

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Julien Sansonnens - Quelle politique du bitcoin pour notre canton ?

Rappel

Le bitcoin est la " monnaie d'internet ". Toute personne peut devenir utilisateur de bitcoin en téléchargeant et en installant un logiciel approprié sur le matériel de son choix, qui peut aller du simple smartphone jusqu'à un système informatique complexe. Le bitcoin existe depuis 2009, et en 2017, sa capitalisation est de 18 milliards d'Euros. Le prix de cette " cryptomonnaie " est fixé principalement sur des places de marché spécialisées, et fluctue selon la loi de l'offre et de la demande. En tant que moyen de paiement, le bitcoin est accepté par un nombre croissant de commerçants.

En Suisse, le commerce du bitcoin est légal. Quelques PME proposent aujourd'hui l'achat et la vente de bitcoins, à l'image de BITY.COM, domiciliée à Neuchâtel. Par cette interpellation, je souhaite obtenir des précisions sur les dispositions légales encadrant les activités de négoce du bitcoin dans le canton de Vaud.

Je remercie par avance le Conseil d'Etat pour ses réponses aux questions suivantes :

- 1. En l'état actuel des législations cantonales et fédérales, le commerce du bitcoin est-il légal dans le canton de Vaud ? Le cas échéant, quelles sont les lois qui encadrent l'achat, la vente et l'utilisation du bitcoin ?*
- 2. Le commerce du bitcoin est-il considéré comme une activité financière nécessitant la possession d'une licence bancaire ?*
- 3. Les particuliers peuvent-ils acheter et vendre des bitcoins, à des fins personnelles ou à des fins lucratives, sans détenir une licence bancaire ? Le cas échéant, à partir de quels montants ou quel chiffre d'affaires mensuel le commerce du bitcoin est-il réglementé ?*
- 4. A partir de quels montants ou quel chiffre d'affaires mensuel le commerce du bitcoin est-il soumis à la Loi sur le blanchiment d'argent ?*
- 5. La fortune en bitcoin est-elle soumise à l'impôt ? Le cas échéant, comment ? N'y a-t-il pas un risque que le bitcoin soit utilisé à des fins de soustraction fiscale, et si tel est le cas, quels sont les moyens à disposition de l'administration cantonale pour la repérer ?*
- 6. Les revenus issus du commerce du bitcoin sont-ils soumis à l'impôt ? Le cas échéant, comment ?*
- 7. Le canton de Vaud dispose-t-il d'une " stratégie bitcoin " visant à encourager le développement et l'implantation de start-ups innovantes travaillant dans ce domaine ? Si tel n'est pas le cas, ne faudrait-il pas y réfléchir ?*

1 INTRODUCTION

Dans un rapport du 25 juin 2014 sur les monnaies virtuelles en réponse aux postulats Schwaab et Weibel, le Conseil fédéral a traité des aspects fondamentaux de l'utilisation des monnaies virtuelles, en particulier du bitcoin, en mettant l'accent sur leur traitement juridique et sur les risques qu'elles comportent, ainsi que la distinction qu'il y a à faire entre ces monnaies et l'argent électronique. Les développements et conclusions de ce rapport sont toujours d'actualité et servent de base aux réponses données ci-après à l'interpellation.

Selon la définition généralement admise, reprise notamment par Wikipédia, le bitcoin est une monnaie dite cryptographique dont le système repose sur un réseau numérique " pair à pair " c'est-à-dire où les utilisateurs communiquent directement entre eux sans devoir passer par un gestionnaire de réseau centralisé. Toute personne possédant un ordinateur connecté à internet peut participer à ce réseau. Il n'existe aucune unité centrale émettant les bitcoins ou exploitant le système. Un algorithme chiffre les informations dans le système, de manière à ce que les bitcoins soient identifiés de manière univoque et ne puissent pas être dupliqués. La gestion du système est faite par des " mineurs " (miners) qui exécutent les ordres donnés par les utilisateurs. Les mineurs vérifient par la résolution d'équations mathématiques que l'utilisateur voulant faire

une transaction possède effectivement les bitcoins qu'il veut vendre. Leur travail est rémunéré par la création de bitcoins émis par le système. Il existait en 2014 environ 15 millions de bitcoins. Ce nombre augmente mais le système le limitera à 21 millions. Toutefois chaque bitcoin est divisible jusqu'à 8 chiffres après la virgule en sorte que le nombre maximum d'unités de bitcoin pourra atteindre 2'100 billions (2'100'000'000'000'000).

