

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Initiative Valérie Induni et consorts - Pour un échange de renseignements entre les banques et les autorités fiscales permettant aux autorités de lutter efficacement contre la fraude fiscale

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 12 mars 2020 à la Salle du Bicentenaire, place du Château 6 à Lausanne. Présidée par M. le Président A. Berthoud, également rapporteur, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin, A. Baehler Bech, C. Richard et F. Gross ainsi que de MM. les députés, A. Cherubini, G. Zünd, H. Buclin, N. Glauser, G. Mojon, P.-A. Pernoud, S. Melly, J.-M. Sordet et S. Montangero. M. Mischler était excusé.

Ont également participé à cette séance, M. le Conseiller d'Etat P. Broulis (chef du DFIRE), M. P. Rattaz (chef du SAGEFI). Pour les SGC, Mme C. d'Anselme y a assisté et M. F. Mascello s'est chargé de la rédaction des notes de séance.

2. POSITION DE L'INITIANTE

Cette initiative vise à modifier l'article 47 de la Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne pour ne plus punir la transmission de données de comptes par les banques à des autorités fédérales. Cela permettrait d'intégrer, au niveau national, la notion d'échange automatique de renseignements, dont les bases légales sont entrées en vigueur en 2018, concernant la Suisse et plus d'une centaine de pays. Dans ce cadre, les données suivantes sont échangées : le numéro du compte, nom / adresse / date de naissance du titulaire, le numéro d'identification fiscale, les intérêts et dividendes, les revenus provenant de certains contrats d'assurance, le solde du compte et les produits des ventes d'actifs financiers. Grâce à l'entrée en vigueur de l'échange automatique de renseignements, un système de dénonciation spontanée a été mis en place et a entraîné une augmentation de recettes fiscales bien plus importante qu'imaginée au départ (CHF 3 mrds dans le canton de Berne). Ces données ne sont pas connues pour le canton de Vaud, mais on peut légitimement imaginer qu'un tel échange de renseignements en Suisse entre d'une part les banques et les caisses d'épargne et de l'autre les autorités fiscales aurait un effet important sur le volume financier à fiscaliser. Alors que certains, se considérant comme des « vaches à lait », demandent régulièrement des demandes de baisses fiscales, il faut rappeler que l'impôt sert à financer les tâches publiques. Dans ce contexte et grâce à cet échange de renseignements, l'impôt versé devrait augmenter et permettre au final, soit d'avoir plus de moyens pour le financement de ces tâches publiques, soit d'envisager une modification de la charge fiscale globale, par exemple pour la classe moyenne. Sur la question du secret bancaire, il faut admettre que tout le monde n'est pas à la même enseigne en matière de transparence ou d'opacité. On pense notamment à l'attestation de revenus des salariés automatiquement envoyée aux autorités fiscales, à la soumission automatique des citoyens suisses à l'échange automatique de renseignement dès que ceux-ci possèdent des avoirs dans un autre pays ou encore à l'exigence élevée des conditions de versement des prestations sociales en faveur de bénéficiaires du revenu d'insertion (RI) ou de prestations complémentaires. En conclusion, l'initiative cantonale proposée ne serait pas une abolition complète du secret bancaire, mais permettrait un échange de renseignements uniquement avec les autorités fiscales et non avec des citoyens lambda.

3. DISCUSSION GENERALE

Efficacité de la démarche

Après en avoir rappelé l'historique, le Conseiller rappelle qu'aujourd'hui les échanges de renseignement automatiques ne peuvent avoir lieu sans l'accord du propriétaire des comptes. En cas d'enquête pénale pour escroquerie, par exemple, le juge peut toutefois demander l'accès à certaines informations. L'initiative soumise à analyse demande l'automatisme de cette procédure. Le Conseiller d'Etat estime que les premières expériences au niveau européen ne sont pas totalement concluantes, car cette procédure butte contre la complexité de la construction des comptes qui exigent une analyse longue et complexe. Les méthodes choisies visent plutôt à se concentrer d'abord sur les comptes les plus importants, puis de continuer avec les comptes moins dotés. De plus, cet échange automatique pose par ailleurs deux problèmes : il n'est pas applicable dans certains pays et dans les pays où il l'est des complications peuvent apparaître dans la traçabilité des montants qui ont pu être consolidés dans des bilans ou dans des positions qui rendent le contrôle impossible. Avec une grande circonspection, on peut estimer qu'il n'y pas de sommes colossales non déclarées à l'étranger et que la situation est globalement correcte.

Complexité du contrôle et déresponsabilisation personnelle

Un député note que le canton de Vaud compte plus de 400'000 contribuables, avec potentiellement deux ou trois comptes par personne, ce qui pourrait donner, au final plus d'un million d'informations et de communications à trier par l'Administration cantonale des impôts (ACI) sur des comptes plus ou moins dotés financièrement. Un autre effet de l'initiative serait la déresponsabilisation des contribuables qui se déchargeraient de cette tâche sur les banques. De plus, il serait particulier de demander une augmentation des renseignements aux banques, alors que l'ACI a justement décidé de renoncer aux justificatifs dans le cadre des déclarations d'impôts des contribuables. Le député estime en conclusion qu'il faut faire confiance aux contribuables suisses et étrangers qui sont globalement honnêtes. Un autre député estime au contraire que cet échange est rendu possible grâce à l'informatique qui permet de gérer une grande masse de données de manière simplifiée. Ce paramétrage informatique pourrait fixer des seuils financiers en dessous desquels aucune taxation ne serait exercée, à l'instar de l'impôt sur la fortune ; cette simplification est contestée par un député qui ne l'estime pas applicable dans la thématique débattue par la commission.

Actes pénalement répréhensibles et levée du secret (bancaire – fiscal)

Un député rappelle qu'un défaut de déclaration est un délit qui peut être pénal et qu'à ce moment l'autorité pénale peut lever n'importe quel secret (utilisation de faux dans les déclarations, par exemple). En Suisse, la responsabilité fiscale des contribuables est déjà très importante et le fisc est déjà assez outillé pour mener ses propres enquêtes. Un autre député estime pour sa part que les procédures pénales en matière fiscale sont relativement rares et concernent plus souvent des procédures administratives qui échappent à la levée du secret fiscal. Dans ce contexte, le Conseiller d'Etat mentionne que les banques ont modifié leurs conditions générales et exigent que le client s'engage à n'avoir que des fonds déclarés, mais une garantie absolue dans l'exhaustivité des comptes mentionnés par le client est malheureusement impossible. Il ajoute encore que, sans empêcher les fausses déclarations, l'arsenal légal suisse, en matière pénale, sur la provenance des fonds est l'un des plus performants et les banques font la chasse aux clients indéliques. Elles restent néanmoins punissables si elles contreviennent aux bases légales en vigueur.

Documentation sur l'évasion et la fraude fiscales

Un député est d'avis que l'évasion fiscale en Suisse est importante, même si peu documentée. En effet, les données sont rares, mais en 2012, la présidente de la Commission des finances du Conseil national avait estimé la perte pour les collectivités locales à environ CHF 18 mrds par année (communes, cantons et Confédération). Par extrapolation et estimées de manière prudente, ces pertes fiscales (évasion et fraude) pour le Canton de Vaud pourraient avoisiner les CHF 500 mios. Il est aberrant, pour ce député, que le fisc suisse ait moins de pouvoir pour lutter contre ce phénomène en Suisse que ses pairs étrangers qui bénéficient de l'échange automatique d'informations. Le Conseiller d'Etat rappelle que le montant de CHF 18 mrds précité reste à prouver, mais qu'il est vraisemblablement en lien avec des capitaux et non des rentrées fiscales récurrentes. Dans ce contexte, continue le Conseiller d'Etat, il faut noter que le résultat de la démarche des 13'000 annonces spontanées enregistrées dans le canton de Vaud sera communiqué à la fin du

processus de rattrapage (montants non récurrents). A titre de comparaison, le canton de Zürich, sur 10 ans, a récupéré environ CHF 80 millions pour l'ensemble de la période. Le premier député reprend la parole et évoque alors une autre source d'estimation intéressante : le Conseil fédéral mentionnait, en 2014 dans le cadre du projet RIE III, que des mesures compensatoires pour atténuer des pertes fiscales prévoyaient un engagement de 75 enquêteurs fiscaux devant permettre une perception supplémentaire d'environ CHF 300 millions. Le Conseiller d'Etat estime que cette projection comparant des recettes potentielles à un nombre d'inspecteurs ne permet pas de faire des prévisions réalistes. Le président de la COFIN indique que les CHF 300 millions évoqués semblent correspondre à du revenu et ne concerne pas l'initiative Induni. Un député ne conteste pas le fait que certains montants considérables peuvent échapper au fisc, mais il n'est pas certain que ces montants proviennent des comptes non déclarés ; une déclaration spontanée des banques ne réglerait pas le problème, avec en plus un ratio coût / efficacité peu intéressant.

Besoin de transparence et de confiance

Un député insiste sur l'importance de ce principe de transparence qui s'applique vis-à-vis de l'étranger, mais pas à l'intérieur du pays. Cette initiative peut améliorer ce besoin de transparence en cassant la logique de la punition ; il la soutient. Un autre député y est également très sensible, mais estime d'une part que des combats prioritaires doivent être menés (p.ex. travail au noir) et que d'autre part, lors de l'ouverture d'un compte, un nombre suffisant d'informations est demandé ; la confiance doit être présente. Une troisième députée insiste sur le fait que des valeurs, comme la confiance et la responsabilité, ne sont pas compatibles avec la notion de secret. La transparence n'est possible que si une information complète et totale existe. Il est injustifiable que cet échange automatique ne se fasse qu'au plan international. Une dernière députée note que les bénéficiaires de prestations sociales doivent signer un document qui donne plein accès à leurs situations bancaires. Il n'y a aucune raison d'avoir un tel degré d'exigence avec des personnes à l'aide sociale et pas avec certains autres contribuables.

Répercussion de la crise sanitaire actuelle

Un député mentionne que la situation actuelle de crise sanitaire que traversent tous les pays aura des répercussions économiques majeures. Il faut se rappeler que, historiquement, ces périodes de crise correspondent souvent avec un renforcement du contrôle fiscal, car le financement de coût peut devenir problématique. Dans ce contexte et compte tenu du fait que cette levée du secret fiscal ne concerne que les autorités fiscales et non les personnes privées, ce député est favorable à l'introduction de l'échange automatique d'informations en Suisse.

Conclusion de l'initiateur

La députée est consciente que d'autres combats, comme le travail au noir, restent à mener. Le but est de chercher à fiscaliser tout ce qui doit l'être, par le biais d'une transmission d'informations des banques aux autorités fiscales. Il en va d'une part de l'égalité de traitement entre les habitants d'un même pays et de l'autre d'une notion de confiance dans le système. Il faut que tout le monde joue avec les mêmes cartes. La transparence est devenue une demande forte dans la société, avec des déclarations de revenus systématiques qui ont, par ailleurs, fait apparaître de nouveaux salariés qui passaient jusqu'à lors entre les mailles du filet. Son initiative est le début d'une réflexion qui aura encore beaucoup d'étapes à franchir avec une éventuelle mise en œuvre au niveau fédéral, mais il faut commencer par le commencement et autoriser les banques à donner des informations.

Arguments contradictoires

A l'issue du débat, une députée peine toujours à se décider, car aucun des arguments évoqués n'arrive totalement à la convaincre : d'un côté on parle de ne pas punir une banque qui transmettrait une information et de l'autre on évoque un échange de renseignement automatique et obligatoire. Compte tenu de ces deux axes contradictoires, elle s'abstiendra.

4. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération de l'initiative

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette initiative par 6 voix pour, 7 contre et 1 abstention.

Un rapport de minorité est annoncé.

Montanaire, le 8 juillet 2020

*Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Berthoud*