

15.064

**Message  
concernant l'approbation des accords  
avec le Belize et la Grenade sur l'échange  
de renseignements en matière fiscale**

du 7 octobre 2015

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, les projets d'arrêtés fédéraux suivants:

- arrêté fédéral portant approbation de l'accord entre la Suisse et le Belize sur l'échange de renseignements en matière fiscale,
- arrêté fédéral portant approbation de l'accord entre la Suisse et la Grenade sur l'échange de renseignements en matière fiscale.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

7 octobre 2015

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*Depuis que le Conseil fédéral a décidé, au printemps 2009, que la Suisse reprendrait la norme internationalement reconnue en matière d'échange de renseignements à des fins fiscales énoncée à l'art. 26 du Modèle de convention de l'OCDE, la Suisse a révisé un grand nombre de conventions contre les doubles impositions (CDI) et conclu de nouveaux accords comportant une clause conforme à cette norme. La Suisse poursuit sans relâche ses efforts pour inscrire cette politique en matière d'assistance administrative dans toutes ses CDI existantes ainsi que dans les nouvelles CDI conclues avec d'autres Etats.*

*Différents Etats et territoires ont demandé à la Suisse d'entrer en négociation en vue de conclure un accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale (AERF; en anglais «Tax Information Exchange Agreement»). En avril 2012, le Conseil fédéral a décidé de conclure de tels AERF. Pour l'heure, la Suisse en a conclu neuf, y compris les présents accords avec le Belize et la Grenade.*

*Les AERF permettent aux Etats et territoires qui ne souhaitent pas conclure de CDI entre eux de convenir d'un échange de renseignements dans le domaine fiscal. Les CDI et les AERF sont en principe des instruments équivalents pour convenir d'une disposition sur l'échange de renseignements sur demande conforme à la norme. Par rapport à une CDI, un AERF règle toutefois de manière plus détaillée les modalités de l'assistance administrative.*

*L'accord avec la Grenade a été signé le 19 mai 2015, l'accord avec le Belize le 10 août 2015.*

*La conclusion de ces accords a été reçue favorablement dans le cadre de l'audition menée sur le sujet.*

# Message

## 1 Contexte

### 1.1 Déroulement et résultat des négociations

Depuis que le Conseil fédéral a décidé, au printemps 2009, que la Suisse reprendrait la norme internationalement reconnue en matière d'échange de renseignements à des fins fiscales énoncée à l'art. 26 du Modèle de convention de l'OCDE, la Suisse a révisé un grand nombre de conventions contre les doubles impositions (CDI) et conclu de nouveaux accords comportant une clause conforme à cette norme. La Suisse poursuit sans relâche ses efforts pour inscrire cette politique en matière d'assistance administrative dans toutes ses CDI existantes ainsi que dans les nouvelles conclues avec d'autres Etats.

Différents Etats et territoires ont demandé à la Suisse d'entrer en négociation en vue de conclure un accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale (AERF; *Tax Information Exchange Agreement*, TIEA). Au début de la mise en œuvre de sa nouvelle politique en matière d'assistance administrative fiscale, la Suisse avait tout d'abord jugé prioritaire de réviser ses CDI. Dans son rapport d'examen par les pairs adopté en juin 2011, le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (Forum mondial) a cependant recommandé à la Suisse de conclure des AERF conformes à la norme avec les Etats et les juridictions intéressés. Le 4 avril 2012, le Conseil fédéral a donc arrêté la décision correspondante. Un AERF peut aussi être conclu lorsque la Suisse a intérêt à conclure un tel accord pour des raisons fiscales ou dans le cadre de sa politique de développement.

L'exécution des AERF est réglée dans la loi du 28 septembre 2012 sur l'assistance administrative fiscale (LAAF)<sup>1</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2013 (cf. art. 1, al. 1, let. b, LAAF). Les AERF permettent aux Etats et aux territoires qui ne souhaitent pas conclure entre eux une CDI – par exemple lorsqu'il y a peu de chance que des doubles impositions apparaissent dans les relations bilatérales en raison de l'absence d'un système fiscal ou d'un droit fiscal limité dans l'un des Etats ou territoires contractants – de s'entendre sur un échange de renseignements en matière fiscale, sans réglementer les droits d'imposition. Les CDI et les AERF sont en principe des instruments équivalents pour convenir d'une disposition sur l'échange de renseignements sur demande conforme à la norme. Par rapport à une CDI, un AERF règle toutefois de manière plus détaillée les modalités de l'assistance administrative. Les AERF ne prévoient pas l'échange spontané ni l'échange automatique de renseignements.

Pour déterminer s'il convient de conclure plutôt une CDI ou un AERF, chaque cas doit être examiné en fonction de tous les intérêts en présence et une importance particulière doit être donnée aux relations économiques bilatérales. Lorsque des questions fiscales doivent être réglées bilatéralement en plus de l'échange de renseignements, la préférence est donnée à une CDI. Dans les autres cas, un AERF peut être considéré comme plus approprié.

<sup>1</sup> RS 651.1

La Suisse a déjà conclu plusieurs AERF; ceux avec l'Ile de Man, Guernesey et Jersey sont entrés en vigueur et sont applicables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Les accords avec Andorre, le Groenland, Saint-Marin et les Seychelles sont également entrés en vigueur et seront applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Le Belize et la Grenade font partie des Etats et territoires pour lesquels, suite à l'échange de notes des 20 et 26 août 1963, la Convention du 30 septembre 1954 entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu<sup>2</sup> (CDI de 1954) a été étendue. A cette époque, le Belize et la Grenade étaient des colonies royales britanniques. La Grenade a accédé à l'indépendance le 7 février 1974 et le Belize le 21 septembre 1981. Le Conseil fédéral a reconnu l'indépendance de ces deux Etats l'année où elle a été déclarée. La Suisse entretient des relations diplomatiques avec la Grenade depuis 1981 et avec le Belize depuis 1988. Suite à la déclaration de leur indépendance, autant la Grenade que le Belize ont confirmé dans une lettre adressée au Secrétaire général des Nations Unies qu'ils continueraient d'appliquer la CDI de 1954 (lettre de la Grenade du 19 août 1974 et lettre du Belize du 29 septembre 1982).

Dans le cadre de l'examen par les pairs de ces deux pays, le Forum mondial a constaté que la CDI de 1954 n'était pas conforme à la norme internationale en matière d'assistance administrative à des fins fiscales. Le Belize et la Grenade ont donc demandé à la Suisse d'entamer des négociations en vue de conclure un AERF.

La CDI de 1954 a un champ d'application plus étendu que l'AERF avec le Belize et la Grenade étant donné que, de par sa nature même, elle ne règle pas uniquement l'échange de renseignements, mais également l'attribution des droits d'imposition des Etats concernés. Les AERF conclus avec le Belize et la Grenade ne remplacent pas la CDI de 1954; ils prévoient uniquement des dispositions conformes à la norme sur l'échange de renseignements en matière fiscale. Les AERF, plus récents que la CDI de 1954, priment sur cette dernière dans ce domaine. Elle prévoit que son extension aux domaines mentionnés dans l'échange de notes des 20 et 26 août 1963 avec effet pour tous ces domaines ou certains d'entre eux peut être dénoncée. Elle doit cependant continuer d'être appliquée au Belize et à la Grenade en raison des dispositions qui règlent les éventuels cas de double imposition, malgré le fait qu'elle ait été peu appliquée par le passé à ces deux Etats.

Les négociations avec le Belize et la Grenade se sont effectuées par voie de correspondance et ont abouti à l'apposition des paraphes sur des projets d'accords le 1<sup>er</sup> décembre 2014 (avec le Belize) et le 11 décembre 2014 (avec la Grenade).

Même si le Belize et la Grenade prévoient une imposition générale du revenu et de la fortune, les milieux économiques consultés n'ont pour des raisons économiques pas montré d'intérêt à réviser la CDI de 1954 et ont estimé qu'un AERF semblait plus approprié.

Du 9 au 23 mars 2015, les projets d'accords avec le Belize et la Grenade ont fait l'objet d'une procédure d'audition, à laquelle ont participé les cantons et les milieux économiques intéressés. Les participants à l'audition ont approuvé la conclusion de ces accords.

<sup>2</sup> RS 0.672.936.711

L'accord avec la Grenade été signé le 19 mai 2015 et celui avec le Belize le 10 août 2015.

## 1.2 Appréciation des accords

Les accords règlent l'échange de renseignements sur demande. L'exécution de l'entraide administrative se fonde sur la LAAF. La conclusion d'AERF permet de mettre en œuvre la politique internationale de la Suisse en matière d'assistance administrative et la décision du Conseil fédéral du 4 avril 2012, selon laquelle il convient de conclure des accords d'assistance administrative conformes à la norme internationale non seulement dans des CDI, mais aussi sous forme d'AERF. La conclusion de ces accords permet à la fois de préserver la réputation et l'intégrité de la place financière suisse et de mettre en œuvre la recommandation du Forum mondial.

Par rapport au Modèle d'accord de l'OCDE de 2002 sur l'échange de renseignements en matière fiscale (Modèle d'accord AERF), les deux accords tiennent compte de deux particularités du droit suisse: ils ne reprennent pas de disposition relative à des contrôles fiscaux à l'étranger et ne prévoient pas d'entrée en vigueur rétroactive pour les renseignements qui concernent des affaires pénales relevant de la fiscalité.

Les termes de référence (*Terms of Reference*) du Forum mondial prévoient que les renseignements doivent être échangés avec tous les partenaires intéressés. Ainsi, il y a lieu de répondre aux demandes visant à conclure un accord en matière d'échange de renseignements fiscaux, indépendamment que la demande porte uniquement sur un AERF. La Suisse ne peut donc pas refuser les demandes de conclusion d'un AERF. Avec la signature de la convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE du 25 janvier 1988, en sa version révisée et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2011<sup>3</sup>, concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (convention Conseil de l'Europe/OCDE), la Suisse a élargi son réseau pour l'échange de renseignements fiscaux et pourra, suite à la ratification de cette convention, échanger des renseignements fiscaux sur cette base. Même si cette convention constitue un instrument important de collaboration entre les Etats dans le domaine fiscal, d'autres instruments, tels que les AERF, gardent leur pertinence.

## 2 Commentaire des différents articles

Sur le plan tant formel que matériel, les accords correspondent dans une large mesure au Modèle d'accord AERF, à l'art. 26 du Modèle de convention de l'OCDE et à la politique de la Suisse dans le domaine de l'assistance administrative en matière fiscale. Ils s'inscrivent dans la politique conventionnelle de la Suisse, qui consiste à conclure des clauses d'assistance administrative conformes à la norme internationale également sous la forme d'un AERF. Les dispositions des deux accords sont commentées ci-après.

<sup>3</sup> FF 2015 5179

## *Préambule*

Le préambule énonce l'objectif général de l'accord, qui est d'étendre et de faciliter l'échange de renseignements en matière fiscale entre les parties.

### *Art. 1*           Objet et champ d'application de l'accord

Les des parties contractantes s'accordent une assistance mutuelle par l'échange de renseignements vraisemblablement pertinents pour l'administration et l'application de la législation interne des parties contractantes relative aux impôts visés par l'accord. La notion de pertinence vraisemblable a pour but d'assurer un échange de renseignements en matière fiscale qui soit le plus large possible. Dans le même temps, cette notion indique clairement que les parties contractantes n'ont pas l'autorisation d'aller à la pêche aux renseignements (*fishing expeditions*), autrement dit de déposer des demandes non fondées sur des indices concrets, ou de demander des renseignements dont il est peu probable qu'ils soient pertinents pour élucider les affaires fiscales d'un contribuable déterminé.

Les droits et protections dont bénéficient les personnes en vertu des dispositions législatives ou réglementaires ou des pratiques administratives de la partie requise restent applicables dans la mesure où ils n'entravent ou ne retardent pas indûment un échange efficace de renseignements. Pour la Suisse, cela signifie concrètement que le droit d'être entendu et la garantie de l'accès au juge se font en application des dispositions légales.

### *Art. 2*           Compétence

Cet article précise qu'une partie requise n'est pas tenue de fournir des renseignements qui ne sont ni détenus par ses autorités, ni en la possession ou sous le contrôle de personnes relevant de sa compétence territoriale. Les termes «possession» et «contrôle» doivent être interprétés dans un sens large.

L'obligation de fournir les renseignements n'est pas limitée du fait de la résidence ou de la nationalité de la personne à laquelle les renseignements se rapportent ou de la personne qui est en possession des renseignements demandés ou a le contrôle de ces renseignements. Cela signifie qu'il n'est pas nécessaire, pour appliquer ces accords, que la personne concernée soit résidente, par exemple, de Suisse ou du Belize. Un rattachement économique dans l'Etat requérant est suffisant pour qu'une demande puisse être adressée.

### *Art. 3*           Impôts visés

En ce qui concerne la disposition sur les impôts visés, les deux accords prévoient que la Suisse peut demander des renseignements concernant les impôts sur le revenu et sur la fortune et concernant les impôts sur les successions et les donations.

Le Belize peut demander l'échange de renseignements en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, y compris l'impôt additionnel (*surtax*) ou la surtaxe (*surcharge*), pour l'impôt sur les entreprises (*business tax*) et l'impôt général sur le chiffre d'affaires (*general sales tax*). Ce dernier a été introduit au Belize en 2006. Tous les AERF conclus par le Belize depuis cette date s'appliquent également à cet impôt.

En ce qui concerne l'accord avec la Grenade, il porte sur l'impôt sur le revenu (*personal income tax*) et l'impôt sur les bénéfices (*corporate income tax*).

#### *Art. 4* Définitions

L'art. 4 définit les notions utilisées dans l'accord. Il reprend pour l'essentiel les définitions du Modèle d'accord AERF.

#### *Art. 5* Echange de renseignements sur demande

##### *Par. 1*

L'échange de renseignements aux fins énumérées à l'art. 1 se limite expressément à l'échange de renseignements sur demande. Les deux AERF ne prévoient pas l'échange spontané ni l'échange automatique de renseignements. Le droit applicable en Suisse ne contient pour l'instant pas de base légale en ce qui concerne l'application de l'échange de renseignements automatique et spontané. L'approbation de la convention Conseil de l'Europe/OCDE et de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers crée les bases légales de droit international. Si la Suisse souhaitait élargir sa collaboration en matière fiscale avec le Belize ou la Grenade à l'échange automatique et spontané de renseignements, ces instruments devraient entrer en vigueur en Suisse et être applicables ou étendus à ces Etats aussi.

Les renseignements sont échangés indépendamment du fait que l'acte qui fait l'objet de l'enquête constitue ou non une infraction pénale selon le droit de la partie requise. La partie requérante ne formule une demande de renseignements que si elle a épuisé tous les moyens d'enquête dont elle dispose, hormis ceux susceptibles de soulever des difficultés disproportionnées.

##### *Par. 2*

La partie requise n'a pas le droit de se référer simplement aux renseignements dont dispose l'autorité compétente; elle doit au contraire prendre toutes les mesures nécessaires pour fournir tous les renseignements demandés à la partie requérante. C'est aussi le cas si la partie requise n'utilise pas les renseignements à ses propres fins fiscales. L'échange de renseignements n'est donc pas limité aux seuls renseignements qui présentent aussi un intérêt pour les autorités fiscales de la partie requise.

##### *Par. 4*

Les deux parties contractantes s'assurent que leurs autorités compétentes sont habilitées à obtenir et à fournir les renseignements détenus par les banques et autres intermédiaires financiers ou les renseignements concernant la propriété d'une personne. La partie requise doit également obtenir et transmettre les renseignements demandés, même lorsque ces renseignements ne seraient pas disponibles en vertu de sa propre législation ou de sa pratique administrative. Par conséquent, la Suisse ne peut refuser de communiquer des renseignements en invoquant uniquement le secret bancaire suisse. L'accord AERF et l'art. 8, al. 2, LAAF, en relation avec l'art. 13, al. 1, LAAF, forment les bases légales nécessaires pour donner aux autorités compétentes suisses les pouvoirs de procédure nécessaires dont ils ont besoin pour obtenir les renseignements demandés. En ce qui concerne les renseignements en matière de propriété, les dispositions de la loi fédérale du 12 décembre 2014 sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière<sup>4</sup>, entrées en vigueur le

1<sup>er</sup> juillet 2015, s'appliquent. Ces dispositions visent à augmenter la transparence des personnes morales par des mesures concernant, d'une part, les sociétés non cotées à la Bourse ayant émis des actions au porteur et, d'autre part, l'identification de l'ayant droit économique de personnes morales.

*Par. 5*

Le par. 5 énumère les informations que la partie requérante doit fournir, par écrit, à la partie requise pour démontrer la pertinence vraisemblable des renseignements. La demande doit être formulée de la manière la plus détaillée possible et contenir un maximum d'informations. Les informations énumérées dans le par. 5 visent à exclure la pêche aux renseignements. La disposition doit toutefois être interprétée dans un sens large, de manière à ne pas entraver un échange efficace de renseignements. Comme dans le cadre de l'art. 26 du Modèle de convention de l'OCDE, les AERF limitent l'échange de renseignements aux demandes concrètes. Selon la norme révisée de l'OCDE, font également partie de ces demandes les requêtes qui visent un groupe de personnes définies précisément, dont il faut supposer qu'elles n'ont pas rempli leurs obligations fiscales dans l'Etat requérant. Les AERF permettent ainsi de donner suite à des demandes groupées. Les accords exigent l'identification de la personne concernée. D'après le commentaire de 2002 du Modèle d'accord AERF, cette identification peut s'effectuer au moyen d'un numéro de compte, par exemple, ou d'autres informations permettant d'identifier la personne concernée (voir commentaire de l'art. 5, al. 5, en relation avec l'art. 1 du Modèle d'accord AERF). Pour l'interprétation, on peut se référer au commentaire applicable à l'art. 26 du Modèle de convention de l'OCDE. La procédure à suivre pour déposer une demande groupée est définie d'après la LAAF.

*Par. 6*

Le par. 6 établit une procédure et fixe des délais afin de garantir une transmission de renseignements rapide. La partie requise doit informer immédiatement la partie requérante des raisons pour lesquelles elle n'a pas pu obtenir et fournir les renseignements dans le délai fixé. La procédure et les délais fixés dans les accords correspondent à ceux du Modèle d'accord AERF.

*Art. 6* Possibilité de rejeter une demande

*Par. 1*

La partie requise n'est pas tenue d'obtenir et de fournir des renseignements que la partie requérante ne pourrait pas obtenir en vertu de son droit interne. La partie requise peut en outre refuser la demande lorsqu'elle n'a pas été effectuée conformément aux dispositions de l'accord.

*Par. 2, 3 et 4*

Les deux accords précisent que les parties contractantes ne sont pas tenues de fournir des renseignements qui révéleraient un secret commercial, industriel ou professionnel ou un procédé commercial (par. 2) ou qui seraient contraires à l'ordre public (par. 4).

En outre, le par. 3 précise que les dispositions des accords n'obligent pas une partie contractante à obtenir ou à fournir des renseignements qui divulgueraient des communications confidentielles entre une cliente ou un client d'un côté et une représen-

tante juridique ou un représentant juridique d'un autre côté, dans la mesure où ces communications ont pour but de demander ou de fournir un avis juridique, ou sont destinées à être utilisées dans une action en justice en cours ou envisagée.

*Par. 5*

Une demande de renseignements ne peut être rejetée sous prétexte que la créance fiscale à laquelle elle se rapporte est contestée.

*Par. 6*

La partie requise peut rejeter une demande de renseignements si les renseignements demandés par la partie requérante sont discriminatoires à l'encontre d'un ressortissant de la partie requise se trouvant dans des circonstances identiques à un ressortissant de la partie requérante.

*Art. 7* Confidentialité

Tous les renseignements reçus de l'autre partie contractante doivent être traités de manière confidentielle. Cette protection est indispensable en lien avec l'échange de renseignements en matière fiscale. Les parties contractantes doivent garder confidentiels tous les renseignements donnés par la partie requérante (cf. art. 5, par. 5) ainsi que tous les renseignements fournis par la partie requise. Les renseignements doivent être utilisés aux seules fins prévues par l'AERF. Ils ne peuvent être communiqués qu'aux personnes ou autorités concernées par l'établissement, la perception et le recouvrement des impôts couverts par l'accord, par les procédures et poursuites concernant les impôts visés par l'accord, ou par les décisions sur les recours relatifs à ces impôts.

La partie requérante n'a pas le droit de divulguer ces renseignements à des tiers sans l'autorisation écrite expresse de la partie requise. Elle n'a pas non plus le droit de transmettre les renseignements reçus à un autre Etat ou une autre juridiction. Un Etat tiers désirant obtenir des renseignements auprès d'une des parties contractantes pourra présenter une demande basée sur une CDI ou un AERF conclu directement avec cette partie contractante. De cette manière, la confidentialité des renseignements est assurée.

*Art. 8* Frais

D'après les deux accords, les parties contractantes s'entendent en ce qui concerne la répartition des frais encourus dans le cadre de l'assistance administrative. Aucun accord à ce sujet n'a encore été conclu avec les deux Etats.

*Art. 9* Dispositions d'application

Les parties contractantes édictent les dispositions nécessaires à l'application et à l'exécution des accords. Avec la LAAF, la Suisse dispose de la base juridique nécessaire.

*Art. 10* Procédure amiable

Une procédure amiable est prévue pour régler les difficultés liées à l'application ou à l'interprétation de l'accord. Les parties contractantes peuvent également se mettre d'accord sur une autre manière de régler le différend.



Les nouveaux accords règlent l'obligation d'accorder l'assistance administrative au Belize et à la Grenade. L'assistance administrative est accordée de manière étendue, conformément à la norme internationale en la matière et à la politique conventionnelle de la Suisse. Les accords contiennent de nouvelles dispositions importantes au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., qui prendraient la forme d'une loi si elles étaient édictées dans le droit national. Les arrêtés fédéraux portant approbation des accords conclus avec le Belize et la Grenade sur l'échange de renseignements en matière fiscale sont donc sujets au référendum.