Les bitcoins peuvent être acquis de trois manières :

- En tant que " mineur "
- Par la fourniture de prestations payées par des bitcoins
- Par leur achat sur une plateforme de négoce contre une monnaie officielle

Le bitcoin se caractérise notamment par ses fortes fluctuations :

Fin 2012 il valait 13 francs et moins d'un an plus tard il a dépassé 1'000 francs, pour redescendre à 400 francs au printemps 2014. Au 31 décembre 2016 il était de 977 francs et actuellement (fin avril 2017) il se monte à quelque 1'200 francs.

2 RÉPONSE AUX QUESTIONS POSÉES

1. *En l'état actuel des législations cantonales et fédérales, le commerce du bitcoin est-il légal dans le canton de Vaud ? Le cas échéant, quelles sont les lois qui encadrent l'achat, la vente et l'utilisation du bitcoin ?*

Le commerce du bitcoin est légal en Suisse, et donc dans le canton de Vaud.

Diverses législations sont applicables.

Tout d'abord, au niveau du droit privé, l'utilisation d'une monnaie virtuelle comme moyen de paiement lors de l'acquisition de biens et de services ou lors de l'achat ou de la vente de monnaies officielles présuppose que les parties ont réciproquement et d'une manière concordante manifesté leur volonté à cet effet, comme pour tout contrat régi par les règles du Code des obligations (CO). Une difficulté se présente cependant car ces contrats s'exercent le plus souvent au niveau international, en sorte que plusieurs ordres juridiques coexistent et il est parfois difficile de déterminer lequel s'applique. Lorsque c'est un droit étranger, la résolution de litiges est rendue très difficile voire illusoire en raison des frais inhérents à l'ouverture d'une procédure à l'étranger.

Le code pénal est également applicable pour des infractions contre le patrimoine en relation avec le bitcoin telles que l'abus de confiance, l'escroquerie ou l'utilisation sans droit de valeurs patrimoniales, la soustraction ou la détérioration de données et l'utilisation frauduleuse d'un ordinateur.

Pour ce qui est du droit des marchés financiers, la loi sur les banques, la loi sur les bourses et la loi sur le blanchiment d'argent s'appliquent à des degrés divers selon que l'on traite de l'utilisation et l'acceptation de bitcoins comme moyen de paiement lors de l'acquisition de biens et de services, de l'achat ou de la vente de bitcoins, ou encore de l'exploitation de plateformes d'achat et de vente de bitcoins :

