

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
Cheffe du Département fédéral des
finances
Bundesgasse 3
3003 Berne

Par courriel à :
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Réf. : 25_COU_7009

Lausanne, le 28 janvier 2026

Projet d'arrêté fédéral approuvant le protocole de modification de l'accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international

Madame la Conseillère fédérale,

Faisant suite à votre courrier du 22 octobre 2025, le Conseil d'Etat vous remercie de l'opportunité qui lui est offerte de prendre position sur le projet d'arrêté fédéral approuvant le protocole de modification de l'accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international (accord EAR CH-UE).

La Suisse mettant en œuvre l'EAR avec l'Union européenne au moyen de l'accord EAR CH-UE, le Conseil d'Etat reconnaît la nécessité de réviser ce dernier afin de se conformer aux évolutions internationales adoptées par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Ayant approuvé tant l'addendum à l'accord pour l'échange international automatique de renseignements sur les comptes financiers (EAR comptes financiers) que l'accord EAR relatif aux crypto-actifs ainsi que les modifications de la loi fédérale sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale (LEAR), qui ont notamment étendu les obligations de déclaration et clarifié le traitement des entités d'utilité publique, des comptes en monnaie électronique et des comptes de consignation de capital excluant ceux-ci du champ d'application de l'EAR, ce qui correspond aux intérêts de la place financière suisse, le Conseil d'Etat est dès lors favorable à la reprise de ces évolutions dans l'accord spécifique avec l'UE, y compris celle relative aux entités à but non lucratif, pour autant qu'elles aient leur siège en Suisse sans avoir également un siège dans l'UE. En outre, les dispositions en matière de protection des données ont été mises à jour.

En parallèle de cette nécessaire actualisation de l'EAR, le Conseil d'Etat constate que de nouvelles dispositions relatives à l'assistance au recouvrement de créances fiscales ont été négociées. Il s'agissait, selon le rapport explicatif, d'une exigence de l'UE, qui a

subordonné le maintien de l'accord EAR CH-UE et partant de l'art. 9 de cet accord (exonération de l'impôt à la source sur les dividendes, les intérêts et les redevances entre sociétés associées), central pour l'économie suisse, à l'adoption de dispositions d'assistance au recouvrement de créances fiscales qui se limitent aujourd'hui au domaine de la TVA et qui seront vraisemblablement étendues, dans 4 ans, aux autres impôts (art. 4s accord EAR CH-UE).

Par le passé, d'autres Etats ont régulièrement demandé à la Suisse de convenir dans un accord bilatéral d'une assistance au recouvrement de créances fiscales. Ces requêtes portaient principalement sur les impôts directs. La Suisse les a rejetées car elle se montre de manière générale critique envers l'application extraterritoriale du recouvrement de créances fiscales. La Suisse a ainsi émis une réserve concernant les articles correspondants de la Convention du 25 janvier 1988 concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale.

Par conséquent, le Conseil d'Etat est d'avis que si la conclusion d'un accord sur une assistance au recouvrement restreinte à la TVA représente un compromis équilibré pour la Suisse compte tenu notamment du maintien de l'exonération de l'impôt à la source sur les dividendes, les intérêts et les redevances entre sociétés associées, il souhaite toutefois attirer l'attention de la Confédération sur les conséquences dommageables pour la Suisse que pourraient engendrer une extension de cette assistance au recouvrement des impôts directs dans les 4 ans qui suivent la conclusion de ce protocole de modification de l'accord EAR CH-UE selon l'article 4s.

Sous réserve de ce qui suit, le Conseil d'Etat est donc favorable au projet d'arrêté du Conseil fédéral approuvant le protocole de modification de l'accord EAR CH-UE.

I. Actualisation des dispositions en matière d'EAR

En ce qui concerne les adaptations apportées à la mise en œuvre de la révision de la norme EAR, le Conseil d'Etat renvoie à ses précédentes prises de position concernant l'approbation de l'addendum à l'accord EAR relatif aux comptes financiers et de l'accord EAR relatif aux crypto-actifs et modification de la loi fédérale sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale (LEAR).

II. Nouvelles dispositions d'assistance au recouvrement de créances fiscales (cf. commentaires et propositions en annexe)

En l'état de l'accord CH-UE en matière de recouvrement de créances, les cantons ne sont pas impliqués, l'assistance au recouvrement n'étant prévue pour l'heure que pour les créances en matière de TVA (cf. chiffre 5. 1, dernier paragraphe, page 4 du rapport explicatif). Tel ne sera plus le cas, dans 4 ans, lors de l'extension du recouvrement aux impôts directs, les cantons étant l'autorité de perception des impôts directs (cf. art. 2 LIFD, RS 642. 11). Cette extension constituerait une charge administrative importante pour les cantons.

