure de taxation. Or lorsqu'un contribuable enfreint ses obligations de collaborer et qu'il existe une suspicion concrète d'évasion fiscale, la CDF, BS, FR, GR, SG, SH et UR sont unanimes à affirmer que cette relation de confiance est rompue, justifiant ainsi l'accès aux informations bancaires en procédure pénale. Aussi serait-il irresponsable aux yeux de la plupart d'entre eux, en cas de soupçon concret de soustraction d'impôt, de persister à accorder une confiance sans réserve au contribuable suspect.

La CDF, AI, BS, FR, GR, SG, SH, SO, TI et UR reconnaissent certes que la compétence du chef du DFF évoquée à l'al. 5 est conforme au droit en vigueur. Il est toutefois incompréhensible pour eux et même choquant au regard de la politique fédéraliste de cimenter ainsi les inégalités entre la Confédération et les cantons en refusant à ces derniers le droit de se procurer des informations bancaires. Bien que les cantons soient souverains en matière fiscale

sur leurs territoires respectifs et que la perception des impôts directs leur soit déléguée par la loi, seule l'AFC – et uniquement en cas de suspicion d'infraction fiscale grave – jouit du droit de prendre des mesures de contrainte dans le cadre d'une procédure pénale. Dans ce contexte, FR voit se poser le problème suivant: la disposition, telle qu'elle est formulée, peut laisser penser que l'ouverture d'une instruction serait dans tous les cas soumise à l'autorisation du chef du DFF. Or le chef du DFF n'est aujourd'hui compétent que pour autoriser les enquêtes communes de l'AFC et des cantons, souvent en lien avec les infractions mentionnées à l'art. 13, al. 4, let. c, du projet.

Partis

Le PBD, le PS, le PVL et les Verts ne sont pas d'accord que les dispositions actuelles concernant les exceptions au secret bancaire en matière fiscale soient élevées au rang constitutionnel. Pour le PBD, il n'y a là, d'une part, aucune nécessité puisque la sphère privée financière est déjà garantie aujourd'hui. D'autre part, ce serait compliquer, voir rendre impossible une future révision du droit pénal fiscal et de la loi sur l'impôt anticipé.

Le PS estime lui aussi qu'un tel ancrage constitutionnel aurait des conséquences négatives.

Associations et organisations

L'ASB n'est pas d'accord. Pour des considérations de gestion d'entreprise et de technique bancaire, elle juge inutile l'inscription du secret bancaire en matière fiscale dans la Constitution. Un autre point soulevé par l'ASB a trait à la formulation de l'al. 4 du contre-projet, à savoir l'emploi de l'adverbe «notamment» («insbesondere» dans la version allemande). Le rapport explicatif sur la consultation précise à propos de l'al. 4, p. 15, que «les éléments constitutifs d'infractions fiscales font l'objet d'une énumération non exhaustive». Pour l'ASB, l'emploi de l'adverbe «notamment» ne doit pas conduire à l'avenir à un renforcement, sur le fond, du droit pénal fiscal suisse.

Pour l'ASB, les banques domestiques, economiesuisse et l'UBCS, le texte du contre-projet est incompatible avec les obligations de la Suisse au regard de l'EAR, car il concernerait aussi les relations bancaires avec des ayants droit économiques domiciliés à l'étranger. L'ASB et economiesuisse soulignent à ce propos que le rapport explicatif précise au ch. 5 que le contre-projet ne remet pas en question les engagements de la Suisse en matière d'EAR. Du point de vue des deux associations, cela est inexact, du moins sur le point suivant: l'al. 4 du contre-projet dispose que celui-ci ne concerne qu'une personne domiciliée ou sise en Suisse. Selon le rapport explicatif, p. 14, le terme «relation bancaire» n'englobe pas uniquement le détenteur d'un compte bancaire, mais également les personnes disposant d'un droit de signature, d'une procuration ainsi que les ayants droit économiques. Il n'est pas rare que les détenteurs d'un compte bancaire, les personnes disposant d'un droit de signature, d'une procuration ainsi que les ayants droit économiques fassent référence à diverses personnes physiques ou morales pouvant être domiciliées en Suisse ou dans d'autres pays. Ainsi, sous le régime de l'EAR, un compte détenu par un ressortissant suisse mais faisant état d'un ayant droit en Allemagne devrait être déclaré aux autorités allemandes. Or le texte constitutionnel du contre-projet s'oppose à une déclaration automatique. Son libellé, de même que la définition de la relation bancaire, reviennent à dire que tout compte impliquant plusieurs résidences et devant faire l'objet d'une déclaration au titre de l'échange automatique de renseignements ne devrait pas être déclaré en raison de la disposition constitutionnelle.

Les banques domestiques, Raiffeisen Suisse et l'UBCS ne sont pas d'accord avec les dispositions constitutionnelles proposées. L'ancrage dans la Constitution du secret bancaire en matière fiscale est superflu et vain, sans compter qu'il serait lourd de conséquences au regard du droit fiscal, pour les acteurs concernés et la place financière tout entière.

L'ABG ne voit aucune nécessité d'inscrire le secret bancaire en matière fiscale dans la Constitution, d'autant moins que la sphère privée financière est déjà suffisamment protégée par le dispositif légal en place. Mais sachant qu'il y va, en l'occurrence, de l'aménagement des rapports entre les citoyens et l'État, il appartient au Souverain de montrer la voie à suivre.

SwissHoldings ne se sent pas concerné. Ses membres étant soumis à l'obligation de tenir une comptabilité, ils ne profiteraient pas de la protection proposée.

4.4 Êtes-vous d'accord que l'introduction d'un échange automatique d'information à l'échelle nationale soit exclue (al. 6)?

Condensé

La minorité des cantons et la CDF, 2 partis et 4 associations et organisations sont d'accord pour différentes raisons.

La majorité des cantons, 3 partis ainsi que 8 associations et organisations ne sont *pas* d'accord avec les dispositions de l'al. 6, quand bien même un certain nombre de ces participants à la consultation rejettent l'instauration d'un EAR sur le territoire national. L'argument avancé étant surtout qu'il n'y a aucune nécessité de régler la question au niveau constitutionnel, ce qui restreindrait inutilement la marge de manœuvre du législateur fédéral. En outre, quelques-uns des participants à la consultation redoutent que les dispositions de l'al. 6 n'induisent l'introduction d'un échange facultatif de renseignements.

Adhésion

Cantons

La CDF, BL, JU, OW, TG et VS sont d'accord.

Pour OW, c'est la conséquence logique dès lors que le secret bancaire serait élevé au rang constitutionnel.

En l'état actuel des choses, ZG est favorable lui aussi à cette mesure. Si la question de l'instauration de l'EAR à l'échelle nationale devait ressurgir, l'électorat suisse devra pouvoir s'exprimer là-dessus à la faveur d'une votation populaire. Il convient de maintenir la possibilité de transmettre des données bancaires avec l'accord des clients. Une grande partie de la population peut aisément concevoir une telle mesure dès lors qu'elle soulagerait les contribuables de formalités administratives fastidieuses – par exemple au moment de remplir leur déclaration d'impôt ou une demande de remboursement. Même un ancrage de la sphère privée financière dans la Constitution ne saurait empêcher de respecter les vœux individuels de ces clients.

Partis

Le PLR et l'UDC sont d'accord.

Associations et organisations

alliancefinance, Creditreform, la FER et veb.ch sont d'accord. alliancefinance souligne que l'introduction de l'EAR à l'échelle nationale bouleverserait la relation de confiance entre les contribuables et l'État, ce qui ne serait nullement une source de plus-value. Or la démocratie repose sur une confiance mutuelle.

Aux yeux du CP, il semble que l'exclusion de l'EAR à l'échelle nationale n'apporte pas de changement eu égard au système actuel de l'impôt anticipé (et de ses effets libératoires).

Refus

Cantons

AR, BE, BS, NE, GE, TI et ZH ne sont pas d'accord avec l'exclusion de l'introduction, à l'échelle nationale, d'un échange automatique de renseignements.

Pour BE, il faut éviter de restreindre inutilement la marge de manœuvre du législateur fédéral. Vu l'engagement de la Suisse au niveau international, il est hors de question pour NE d'élever au rang constitutionnel la réglementation portant sur l'exclusion de l'EAR à l'échelle nationale. Selon TI, cela n'irait pas dans le sens de l'évolution internationale et compliquerait les futures réformes législatives.

AG, AI, FR, SH, SO et UR sont opposés à une réglementation au niveau de la Constitution. Ils soulignent toutefois expressément qu'ils sont contre un EAR à l'échelle nationale.

NW, SH, SG et UR jugent la réglementation inutile.

Pour NW, les autorités fiscales cantonales n'ont aujourd'hui déjà aucun moyen de se procurer des informations auprès des banques, et il doit en rester ainsi. L'initiative et le contre-projet n'apportent rien de nouveau à ce sujet. Selon SH et UR, l'EAR à l'échelle nationale est d'ores et déjà exclu par la législation en vigueur, ce qui explique – pour les mêmes raisons que celles exposées au ch. 4.1 – qu'il est inutile de régler la question au niveau constitutionnel.

Pour AG, un échange de renseignements à l'échelle nationale ne serait bien entendu nullement préjudiciable à la protection des données concernées, car les autorités fiscales resteraient soumises au secret fiscal, lequel va plus loin que le secret de fonction en ce sens que les données en question ne peuvent être utilisées qu'à des fins fiscales. Au vu de la situation politique actuelle, il apparaît vain d'introduire l'EAR entre établissements financiers suisses et autorités fiscales suisses sur des données concernant des clients résidant en Suisse. Cela dit, le recours à une telle mesure n'est qu'une question de temps, selon AG. Même en Suisse, le fisc voit lui échapper des recettes fiscales qui devraient pourtant lui revenir en application de la législation fiscale helvétique. En définitive, ce sont les contribuables honnêtes qui y perdent: quand les contribuables peu scrupuleux paient moins d'impôts, à eux de combler les trous.