- L'utilisation de bitcoins comme moyen de paiement n'est soumise ni à la loi sur les banques ni à celle sur les bourses. Comme il ne constitue pas une intermédiation financière, il n'est pas non plus soumis à la loi sur le blanchiment.
- En cas d'achat et de vente de bitcoins, la législation bancaire s'applique si l'on est en présence d'un dépôt bancaire. Tel est notamment le cas lorsque des fonds libellés en une monnaie officielle ne sont pas changés en bitcoins trait par trait mais qu'un négociant en bitcoins les reçoit de clients et les crédite sur ses propres comptes en prévision de futures opérations de change. Du point de vue du droit bancaire, une telle acceptation de bitcoin est assimilée à une acceptation de monnaie officielle. La soumission à la législation bancaire peut cependant être évitée si une banque soumise à la FINMA garantit le remboursement total des dépôts. En revanche, la loi sur les bourses n'est pas applicable. Pour ce qui est de la loi sur le blanchiment, l'achat et la vente de bitcoins constituent une intermédiation financière lorsque le négociant en bitcoins a besoin d'une licence bancaire. Il en va de même si l'activité de change des bitcoins contre des monnaies officielles est exercée à titre professionnel.
- Pour ce qui est des plateformes de négoce, les principes exposés ci-dessus pour l'achat et la vente s'appliquent également. Du point de vue du droit bancaire, il n'y a aucun problème si les plateformes se contentent de mettre en contact les parties intéressées à acheter ou à vendre des bitcoins. En revanche, si l'exploitant de la plateforme est également impliqué dans le processus de paiement, il faut déterminer s'il accepte des paiements en monnaies officielles qu'il porte au crédit de ses propres comptes ou encore des avoirs en bitcoins dont les clients qui les ont versés ne peuvent plus disposer sans son concours. Dans un tel cas, on sera en présence de dépôts bancaires et la loi sur les banques s'appliquera. En revanche, la loi sur les bourses n'est pas applicable. Enfin, la loi sur le blanchiment d'argent s'applique aux mêmes conditions que la loi sur les banques, à savoir si l'exploitant accepte dans le cadre de son activité des avoirs sous forme d'argent ou de bitcoins de la part de ses utilisateurs.
- Enfin, s'agissant des obligations de diligence, lorsqu'un négociant professionnel en bitcoins n'exerce qu'une activité de change, il n'est tenu de vérifier l'identité du contractant que si une ou plusieurs transactions liées entre elles atteignent la somme de 5'000 francs ou si l'on est en présence d'indices de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Il convient de souligner que ce devoir de vérification est rendu très difficile par les particularités techniques du bitcoin et en raison de l'anonymat sur internet. Il en résulte que le négoce en bitcoins présente un risque accru de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme par rapport aux transactions faites avec des moyens de paiement traditionnels.

2. *Le commerce du bitcoin est-il considéré comme une activité financière nécessitant la possession d'une licence bancaire ?*

Comme vu dans la réponse à la question 1, l'utilisation de bitcoins comme moyen de paiement ne nécessite pas de licence bancaire. En présence de dépôts bancaires, le commerce de bitcoins nécessite une telle licence.

3. *Les particuliers peuvent-ils acheter et vendre des bitcoins, à des fins personnelles ou à des fins lucratives, sans détenir une licence bancaire ? Le cas échéant, à partir de quels montants ou quel chiffre d'affaires mensuel le*

commerce du bitcoin est-il réglementé ?

Il n'y a pas de limite à l'acquisition ou à la vente de bitcoins à des fins personnelles. Lorsque le commerce de bitcoins va au-delà de la gestion de la fortune privée et devient du négoce professionnel, la réglementation décrite dans la réponse à la question 1 s'applique. Il n'y a pas de limite fixe à partir de laquelle on passe d'une catégorie à l'autre. Les principes sont les mêmes que pour la différenciation entre la gestion de son portefeuille privé et une activité professionnelle dans le commerce de titres.

4. *A partir de quels montants ou quel chiffre d'affaires mensuel le commerce du bitcoin est-il soumis à la Loi sur le blanchiment d'argent ?*

Ici non plus, il n'y a pas de limite chiffrée. Comme exposé dans la réponse à la question 1, la loi sur le blanchiment s'applique au commerce de bitcoin dès que le commerçant doit obtenir une licence bancaire.

5. *La fortune en bitcoin est-elle soumise à l'impôt ? Le cas échéant, comment ? N'y a-t-il pas un risque que le bitcoin soit utilisé à des fins de soustraction fiscale, et si tel est le cas, quels sont les moyens à disposition de l'administration cantonale pour la repérer ?*

Les bitcoins sont soumis à l'impôt sur la fortune à leur cours déterminant au 31 décembre de l'année fiscale. Ce cours est indiqué sur la liste des cours établie par l'Administration fédérale des contributions. Il existe effectivement un risque de soustraction fiscale, mais il n'est pas propre aux bitcoins (problématique des comptes non déclarés). L'autorité fiscale procède à des contrôles lors des taxations et parvient à en déceler une partie, notamment en analysant le train de vie et l'évolution de fortune du contribuable.