À cet égard, le Conseil d'Etat invite la Confédération, dans le cadre des discussions à venir concernant la possibilité d'étendre l'assistance au recouvrement à des impôts directs, à évaluer l'opportunité d'autoriser un Etat étranger à pouvoir poursuivre en Suisse leurs débiteurs par la voie de recouvrement forcé. Comme aucune disposition n'est arrêtée en l'état sur ce sujet,

la Suisse disposerait a priori d'une marge de manœuvre pour négocier un système qui lui est plus favorable.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat formule en annexe des propositions d'adaptations des dispositions EAR de l'accord, ainsi que des commentaires à considérer dans le cadre de la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions d'assistance au recouvrement de créances fiscale. Cette annexe fait partie intégrante de la réponse à la consultation.

En vous remerciant d'avance pour la prise en considération de nos observations générales et de détail en annexe, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, nos salutations distinguées.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Michel Staffoni

Annexe mentionnée

Copies

- OAE
- DGF

Annexe :

Commentaires détaillés concernant les nouvelles dispositions d'assistance au recouvrement de créances fiscales

Article 4g (condition régissant les demandes de recouvrement) et article 4h (instruments permettant l'adoption de mesures dans l'Etat de l'autorité requise et autres documents connexes)

Il convient de relever que bien que le rapport explicatif (p.46) évoque en matière de recouvrement l'application du principe de subsidiarité en ces termes « les états membres de l'UE doivent notamment avoir épuisé les possibilités d'assistance au recouvrement au sein de l'UE avant de pouvoir présenter une demande à la Suisse », il ne figure toutefois pas à l'article 4g du présent accord CH-UE.

Par ailleurs, en cas d'opposition au commandement de payer découlant d'une demande d'assistance au recouvrement, la jurisprudence fixe un certain nombre de critères à l'obtention de la mainlevée définitive (Tribunal de district de Zurich 23 octobre 2020, BISchK, cahier 6 2020, p. 244-254). En appliquant ceux-ci au présent accord CH-UE, la Confédération devrait détenir les informations suivantes :

- a) Le nom et le domicile/siège social du débiteur/de la débitrice ;
- b) Pour chaque créance TVA (mais pas plus que 10, cf. nv article 67 LP en discussion au Parlement) : le montant (détail, si c'est un solde) en valeur légale suisse de la créance ou des sûretés exigées ; si la créance porte intérêts, le taux et le jour duquel ils courrent ;
- c) La dénomination de la décision fiscale, sa date et sa date d'entrée en force de chacune des créances de la lettre b) ;
- d) Pour chacune des créances de la lettre b), une déclaration formelle que son recouvrement a été appliqué dans le pays de l'Etat requérant et que son résultat n'a pas abouti à son paiement intégral ;
- e) Pour chacune des créances de la lettre b), une déclaration formelle qu'il n'existe ainsi manifestement pas dans l'Etat requérant d'actifs pouvant être recouvrés en vue de son paiement intégral ;
- f) Pour chacune des créances de la lettre b), qu'il n'existe pas dans les Etats de l'UE d'actifs pouvant être recouvrés en vue de son paiement intégral ;
- g) Qu'il existe des informations concrètes démontrant que le débiteur/la débitrice TVA dispose d'actifs dans l'Etat requis (Suisse).

En l'absence de ces informations et compte tenu de la teneur actuelle du droit interne suisse, l'AFC ne saurait obtenir une mainlevée définitive à l'opposition élevée contre le commandement de payer, l'art. 86 al. 2 1^{ère} phrase, al. 3 et al. 4 LTVa ne trouvant pas d'application dans le cas d'une créance de droit public étrangère.

Une alternative serait que préalablement à sa demande d'assistance au recouvrement, l'Etat requérant fixe l'état de la situation exposée ci-dessus dans une décision notifiée au débiteur, laquelle décision, une fois entrée en force pourrait, dans le cadre d'un accord international, valoir titre de mainlevée définitive au sens de l'art. 80 al. 2 ch. 2 LP.

Article 4i (Exécution de la demande de recouvrement)

La procédure d'exécution a lieu, respectivement est déterminée exclusivement par l'Etat requis, soit celui appliquant le droit procédural qui lui est propre. Aussi, pour recouvrer en Suisse une créance, qu'elle soit de droit privé ou public, il est nécessaire d'être en présence d'un des deux cas de for ordinaire de la poursuite de l'art. 46 al. 1 et al. 2 LP.

Dès lors que le plus souvent les Etats requérants feront valoir des demandes d'assistance au recouvrement à l'encontre de particuliers ou d'entreprises ayant leur domicile, respectivement leur siège dans l'Etat requérant, le recouvrement s'opérera rarement de façon ordinaire, à savoir :

- envoi d'une réquisition de poursuite (67 LP) à l'OP compétent (celui du for),
- puis rédaction et notification d'un commandement de payer par l'OP (69 et ss LP),
- et suites ad'hoc des article 69 à 88 LP.

Ce procédé « ordinaire » ne sera applicable au recouvrement de créances TVA d'un Etat de l'UE que pour autant que les débiteurs soient domiciliés en Suisse respectivement aient leur siège social en Suisse selon le registre du commerce suisse.

Dès lors, le plus souvent, il conviendra de procéder par séquestre tel que prévu aux articles 271 ss LP. Toutefois, cette procédure ne pourra aboutir qu'à la condition que l'AFC détienne, par la communication décrite à la let. g, du commentaire des art. 4g et 4h ci-dessus, la composition et le lieu des actifs en Suisse (résultat d'une demande fondée sur la Loi fédérale sur l'assistance administrative internationale en matière fiscale (LAAF) auprès de l'Administration fédérale des contributions). Faudra-t-il qu'il existe encore un cas de séquestre, que l'AFC devra rendre vraisemblable, en application de l'art. 272 al. 2 ch. 2 LP. Le séquestre de l'art. 271 al. 1 ch. 6 LP, à savoir lorsque le créancier possède contre le débiteur un titre de mainlevée définitive, reste réservé, d'une part, à l'obtention par la Confédération d'une décision *ad hoc* de l'Etat requérant telle que suggérée au commentaire des art. 4g et 4h et, d'autre part, à l'interprétation par les juges de séquestre de l'art. 271 ss LP (cf. les cantons de BS, VS et JU qui refusent le séquestre de l'art. 271 LP au motif que dans le droit fiscal des dispositions similaires dérogent en partie aux art. 271 ss LP).

Article 4j (Litige)

En droit administratif interne, la preuve des notifications des décisions administratives appartient à l'autorité administrative créancière, ainsi c'est à elle de prouver la réception de la décision administrative (bordereau, décompte, etc.) par l'administré (ici le débiteur/la débitrice de la créance TVA de l'Etat requérant) ; cf. aussi l'arrêt du Tribunal du district de Zurich le 23 octobre 2020 consid. 7.2.2 (BISchK, cahier 6 2020, pages 247 et 248). Dès lors, la mise en œuvre du paragraphe 2 de l'art. 4j de l'accord CH-UE semble difficile.

Article 4l (Demande de mesures conservatoires)

Qu'il s'agisse tant du paragraphe 4 al. 2 et al. 3 de l'article 4j que de l'article 4l, l'application s'exécutera au moyen de l'article 93 LTVA. Dans de tels cas, l'AFC doit alors rendre une décision de « Demande de sûretés » laquelle est sujette à recours devant le Tribunal administratif fédéral (TAF). Toutefois, il semble pour le moins hasardeux de conclure que la fiction de prétention du créancier de la TVA de l'Etat européen par la Confédération Suisse (par fiction de prétention, cf. 1. 1.2. 1 du rapport explicatif) soit suffisante pour ne pas échouer sur les conditions restrictives fixées à l'art. 84a LTF, dès lors que seul un recours devant le TAF est possible en matière d'entraide administrative internationale. Une révision de l'article 84a LTF devrait s'imposer garantissant un recours devant le TF au sens des art. 82 let. a et 98 LTF. En effet, il n'existe aucune raison pour que l'assujetti

d'une créance TVA étrangère à la Suisse qui s'est vu notifier une demande de sûretés dispose de moyen de recours plus limité que lorsqu'elle est exigée pour une créance fiscale suisse.

Pour le surplus, la « Demande de sûretés » est assimilée à une ordonnance de séquestration de l'art. 274 LP (cf. art. 93 al.3 LTVA) ainsi il se pourrait que cela soit le seul moyen à disposition de la Confédération afin d'obtenir un séquestration d'avoir en Suisse.

Article 4m (Limites aux obligations de l'autorité requise)

Cet article doit être mis en regard avec l'article 4o relatif aux frais. En effet, les articles 2 et 3 de l'Ordonnance du DFJP du 24 novembre 2015 sur les réquisitions du créancier dans les procédures de poursuite pour dettes et de faillite (RS 281. 311) a fixé le nombre de créances possible par réquisition de poursuite à dix et à 640 caractères pour indiquer le titre ou la cause de la première créance et à 80 caractères pour le titre ou la cause de chacune des créances suivantes (2 à 10). Dès lors qu'une demande d'assistance au recouvrement comprend plus de dix créances, l'exécution par l'AFC devra être faite par des procédures de recouvrement distinctes ; cela sera aussi le cas, lorsque la justification par l'Etat requérant des créances n° 2 à 10 contient plus de 80 caractères. Dans ce cas, le montant des frais du chiffre 2, par. 2 de l'article 4o devra être analysé pour chacune des procédures de poursuite que la Confédération se devra d'entreprendre afin de satisfaire aux obligations des réquisitions présentées plus haut.

Article 4o (Frais)

En cas de recouvrement de façon ordinaire (cf. commentaire art. 4i), c'est la voie de la faillite qui s'ouvre aux débiteurs de TVA étrangère qui sont des personnes inscrites au registre du commerce en Suisse (selon les modalités de l'art. 39 LP). Or, pour une dette de CHF 10'000.00, les frais du commandement de payer et de la commination de faillite s'élèvent au total de CHF 180.00 (art. 16 et 39 OELP, RS 281. 35), les frais de mainlevée d'opposition au commandement de payer de l'ordre de CHF 400. 00 (48 OELP), les frais d'une demande de faillite devant le juge de faillite (168 et 169 LP) se montent selon les cantons entre CHF 800.00 et CHF 2'500.00, tous ces frais seront dans la majorité perdus pour la Confédération, dès lors que, le plus souvent, il sera en définitive prononcé la suspension de la faillite faute d'actif (art. 230 LP). Ainsi, il conviendrait de fixer au par. 2 al. 2 une limite de CHF 500 au-delà de laquelle on considérera le montant des frais très élevés pour une procédure de recouvrement ayant peu de chance d'aboutir au paiement des frais avancés par la Confédération (art. 68 LP).

Comme expliqué au commentaire des art. 4i et 4j, la procédure de recouvrement s'exécutera le plus souvent au for extraordinaire de l'art. 52 LP au moyen soit de la procédure de séquestration (art. 271 LP) soit d'une « Demande de sûretés » selon l'art. 93 LTVA laquelle est assimilée à une ordonnance de séquestration de l'art. 274 LP. Un tel cas de figure augmentera significativement les frais indiqués ci-dessus de l'ordre de CHF 490.00 entre l'autorisation de l'art. 272 LP (art. 48 OELP) et l'exécution du séquestration et rétablissement de son procès-verbal (entre autres art. 21 OELP).

Dès que la Confédération qui devra le plus souvent agir par le biais d'un séquestration LP (271 LP) ou d'une « Demande de sûretés » (93 LTVA), on verra le travail préparatoire s'accroître significativement (réécriture de l'ordonnance de séquestration, lettre de motivation au Juge de l'art. 272 LP ou réécriture de la demande de sûretés et, en cas de recours devant le TAF, soutien de la cause), et ceci quel que soit le montant de TVA à recouvrir. Les conséquences seront équivalentes en cas d'opposition au commandement de payer,

qu'il s'agisse d'une poursuite ordinaire (for de l'art. 46 LP) ou extraordinaire de séquestre de l'art. 52 LP. Il conviendra également de rédiger la demande de mainlevée d'opposition et soutenir la cause devant les autorités civiles (80 LP) et sachant que toutes ces étapes ne sont pas comprises dans les montants des émoluments prévus à l'art. 68 LP. Pour autant que le produit de la poursuite les couvre, l'émolument de perception de 5 % envisagé, mais d'au minimum de 500 EUR, s'avère insuffisant ; il devrait s'élever à un montant d'au moins 1'000 EUR et l'émolument doit être fixé au taux de 10 %.

En sus, il convient de relever que la rédaction du par. 2 de l'article 1 indique une formulation potestative s'agissant de la perception des frais. Il convient également d'observer, comme l'indique le rapport explicatif (page 41), que le nombre de demandes présentées par les Etats de l'UE sera supérieur à celles que l'AFC présentera, il est certain que la pratique de l'assistance au recouvrement, laquelle profitera plus aux Etats de l'UE qu'à la Suisse, nécessitera, tôt ou tard, pour le DFF l'engagement de personnel de perception qualifié supplémentaire. Pour ce faire, la Confédération pourrait, en partie, devoir couvrir ces coûts au moyen d'un émolument de perception propre à englober tous les aspects de l'exécution de cette assistance au recouvrement.

Article 4s (Coopération dans d'autres matières)

Selon cet article, avant le 31 décembre 2029, la Confédération devra venir avec des propositions visant à étendre l'assistance au recouvrement aux impôts directs. Depuis de nombreuses années, certains Etats de l'UE cherchent à imposer à la Suisse la norme de l'article 27 du modèle d'accord de l'OCDE relatif aux conventions de double imposition, alors même, comme le relève le rapport explicatif (1er paragraphe de la page 45) qu'il n'existe pas de norme minimale internationale pour cette forme d'assistance et que, ce faisant, la Suisse n'est pas tenue de convenir de telles dispositions.