GR estime que cette question devrait être abordée et tranchée dans un autre cadre.

Partis

Le PBD, s'il comprend la raison de l'introduction de l'EAR à l'échelle nationale, à savoir que les autorités fiscales de ce pays auraient ainsi les mêmes droits que leurs homologues étrangères, considère toutefois que ce motif est insuffisant. En effet, la probité fiscale et la relation de confiance entre les citoyens et l'État sont toujours tenues en haute estime dans ce pays. Par conséquent, le PBD considère qu'il n'y a lieu ni de renforcer la protection de la sphère privée financière ni d'instaurer l'EAR à l'échelle nationale. Il n'est pas pour autant d'accord avec l'intention prêtée au contre-projet d'exclure cet échange sur l'ensemble du territoire suisse. Selon lui, cette mesure va trop loin et forme un carcan rigide compliquant inutilement toute révision ultérieure.

Le PS plaide en faveur de l'introduction de l'EAR à l'échelle nationale.

De l'avis du PVL, la loi en vigueur rend impossible l'EAR à l'échelle nationale. Il est donc inutile d'ancrer le statu quo dans la Constitution fédérale à titre de réserve.

Selon l'ASB et Raiffeisen Suisse, cette question a trait à l'avenir de l'impôt anticipé. Une réforme de cet impôt est à l'ordre du jour depuis 2011. Elles sont sceptiques quant à la formulation de l'al. 6 du contre-projet. Là encore, leur inquiétude porte sur des considérations de gestion d'entreprise et de technique bancaire. Le fait d'entretenir des systèmes parallèles en matière d'impôt anticipé (déduction de l'impôt et possibilité simultanée de déclarer) accroît la complexité et les coûts de traitement par les banques, ce qui n'est pas dans l'intérêt des clients et de la place financière.

SwissHoldings et l'UBCS s'opposent à l'exclusion catégorique de l'EAR à l'échelle nationale. Selon l'UBCS, il n'est pas judicieux d'exclure, sans qu'il soit nécessaire de s'y résoudre (par ex. en cas de violation de droits fondamentaux), des solutions potentielles dans le domaine fiscal au niveau constitutionnel. Cela revient à restreindre inutilement les marges de manœuvre à venir et à exclure a priori des options possiblement durables. Selon l'UBCS, une procédure de déclaration dans certains domaines fiscaux (par ex. l'impôt anticipé) serait une option digne de considération, pour autant que les déclarations se limitent aux informations fiscales déjà soumises à déclaration et que soient pleinement garantis un haut niveau de protection des données ainsi que le secret fiscal auquel sont tenues les autorités. Selon SwissHoldings, il devrait être possible, à la faveur de la révision de l'impôt anticipé, d'examiner toutes les options envisageables, y compris celle d'un EAR fortement limité, puis de les soumettre aux Chambres fédérales ainsi qu'au peuple. SwissHoldings s'oppose toutefois, en cas de révision, à une limitation de l'EAR.

Travail.Suisse préfère, contrairement à l'initiative et au contre-projet, renoncer au secret bancaire à l'échelle nationale dans le cadre de la stratégie de l'argent propre. Il vaut mieux le faire maintenant, dans un élan spontané, plutôt que s'y résoudre plus tard sous la pression étrangère ou parce que la Suisse, à l'occasion de nouvelles négociations internationales, n'aurait plus d'autre choix pour défendre ses intérêts financiers et économiques. L'ABG, l'ABPS et la FER s'accordent à dire que l'al. 6 doit être supprimé si l'on veut atteindre l'objectif déclaré du contre-projet, à savoir empêcher l'instauration de l'EAR à l'échelle nationale, ce sur quoi ils sont d'accord en principe. Ils estiment toutefois que les dispositions de l'al. 6 permettront de créer un échange de renseignements volontaire, ce qui consacrera l'introduction de fait de l'EAR en Suisse. Si les clients ont la possibilité de consentir à ce que leur banque déclare aux autorités fiscales les rendements de leurs capitaux mobiliers, on risque sérieusement de voir certaines banques n'accepter plus que des clients ayant donné leur consentement et refuser ceux qui s'opposent légitimement à une déclaration. D'où le danger que des clients qui ne consentent pas par principe à la possibilité de l'échange volontaire soient suspectés à tort de ne pas acquitter correctement leurs impôts. Qui plus est, cela suscitera la fausse impression que les banques qui offrent à leurs clients les deux possibilités (déclaration volontaire ou absence de déclaration) ou que celles qui n'acceptent que des clients refusant la déclaration volontaire prêtent assistance à des contribuables malhonnêtes, avec les risques de réputation qui s'ensuivent. Le législateur ou la pratique pourraient alors imposer à ces banques des obligations de conformité (*compliance*) ou de diligence supplémentaires. La possibilité explicite d'une déclaration volontaire pourrait donc ouvrir subrepticement la porte à un échange automatique de renseignements à l'échelle nationale. L'ABG s'accommoderait parfaitement de l'acceptation du contre-projet, à condition d'empêcher l'introduction en Suisse de l'EAR «par la petite porte», ce qui serait contraire à la volonté populaire.

4.5 Êtes-vous d'accord avec les réserves portant sur les autres domaines juridiques (al. 7 et 8)?

La moitié environ des cantons sont d'accord sur le principe, de même que la majorité des associations et organisations ainsi qu'une minorité des partis politiques.

8 cantons, 1 parti et 3 associations ou organisations portent un avis négatif sur ces dispositions ou les jugent obsolètes.

Adhésion

Cantons

AG, OW et TG sont d'accord.

AG est favorable à ce que les obligations de déclarer incombant aux banques en lien avec la lutte contre le blanchiment d'argent soient maintenues. Dans des domaines juridiques autres que celui de la fiscalité, il est correct de régler les obligations d'attester, de déclarer et de renseigner au niveau de la loi – comme il serait tout aussi correct de le prévoir également pour la fiscalité.

La CDF, BL, BS, JU, SG, TI et UR sont d'accord, sous réserve d'acceptation du contre-projet.

GR, SH, SO sont d'accord sur le principe, mais une réglementation au niveau constitutionnel est superflue.

ZG renonce à prendre position, car cette question s'adresse en premier lieu aux établissements financiers.

Partis

Le PLR et l'UDC sont d'accord.

Associations et organisations

L'ABG, alliancefinance, Creditreform, la FER, SwissHoldings et veb.ch sont d'accord, tout comme le CP, qui attend toutefois de la Confédération qu'elle entreprenne d'autres réformes (l'impôt anticipé et en particulier le droit pénal fiscal) en les harmonisant.

Refus

Cantons

AI, AR, BE, FR, GE, NW, VS et ZH ne sont pas d'accord.

AI, FR et NW sont opposés à ces dispositions, car ils rejettent le contre-projet dans sa totalité.

Partis

Selon le PS, ces réserves sont obsolètes puisque l'objectif du contre-projet est globalement inutile, sans compter qu'il n'est pas conforme à la systématique du droit.

Associations et organisations

Selon l'ASB les réserves énoncées aux al. 7 et 8 paraissent sensées au regard de la systématique si on les considère séparément. Elle n'en rejette pas moins le contre-projet dans son ensemble pour les raisons évoquées plus haut.

Pour l'UBCS, les réserves portant sur des domaines juridiques sont obsolètes puisque l'objectif du contre-projet est globalement inutile et non conforme à la systématique du droit. Une réserve portant sur des domaines juridiques déterminés n'a rien à faire dans la Constitution fédérale, pas plus que des dispositions détaillées dans des domaines juridiques qui n'ont aucune qualité constitutionnelle.

Raiffeisen Suisse rejette le contre-projet, raison pour laquelle elle n'entre pas en matière sur chacune des dispositions de ces alinéas.

4.6 Du point de vue de votre canton, quelles conséquences aurait le contre-projet?

Condensé

De nombreux cantons ainsi que la CDF redoutent en particulier les conséquences suivantes:

- détérioration de la moralité fiscale des contribuables honnêtes;
- complication ou impossibilité de réformes du droit pénal fiscal et du droit procédural fiscal ainsi que du droit pénal administratif;
- perpétuation des inégalités entre la Confédération et les cantons;
- menace sur la réputation de la place financière suisse.

Quelques cantons craignent en outre:

- les coûts de la réglementation et les risques de responsabilité pour les banques;
- un recul des dénonciations spontanées.

Une minorité des cantons n'attend aucune conséquence du contre-projet.

BE, GE, OW, TI, VS et ZG n'attendent aucune conséquence du contre-projet.

BE et TI rejoignent en revanche la minorité de la commission qui critique à juste titre le fait que tant l'initiative que le contre-projet créent une insécurité juridique. Ils n'apporteraient aucun avantage aux contribuables honnêtes et ne sont pas conformes à la stratégie de l'argent propre défendue par le Conseil fédéral. VS partage leur avis sur ce dernier point en précisant que, dans le cadre de l'assistance administrative, les autorités suisses auraient accès à des données qu'elles ne sont pas habilitées à obtenir au niveau interne et qu'elles n'ont pas le droit d'utiliser. Cette inégalité de traitement entre autorités fiscales étrangères et suisses est difficilement supportable.

La CDF, AI, BL, BS, FR, GR, JU, SG, SH, SO, TG et UR craignent une détérioration de la moralité fiscale des contribuables honnêtes, BL redoutant en outre l'impossibilité de poursuivre des infractions fiscales en présence d'indice de suspicion concrets.

Pour la CDF, AI, BS, FR, GR, JU, SG, SH, SO, TG, UR, VS et ZH, le contre-projet complique ou rend impossibles des réformes du droit pénal fiscal et du droit procédural fiscal ainsi que du droit pénal administratif, BE, NE et TI y incluant d'une manière générale toute révision législative future.

La CDF, AI, BS, FR, GR, JU, SG, SH, SO, TG et UR craignent la perpétuation des inégalités entre la Confédération et les cantons.

Aux yeux de la CDF, de BS, FR, GR, SG, SH, TG et UR, il est contradictoire d'exiger de la part de banques qui n'en assument pas la responsabilité au premier chef qu'elles garantissent la conformité fiscale de leurs clients, et de refuser par ailleurs aux autorités fiscale compétentes le recours aux instruments nécessaires en procédure pénale. La plupart de ces cantons redoutent que cela n'impose aux banques d'assumer des coûts de réglementation et

des risques de responsabilité qui seraient préjudiciables à leur position face à la concurrence des banques dans les États qui autorisent leurs autorités fiscales à accéder à des informations bancaires.

Sachant que les récents événements au niveau international sont marqués par une dynamique imprévisible dans cette branche du droit, la CDF, AG, BS, FR, GR, JU, SG, SH, TG, UR et ZH pensent que le gel envisagé de la situation juridique actuelle pourrait bien hypothéquer la réputation de la place financière suisse. Pour la plupart d'entre eux, une caractéristique essentielle du modèle de réussite qu'est la Suisse réside en effet dans le fait que les conditions-cadre établies par l'État permettent à l'économie de réagir rapidement et avec pragmatisme aux changements qui affectent les marchés et la situation en matière de réglementation. Il n'est pas question que des décisions politiques transcrites dans la Constitution qui seraient difficiles à éliminer viennent restreindre davantage cette flexibilité. Selon AG, l'adhésion de la Suisse à l'évolution internationale sur l'échange de renseignements serait gravement entravée, voire impossible puisqu'il ne serait plus possible de procéder à des adaptations.

Pour AG, AR, FR et UR, le contre-projet lance un signal nettement défavorable à la probité fiscale, qui se traduirait par une diminution des dénonciations spontanées de revenus et d'avoirs non imposés placés dans des banques suisses. Il faudrait donc compter avec des baisses de recettes fiscales pour la Confédération, les cantons et les communes. NE ajoute qu'une réorganisation s'imposerait. JU redoute pour sa part une détérioration de la probité fiscale et, partant, une diminution des recettes d'impôts.

Pour AR, il en résulterait des difficultés sérieuses pour l'administration fiscale cantonale. Outre une complexité accrue, il faudrait faire face à une prolongation massive des procédures. De fait, à défaut d'appui volontaire des intéressés, seules quelques affaires de soustraction d'impôt ou de fraude fiscale seraient sanctionnées et conclues.

LU est d'avis que l'exécution des dispositions du contre-projet serait nettement plus difficile.

De l'avis de BE, l'initiative et le contre-projet vont à l'encontre des efforts déployés par l'OCDE et l'UE au travers de l'instauration de normes internationales telles que l'EAR en matière fiscale pour combattre la soustraction d'impôt et le blanchiment d'argent dans le monde entier.

4.7 Du point de vue de votre organisation, quelles conséquences aurait le contre-projet?

Condensé

Une minorité des partis ainsi que des associations et organisations entrevoit des conséquences positives. Deux partis font observer que l'ancrage du statu quo dans la Constitution fédérale renforcerait le secret bancaire. Trois associations et organisations voient un avantage dans le fait que le peuple et les cantons pourront s'exprimer à la faveur d'une votation sur le secret bancaire.

La majorité des partis, associations et organisations craignent des conséquences négatives, notamment celles-ci:

- menace sur l'égalité devant l'impôt;
- recul de la probité fiscale;
- contradiction avec la stratégie de l'argent propre de la Confédération et avec l'évolution internationale;
- obligations accrues de taxation et de diligence, ainsi que des risques fiscaux en conséquence pour les banques et leurs collaborateurs;

- durcissement du droit pénal fiscal et multiplication des procédures pénales fiscales;
- complication des futures réformes du droit pénal fiscal et de la loi sur l'impôt anticipé;
- conflit avec les obligations internationales;
- recul du nombre des dénonciations spontanées non punissables.

Partis

Le PLR précise que le statu quo en matière de secret bancaire serait ancré dans la Constitution en Suisse, ce qui renforcerait la protection de la sphère privée financière en Suisse contre de futures attaques.

De l'avis de l'UDC, si le contre-projet est accepté, le secret bancaire ne pourrait être supprimé sans consultation préalable du Souverain et des cantons.

Pour le PBD et les Verts, l'acceptation de l'initiative ou du contre-projet pénaliserait les autorités fiscales dans la collecte de renseignements, dès lors que les citoyens enfreindraient leur obligation de collaborer. L'égalité devant l'impôt, en vertu de laquelle tout citoyen doit être assujéti à l'impôt en fonction de sa capacité économique, serait compromise. La soustraction d'impôt serait mieux protégée et les Verts ajoutent que la moralité fiscale en pâtirait. Les infractions fiscales augmenteraient, d'où une érosion des recettes des pouvoirs publics. Le PBD et les Verts s'accordent à dire que le projet est contraire à la stratégie de l'argent propre du Conseil fédéral. Pour les Verts, il serait en outre préjudiciable à la réputation de la place financière suisse et ferait obstacle à des révisions ultérieures du droit pénal fiscal ou de l'impôt anticipé. Par ailleurs, les PBD et les Verts estiment que le projet va à contre-sens de l'évolution internationale. De l'avis du PBD, il provoquera peut-être de nouveaux conflits avec l'étranger et reléguera les banques au rang de bras armé du fisc. Les Verts y voient une terrible régression dans la mesure où l'OCDE et l'UE œuvrent depuis des années à l'instauration de normes internationales telles que l'échange automatique de renseignements en matière fiscale afin de lutter contre la soustraction d'impôt et le blanchiment d'argent.

Pour le PS, ce serait un obstacle à la transparence fiscale au niveau national, qui ferait de nouveau baisser le nombre de dénonciations spontanées dans le pays et réduire la probité fiscale, d'où par contrecoup une diminution des recettes d'impôts de la Confédération, des cantons et des communes. En définitive, il y va ni plus ni moins de la perpétuation du secret de la soustraction d'impôt en Suisse.

Aux dires du PVL, le secret bancaire en matière fiscale protège l'individu dans sa relation à l'État et, par là même, les délinquants fiscaux potentiels. Or ceux-ci constituent un risque pour les banques. Si donc ce risque augmente du fait de l'ancrage du secret bancaire en matière fiscale dans la Constitution, et les dispositions d'exécution qui vont de pair, cela se traduira par des mesures de diligence et de contrôle plus rigoureuses, d'où un surcroît de formalités et de charges pour la branche financière.

Associations et organisations

Selon alliancefinance, la sécurité juridique serait renforcée sur la place financière suisse, aussi bien pour les prestataires de services financiers que pour les clients et les investisseurs.

Pour Aufsichtsstelle Datenschutz TG et au regard du droit de la protection des données, le contre-projet ne représente nullement une détérioration de la législation actuelle. Malheureusement, il laisse ouvertes certaines questions, comme cela est expliqué au ch. 4.3. Aufsichtsstelle Datenschutz TG juge néanmoins le contre-projet profitable sous l'angle du droit de la protection des données, notamment parce qu'il ne contient aucune disposition

transitoire et pourrait donc entrer en vigueur dès son acceptation par le Souverain et les cantons. En outre, elle salue le fait que le contre-projet, du moins tel qu'il est proposé, trouverait une certaine stabilité du fait de son ancrage constitutionnel, ce qui serait de nature à renforcer la confiance dans la sécurité juridique et par conséquent dans la place économique suisse.

Le contre-projet n'aura aucune conséquence pour veb.ch.

L'ABPS, la FER et l'usam voient notamment un avantage dans le fait que le peuple aura ainsi l'occasion de s'exprimer sur le secret bancaire en Suisse. Les réformes à venir du droit pénal fiscal et de la loi sur l'impôt anticipé, ainsi que l'évolution du secret bancaire dépendront du résultat de la votation. Selon l'ABPS et l'usam, la votation sur l'initiative et/ou le contre-projet tranchera la question de savoir si les contribuables suisses préfèrent continuer à voir leurs obligations fiscales en matière de rendement des capitaux garanties par un impôt ou si les banques déclareront automatiquement les données fiscales. Si le contre-projet est rejeté, l'EAR à l'échelle nationale aura une chance. L'ABPS pourrait s'adapter aux conséquences du contre-projet si telle est la volonté du Souverain.

L'ABG, elle aussi, juge judicieux que le peuple et les cantons, par leur vote, émettent un signal clair à propos du contre-projet. Sachant qu'une levée du secret bancaire en matière fiscale affecterait sensiblement la réglementation des rapports entre les citoyens et l'État, l'ABG estime que ces rapports doivent être déterminés par le Souverain, même si, pour des raisons de gestion d'entreprise et de responsabilité, l'entretien de deux systèmes différents n'est pas optimal pour les banques. Le segment bancaire que recouvre l'ABG s'accommoderait – dans l'hypothèse d'une votation – aussi bien d'un oui que d'un non au contre-projet. En cas d'acceptation, il faudra suivre de manière conséquente l'approche actuelle en matière d'impôt anticipé et ne pas imposer aux banques de nouvelles mesures bureaucratiques de conformité fiscale. En cas de rejet de l'initiative, il conviendra en revanche de s'abstenir de percevoir un impôt anticipé, pour autant que le système s'oriente vers un échange de renseignements à l'échelle nationale.

Pour l'ASB et economiesuisse, l'inscription du secret bancaire en matière fiscale dans la Constitution fédérale maintiendrait de fait le régime de protection actuel en cas de soustraction d'impôt par les contribuables. Selon Raiffeisen Suisse, la malhonnêteté fiscale aurait ainsi tendance à être tolérée. Pour l'ASB, les banques domestiques et economiesuisse, la protection profiterait en définitive aux clients malhonnêtes qui s'adonnent à la soustraction d'impôt. Le durcissement du conflit avec le principe de l'égalité devant l'impôt qui s'ensuivrait, allié à la difficulté de procéder à des contrôles en cas d'acceptation du contre-projet, aurait des incidences immédiates sur l'exécution du droit fiscal.

L'ASB, les banques domestiques, economiesuisse, Raiffeisen Suisse et l'UBCS redoutent des obligations accrues de taxation et de diligence, ainsi que des risques fiscaux en conséquence pour les banques et leurs collaborateurs: pour garantir la conformité fiscale, les autorités de taxation responsabiliseraient davantage les banques. En compensation de leurs possibilités restreintes de contrôle, les autorités et le pouvoir politique exigeraient de la part des banques et autres intermédiaires financiers des mesures de diligence et de contrôle plus rigoureuses à l'égard de leurs clients. Sinon, fait observer Raiffeisen Suisse, les banques, dans le débat public, se trouveraient reléguées au rang de complices. L'ASB, economiesuisse et Raiffeisen Suisse ajoutent que tout nouveau projet de conformité (*compliance*) occasionne aux banques des charges élevées d'informatique et de personnel et constitue un désavantage en termes de gestion d'entreprise et de technique bancaire. Il renchérit les services bancaires proposés aux clients et détériore les conditions-cadre régissant le secteur financier dans ce pays. Pour les banques domestiques et l'UBCS, l'instauration d'un impôt à l'agent payeur d'une large portée paraît vraisemblable, dans le dessein d'assurer la conformité fiscale des rendements des capitaux par le biais des banques. Il en résulterait pour elles des devoirs onéreux et risqués d'identification et de taxation, ainsi que des risques et des

coûts de règlement à l'avenant qui, notamment pour les petits établissements (banques régionales et cantonales, par. ex.), pèseraient très lourd dans la balance. Un tel impôt à l'agent payeur représenterait également une charge inutile pour les clients qui sont en règle avec le fisc. L'ASB, economiesuisse et l'UBCS sont d'accord sur le fait que les banques et leurs collaborateurs deviendraient le bras armé des autorités fiscales et auraient à répondre de la moralité fiscale de leurs clients. Or ce n'est pas le rôle d'une banque que de contrôler la conformité fiscale de ses clients. Assurer une imposition dans les règles fait partie des attributions de l'État et relève des pouvoirs d'exécution des autorités vis-à-vis des citoyens. L'ASB renvoie par ailleurs à l'avis de droit (rédigé en allemand) rendu par le Professeur René Matteotti⁷ sur les conséquences de l'initiative populaire «Oui à la protection de la sphère privée» pour les banques et leurs collaborateurs.

Pour les banques domestiques, Raiffeisen Suisse et l'UBCS, il s'ensuivrait un durcissement du droit pénal fiscal et une multiplication des procédures à ce titre. Elles craignent que les autorités fiscales ne réagissent aux conflits évoqués plus haut en durcissant le droit pénal fiscal. Les conséquences? Des procédures plus nombreuses et plus longues pour obtenir des informations de la part des banques. Pour les mêmes raisons, le seuil à partir duquel il y a soupçon fondé serait sans doute abaissé par les tribunaux. Les banques et leurs collaborateurs seraient impliqués de plus en plus à titre de témoins ou d'inculpés dans les procédures pénales concernant leurs clients. La multiplication de ces procédures affecterait non seulement les banques mais encore les contribuables, y compris celles et ceux qui sont honnêtes.

Selon les banques domestiques, Travail.Suisse et l'UBCS, le contre-projet est en contradiction avec les initiatives internationales prises contre la soustraction d'impôt mais aussi, pour Travail.Suisse et l'USS, avec la stratégie de l'argent propre du Conseil fédéral. Pour Travail.Suisse, il est paradoxal que les autorités suisses aient, dans le cadre de l'EAR international, accès à des renseignements qu'elles n'obtiennent pas sur le plan interne. L'USS voit menacée la réputation de la place financière suisse. Selon Travail.Suisse, le contre-projet gèle la situation actuelle au niveau constitutionnel, ce que l'opinion internationale peut accepter aujourd'hui. Mais si les conditions financières internationales devaient changer, l'ancrage du secret bancaire à l'échelle nationale risquerait de poser problème. Il faudrait alors recourir à une décision populaire, ce qu'il vaut mieux éviter.

Pour l'ASB, les banques domestiques, economiesuisse et l'UBCS, le contre-projet est en conflit avec les obligations internationales: comme les relations bancaires avec les titulaires de comptes ou les ayants droit économiques domiciliés à l'étranger seraient concernées, il est contraire aux engagements découlant de l'EAR. Il faudrait craindre alors de nouveaux conflits fiscaux avec l'étranger, de même que des problèmes de réputation. Dans ce contexte, la question subsiste pour les banques domestiques et l'UBCS de savoir comment les autorités fiscales suisses gèreraient les données (transmises dans le cadre de l'EAR) concernant des personnes assujetties à l'impôt en Suisse mais ayant leur siège ou leur résidence à l'étranger et quelles en seraient les conséquences au regard de l'égalité devant l'impôt de ressortissants helvétiques domiciliés en Suisse et à l'étranger.

economiesuisse, Travail.Suisse et l'USS voient une autre conséquence du contre-projet dans le fait qu'il compliquerait les futures réformes du droit pénal fiscal et de la loi sur l'impôt anticipé.

Travail.Suisse et l'USS sont d'avis que les discussions portant sur la transparence accrue de la fiscalité ont incité bon nombre de contribuables suisses à régulariser leurs avoirs non imposés par le biais de dénonciations spontanées qui, comme telles, ne font pas l'objet de sanctions. Or si l'on faisait à présent obstacle à la transparence fiscale à l'échelle nationale, il

⁷ http://www.swissbanking.org/de/medien/statements-und-medienmitteilungen/gutachten-von-rene-matteotti-professor-an-der-universitaet-zuerich-zur-initiative-ja-zum-schutz-der-privatsphaere-matter-initiative/matteotti_gutachten_sbvg_bankkundengeheimnis.pdf

est probable que les dénonciations spontanées diminueraient, tout comme la probité des contribuables, et que donc les infractions fiscales augmenteraient, d'où par contrecoup des baisses de recettes d'impôts pour la Confédération, les cantons et les communes. Selon Travail.Suisse, ce manque à gagner aurait des incidences négatives sur les prestations de l'État, au détriment surtout des salariés et des contribuables honnêtes.

La réforme de l'impôt anticipé est une préoccupation essentielle d'economiesuisse comme de SwissHoldings. Le régime actuel de cet impôt, qui obéit au principe du débiteur, est source à leurs yeux de graves désavantages pour les places industrielle et financière. Le cadre fiscal applicable au marché des capitaux ainsi qu'au financement externe et interne des groupes en Suisse est insuffisant et préjudiciable par rapport à d'autres sites. Pour economiesuisse, le contre-projet restreint la flexibilité nécessaire dans le jeu de la concurrence internationale et, selon SwissHoldings, il limite la marge de manœuvre disponible pour des adaptations de l'impôt anticipé favorables à l'économie en bloquant inutilement une révision que l'industrie réclame de longue date. C'est pourquoi SwissHoldings rejette le contre-projet dans sa version actuelle, bien que cette fédération soit sensible aux préoccupations développées dans ce document.

Selon economiesuisse, le projet reviendrait à cimenter dans la Constitution les problèmes inhérents au droit pénal fiscal en vigueur (notion de fraude fiscale, modèle de l'usage de faux), dont on sait qu'ils ont des conséquences pratiques particulièrement défavorables pour les PME. Or il serait extrêmement difficile d'aboutir à une réforme engendrant, dans le domaine du droit pénal, des simplifications et des risques réduits pour les PME. Vu les améliorations qui s'imposent, l'exclusion de moyens d'action à l'heure actuelle ne répond pas aux intérêts de l'économie.

Du reste, toujours selon economiesuisse, la restriction de l'accès des autorités fiscales aux informations bancaires telle que l'envisagent les auteurs de l'initiative ne pourrait pas aboutir, en cas d'adoption du contre-projet, tant que l'autorité fiscale aurait la ressource, pour les impôts dont l'assiette est calculée par la Confédération (la TVA en l'occurrence), de se procurer les informations bancaires requises par d'autres moyens⁸. Il ne s'agit donc pour les chefs d'entreprise que d'une prétendue protection. Dans la pratique, le contre-projet concerne surtout le secteur bancaire et, à ce propos, economiesuisse renvoie à la requête de l'ASB, qu'elle soutient sur le principe.

Pour Travail.Suisse, la place financière suisse ne peut redorer son blason et être compétitive à long terme que dans le cadre d'une politique financière transparente sur les plans national et international.

Annexe

Répertoire des destinataires de l'audition

⁸ Clavadetscher Diego, Revision des Steuerstrafrechts: Handlungsbedarf aus Sicht des SAV; in Anwaltsrevue 1/2014; p.5 s.