6. *Les revenus issus du commerce du bitcoin sont-ils soumis à l'impôt ? Le cas échéant, comment ?*

La réponse diffère selon que l'on est en présence d'une activité commerciale ou dans la gestion de sa fortune privée. Dans le premier cas, les revenus provenant du commerce des bitcoins font partie des revenus imposables et doivent être déclarés comme revenus d'une activité indépendante. Les pertes sont déductibles. En revanche, tant qu'il s'agit de la gestion de la fortune privée, les gains et les pertes réalisés ne sont ni imposables ni déductibles du revenu. La jurisprudence du Tribunal fédéral sur le commerce professionnel de titres est applicable pour faire la distinction entre les deux types d'activité.

7. *Le canton de Vaud dispose-t-il d'une " stratégie bitcoin " visant à encourager le développement et l'implantation de start-ups innovantes travaillant dans ce domaine ? Si tel n'est pas le cas, ne faudrait-il pas y réfléchir ?*

Sur la base – et en complément de réponse aux questions précédentes – le Conseil d'Etat précise qu'il ne s'est pas spécifiquement doté d'une " stratégie bitcoin ", tant il est vrai que les conditions-cadre à même de régir ce domaine et ses évolutions relèvent avant tout de la Confédération, voire d'accords internationaux. Indépendamment de l'aspect spéculatif du bitcoin, le Conseil d'Etat constate un besoin de sécurisation de l'utilisation de cette monnaie et salue tout effort fait dans ce sens.

En élargissant la question au développement des technologies financières en général, le Conseil d'Etat relève encore ce qui suit.

Partant du double constat que la Suisse occupe une place centrale dans le domaine de la finance mondiale d'une part, et que ce secteur fait face à un changement de paradigme majeur, lié principalement à l'émergence du numérique d'autre part, le Gouvernement vaudois se réjouit de la prise en considération par les autorités fédérales des technologies financières – communément appelées FinTechs – dans le secteur traditionnel bancaire, au sens large du terme.

Dans son domaine de compétences propres – à savoir celui de la définition et de la mise en œuvre d'une politique d'innovation à même de pouvoir saisir les opportunités en lien avec le déploiement des FinTechs en Suisse – le Gouvernement souligne qu'en la matière le Canton de Vaud bénéficie du dynamisme de la région genevoise, la quasi-exclusivité des initiatives dans le domaine étant localisées à Genève ou Zürich. Toutefois, la présence de l'EPFL et de la HEIG-VD sur sol vaudois permet l'émergence de " start-up " et de " spin-off " dans des segments très porteurs comme la sécurité informatique ou les systèmes de paiement. A noter que l'acteur historique des FinTechs – Swissquote – a son siège à Gland, au sein duquel travaillaient plus de 500 personnes à fin 2015.

Outre Swissquote, voici quelques autres exemples de sociétés vaudoises actives dans les FinTechs (liste non-exhaustive) :

- eBop SA : développement d'un système de paiement mobile pour les pays émergents
- Crowd-Traiding Sàrl : plateforme de " social trading "
- Monito : référencement de prestataires de transfert d'argent
- Swisspay : monétisation via paiement mobile et publicité

- NetGuardians : logiciel de sécurité informatique pour le monde bancaire
- CrossinTech : connectivités des systèmes informatiques destinés au monde bancaire

A l'aube d'une nouvelle législature, le Conseil d'Etat réfléchit d'ores et déjà aux tendances lourdes qui marqueront les années 2017-2022. Parmi celles-ci figurera indubitablement la numérisation de la société et de son économie. Fort de ce constat, le Gouvernement a pour conviction que sa politique de soutien à l'innovation devra évoluer pour ne plus concerner que l'innovation technologique, mais également l'innovation d'affaires et plus globalement l'innovation sociale, toutes deux en relation directe avec le développement des Fintechs dans la région.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 mai 2017.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean