

Vendredi 6 mai 1966.

Revision de la convention franco-suisse
du 31 décembre 1953 en matière d'impôts
sur le revenu et sur la fortune (3e rapport).

Département des finances et des douanes. Proposition du 3 mai
1966 (annexe).

Département politique. Rapport joint du 4 mai 1966 (adhésion,
annexe).

Se fondant sur la proposition du département des finances et
des douanes et d'entente avec le département politique, le Conseil
fédéral

d é c i d e :

1. Le rapport du département des finances et des douanes sur les négociations franco-suisse de revision en matière de double imposition est approuvé;
2. Le chef de la délégation suisse est chargé de poursuivre les négociations conformément aux instructions indiquées dans la proposition (chiffre IV, 2);
3. En cas d'échec de la poursuite des négociations mentionnée sous chiffre 2, le département politique est autorisé à faire, s'il le juge opportun, une démarche par voie diplomatique, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'ambassadeur de Suisse en France;
4. Le département des finances et des douanes et le département politique sont invités à présenter un rapport sur le résultat de ces différentes démarches.

Extrait du procès-verbal au département politique (5 exemplaires); au département des finances et des douanes (administration fédérale des contributions 15 exemplaires), et au département de l'économie publique (division du commerce 4 exemplaires).

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,



3003 Berne, le 3 mai 1966

D i s t r i b u éAu Conseil fédéral

Revision de la convention franco-suisse
du 31 décembre 1953 en matière d'impôts
sur le revenu et sur la fortune (3e rapport)

I.

1. Par une décision du 24 septembre 1965, le Conseil fédéral a accepté l'ouverture de négociations, demandée par la France, en vue de la revision de la convention de double imposition en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune du 31 décembre 1953 (ci-après: la convention). Il a nommé une délégation suisse et l'a chargée de prendre connaissance des désirs exacts du Gouvernement français (Annexe I).

2. Lors de la première phase des négociations qui a eu lieu à Berne les 26 et 27 octobre 1965, la délégation française a indiqué les motifs qui ont incité le Gouvernement français à demander la revision de la convention (principalement, le large déficit de la France dans la balance franco-suisse des paiements pour les rubriques dividendes, intérêts et redevances et la distorsion fiscale résultant de la non-imposition de certaines sociétés en Suisse); elle a en outre présenté cinq demandes principales de revision et quatre demandes secondaires. De plus, la délégation française a exprimé sa volonté de procéder à une refonte complète de la convention en prenant pour base la convention modèle de l'OCDE avec, toutefois, certaines modifications que les demandes françaises impliquaient.

Dans un rapport du 8 février 1966, le département des finances et des douanes a proposé au Conseil fédéral, d'entente avec le département politique et après avoir pris l'avis des milieux intéressés, la poursuite des négociations en précisant les instructions à donner sur la position que la délégation suisse devait adopter face aux différents voeux français.

Le Conseil fédéral a, dans sa séance du 18 février 1966, pris connaissance du rapport précité et chargé la délégation suisse de poursuivre les négociations conformément aux instructions proposées (Annexe II).

II.

1. La deuxième phase des négociations s'est déroulée à Paris du 21 au 25 février 1966. Les négociateurs français ont remis à la délégation suisse le texte d'un projet de convention, inspiré du modèle de l'OCDE. Ce projet, dont les dispositions essentielles - la délégation suisse se le fit préciser - reflétaient la position extrême de la France, non seulement concrétisait les demandes françaises formulées à Berne, mais encore modifiait certaines solutions contenues dans l'actuelle convention, sans que ces modifications aient été mentionnées préalablement.

Afin de faire ressortir clairement les conséquences inacceptables des propositions françaises, en particulier la discrimination des résidents suisses par rapport aux résidents d'autres Etats liés à la France par des conventions de double imposition, la délégation suisse a rédigé un Aide-mémoire (Annexe III) qui contenait des contre-propositions. Devant le refus absolu de la délégation française de maintenir la convention actuelle en la modifiant simplement par un avenant, ces contre-propositions marquaient l'accord de la délégation suisse de retenir le projet de l'OCDE comme base d'une nouvelle convention, mais à la condition expresse que l'on suive ce projet, y compris ses dispositions essentielles, non seulement quant à la forme mais aussi et surtout quant au fond.

La remise de cet Aide-mémoire a produit l'heureux effet de mettre en évidence que les prétentions françaises représentaient en quelque sorte un "Diktat" et qu'une dénonciation de la convention par la France dans ces conditions plaçait la délégation française dans la situation d'être seule à supporter la responsabilité de l'échec. Par la suite, les discussions ont permis de trouver un accord provisoire sur certains points et de fixer la reprise des négociations au mois d'avril à Lausanne.

2. En mars 1966, la délégation française a fait parvenir à la délégation suisse un nouveau projet de convention qui tenait compte, dans une certaine mesure, des critiques formulées à Paris par les négociateurs suisses. Ceux-ci ont envoyé en réponse des contre-propositions, ces deux documents devant servir d'instrument de travail pour la suite des pourparlers.

3. La troisième phase des négociations a eu lieu à Lausanne du 18 au 22 avril 1966. Au cours de ces pourparlers qui, à réitérées reprises, étaient sur le point d'être rompus, toutes les dispositions de la nouvelle convention à conclure ont été discutées et un accord de principe a pu être réalisé sur beaucoup de points; mais sur les points essentiels, seul un rapprochement des positions a pu être constaté.

La délégation suisse a établi, après la fin des pourparlers, un projet de convention qui met en évidence les divergences constatées (Annexe IV).

III.

1. L'actuelle convention franco-suisse de double imposition de 1953 dont la France demande aujourd'hui la revision a été l'aboutissement de longues et difficiles négociations qui durèrent trois ans. Les solutions consacrées par cette convention doivent être considérées comme très avantageuses pour la Suisse et comme représentant le maximum de ce qu'il était possible d'obtenir. En fait, la France renonçait à toute imposition à la source des dividendes, intérêts et redevances, réduisait de trois quarts son imposition, dite extraterritoriale, des distributions de sociétés suisses possédant un établissement stable en France, exonérait les sociétés suisses de réassurance exerçant une activité en France, etc. A ces très larges concessions françaises, la Suisse n'a cédé en contrepartie qu'une limitation à 5 % de l'impôt anticipé et du droit de timbre sur les coupons frappant les dividendes et les intérêts et l'insertion d'une clause d'entraide administrative limitée à l'échange des seuls renseignements nécessaires à une application régulière de la convention. Une clause d'échange d'informations plus étendue que les négociateurs français réclamaient n'a finalement pu être écartée que grâce à un prêt de 100 millions de francs que les banques suisses ont accordé au Gouvernement français.

2. Actuellement, la France ne veut plus maintenir cette convention qu'elle estime trop onéreuse pour le Trésor français, vu le déficit de sa balance des paiements (voir I, 2) et qui blesse en quelque sorte son amour-propre; elle ne veut même plus en entendre parler. Ainsi, dans les pourparlers en cours, la délégation française négocie en faisant abstraction de la convention de 1953 et apprécie la situation à la lumière du droit interne de chaque Etat en n'offrant que de faibles atténuations à la rigueur de sa législation fiscale. Pour les négociateurs suisses, au contraire, toute nouvelle règle conventionnelle doit être comparée à celles actuellement en vigueur.

Cette différence d'optique et le fait que la délégation française utilise la menace de dénoncer la convention le 30 juin pour la fin de cette année rendent la position suisse assez difficile.

3. Nonobstant les difficultés mentionnées ci-dessus, les points de vue des deux délégations ont pu être sensiblement rapprochés au cours des dernières discussions, sans pour autant qu'une entente définitive ait pu être réalisée. Les points essentiels de désaccord sont résumés ci-dessous sous lettres a et c:

a. Pour les dividendes, intérêts (imposition à la source en France: 25 %) et redevances (imposition à la source en France: 24 % sur 80 % des redevances = taux effectif de 19,2 %), la délégation française n'entend limiter l'application de son droit interne que pour la partie de l'impôt excédant:

- 15 % sur les dividendes dans tous les cas
(OCDE: 5 % dans les relations holding; 15 % dans les autres cas);
- 10 % sur les intérêts - 12 % sur une catégorie d'obligations
(OCDE: 10 %);
- 5 % sur les redevances
(OCDE: exonération).

La Suisse devra tenir compte de cette imposition résiduelle en France par voie d'imputation sur ses propres impôts auxquels sont assujettis les bénéficiaires résidant en Suisse de dividendes, intérêts et redevances de source française.

La délégation suisse demande que ces impôts à la source soient fixés à un taux inférieur, soit 10 % pour les dividendes et exonération complète pour les redevances; elle a accepté le taux de 10/12 % pour les intérêts.

b. La délégation française demande l'insertion dans la convention des principes de l'arrêté du Conseil fédéral du 14 décembre 1962 instituant des mesures contre l'utilisation sans cause légitime des conventions conclues par la Confédération en vue d'éviter les doubles impositions (RO 1962, 1680); en plus, elle veut exclure du bénéfice de la limitation des impôts à la source sur les intérêts et redevances les sociétés suisses dans lesquelles les intérêts étrangers sont prédominants et qui jouissent sur le plan cantonal de privilèges fiscaux, ainsi que, pour tous les impôts à la source, les fondations de famille auxquelles des étrangers sont intéressés. La délégation suisse s'est déclarée prête à faire ces concessions.

c. La délégation française exige en outre que les autorités fiscales suisses fournissent aux autorités françaises les résultats détaillés des enquêtes auxquelles l'administration suisse pourrait être amenée à procéder, sur demande de l'administration française, pour l'application de la disposition visée sous lettre b ci-dessus. La délégation suisse a refusé la communication des résultats détaillés.

d. La délégation française ne demande pas seulement le maintien de la clause sur l'échange de renseignements, mais veut en préciser la portée dans une disposition complémentaire. La délégation suisse a accepté cette demande sous réserve que les précisions à apporter soient insérées dans un échange de lettres confidentiel.

e. Il subsiste d'autres divergences de moindre importance, en particulier en ce qui concerne l'assujettissement des établissements stables en France d'entreprises suisses à l'impôt français de distribution, l'imposition des revenus provenant de droits de pacage, l'imposition des gérants majoritaires dans les S.à.r.l. du droit français, l'imposition au titre d'une résidence secondaire,

etc. Sur ces différents points, la délégation française veut revenir sur les concessions faites à la Suisse en 1953. Il semble néanmoins qu'un accord puisse être trouvé.

4. Lors des négociations de Lausanne, il n'a malheureusement pas été possible de poursuivre les discussions sur les questions énumérées sous chiffre 3 ci-dessus et d'aplanir les divergences qui subsistaient. En effet, la délégation française a fait du point 3 c une condition "sine qua non". Elle a précisé qu'elle entendait par la communication "des résultats détaillés" des enquêtes faites par l'administration suisse à l'effet de s'assurer que les conditions posées au dégrèvement des impôts à la source français sont effectivement remplies, la communication des chiffres précis concernant, par exemple, la participation étrangère dans une société suisse, le montant des dettes contractées à l'étranger et l'utilisation des revenus de source française pour satisfaire à des prétentions de personnes non-domiciliées en Suisse. La délégation suisse a estimé que cette exigence était absolument inacceptable parce que dépassant les limites de tout échange d'informations, constituant une ingérence dans la souveraineté suisse et représentant une méfiance vis-à-vis des autorités suisses.

5. Le chef de la délégation française a déclaré ne pouvoir en aucun cas renoncer à la prétention mentionnée ci-dessus (3, c); devant le refus de la délégation suisse d'accepter une telle exigence, il a constaté l'échec des pourparlers et a précisé qu'il attendrait jusqu'au 10 mai avant de faire rapport à son Ministre, pour le cas où la délégation suisse se raviserait, étant entendu que toutes les demandes françaises comprises sous chiffre 3 devraient alors être acceptées en bloc. Cependant, dès son retour à Paris, il a informé le chef de la délégation suisse de ce qu'il ne lui a pas été possible de différer son rapport, car son Ministre s'est immédiatement inquiété de l'état des négociations.

IV.

1. Depuis l'année dernière, des négociations en vue de la revision de conventions de double imposition ont été engagées avec différents pays (France, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni). Le chef de la délégation suisse a périodiquement réuni un groupe de travail composé des membres des délégations suisses à ces pourparlers et de représentants des administrations fiscales cantonales et des milieux économiques suisses intéressés. Ce groupe de travail a été informé, le 29 avril, de la situation actuelle des négociations sur la revision de la convention avec la France (Annexe V).

2. La délégation suisse et les membres de ce groupe de travail sont unanimes dans l'appréciation suivante:

Une dénonciation par la France de la convention actuelle sans qu'elle soit remplacée par une nouvelle convention exposerait, sans atténuation, de larges cercles industriels et financiers suisses à toutes les rigueurs de la législation fiscale française et provoquerait des doubles impositions manifestes. D'autre part, l'exigence française mentionnée ci-dessus (III, 3, c) est inacceptable pour la Suisse, parce que non seulement des sociétés suisses dominées par des intérêts étrangers, mais aussi des sociétés purement suisses devraient dévoiler aux autorités fiscales françaises tous les détails de leur comptabilité ainsi que leur politique de gestion. Elle permettrait en outre à la France de paralyser la procédure de dégrèvement des impôts à la source et de rendre illusoire tous les avantages qu'elle aurait pu concéder en cette matière.

C'est pourquoi la Suisse, afin de ne pas courir ces deux dangers - dénonciation ou divulgation de secrets commerciaux - devrait accepter les propositions françaises concernant la limitation des impôts à la source sur lesquels il n'y a pas lieu d'espérer un assouplissement de la position française; mais elle doit, en tout état de cause, refuser l'exigence française relative à la communication des résultats détaillés de ses propres enquêtes. De plus, elle doit demander que les précisions sur la clause d'échange de renseignements soient insérées non pas dans un additif à la convention mais dans un échange de lettres confidentiel.

Le chef de la délégation suisse devrait essayer une nouvelle fois, lors de la prochaine réunion du Comité fiscal de l'OCDE dans la seconde semaine de mai 1966, d'approcher le chef de la délégation française pour lui faire part des dernières concessions que la Suisse est prête à faire. Si besoin en est, il devrait pouvoir recourir aux bons offices de l'Ambassade de Suisse en France pour contacter éventuellement d'autres autorités compétentes en France.

3. On ne doit pas se cacher que l'acceptation par la Suisse d'une nouvelle convention avec la France sur les bases décrites ci-dessus (retenue à la source sur les dividendes et intérêts à un taux élevé et introduction pour la première fois d'une retenue sur les redevances) affaiblirait considérablement la position suisse dans les négociations avec l'Allemagne. Dans ces négociations, la Suisse lutte pour le maintien de l'exonération complète des intérêts et redevances dans le pays de la source en offrant, en contrepartie, une concession sous forme d'une disposition en matière de procédure de remboursement qui ne s'écarte pas de ce que la Suisse est disposée à accorder à la France. De plus, une nouvelle convention avec la France, dont les dispositions essentielles retiennent des solutions que nous estimons défavorables, est susceptible de nous gêner également dans nos négociations futures avec d'autres pays.

Nonobstant ces préjudices possibles, la continuité d'un état conventionnel avec la France justifie, en fin de compte, l'acceptation des demandes françaises à l'exception de celle relative à la communication des résultats détaillés des enquêtes faites en Suisse.

4. Si la position française reste inébranlable sur cette dernière demande, la dénonciation de la convention et la période plus ou moins longue d'absence de relations conventionnelles qui en résultera doivent être prises en considération. Dans cette hypothèse, le Département des finances et des douanes devrait, d'entente avec le Département politique et le Département de l'économie publique, envisager que la Confédération fasse usage de la compétence qui lui est attribuée à l'article 41bis, alinéa 1er, lettre d de la Constitution fédérale qui réserve la perception "des impôts spéciaux à la charge de personnes domiciliées à l'étranger, afin de parer à des mesures fiscales prises par les Etats étrangers" en introduisant une imposition à la source en Suisse sur les redevances payées par des débiteurs suisses à des résidents de France.

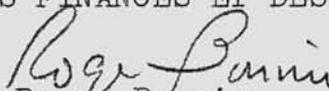
Les trois Départements précités devraient en outre étudier si d'autres mesures, sur le plan économique par exemple, peuvent et doivent être prises.

V.

Nous fondant sur ce qui précède, nous avons l'honneur, d'entente avec le département politique, de proposer ce qui suit au Conseil fédéral:

1. le rapport du Département des finances et des douanes sur les négociations franco-suissees de revision en matière de double imposition est approuvé;
2. le chef de la délégation suisse est chargé de poursuivre les négociations conformément aux instructions qui précèdent (chiffre IV, 2);
3. en cas d'échec de la poursuite des négociations mentionnée sous chiffre 2, le Département politique est autorisé à faire, s'il le juge opportun, une démarche par voie diplomatique, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'Ambassadeur de Suisse en France;
4. le Département des finances et des douanes et le Département politique sont invités à présenter un rapport sur le résultat de ces différentes démarches.

DEPARTEMENT DES FINANCES ET DES DOUANES


Roger Bonvin

Suite voir p. 8

Extrait du procès-verbal

à la chancellerie fédérale

au Département politique (5 exemplaires)

au Département des finances et des douanes (administration
fédérale des contributions: 15 exemplaires)

au Département de l'économie publique, division du commerce
(4 exemplaires)

Annexes:

1. Décision du Conseil fédéral du 24 IX 1965
2. Décision du Conseil fédéral du 18 II 1966
3. Aide-mémoire de la délégation suisse du 23 II 1966
4. Projet de convention du 25 IV 1966
5. Vertrauliche Notiz über die Sitzung der Arbeitsgruppe vom
21.4.1966

Au Département politique pour son co-rapport.

s.B.34.12.F.O. - DZ/FT/gv

Bern, den 4. Mai 1966

AusgeteiltM i t b e r i c h t

zum Antrag des Finanz- und Zolldepartements vom 3. Mai 1966 betreffend Revision des schweizerisch-französischen Doppelbesteuerungsabkommens vom 31. Dezember 1953.

Das Politische Departement stimmt dem Antrag des Finanz- und Zolldepartements, der im Benehmen mit dem Rechtsdienst des Politischen Departements ausgearbeitet wurde, in allen Teilen zu.

In Anbetracht der besonderen Bedeutung dieses Antrages, insbesondere auch der bestehenden Gefahr einer Kündigung des Abkommens von 1953 und damit des Risikos eines vertragslosen Zustandes, legt das Politische Departement Wert darauf, folgende ergänzende Bemerkungen anzubringen:

1. Wie sich die Vertreter des Politischen Departements anlässlich der Verhandlungen selbst überzeugen konnten, ist das vorliegende provisorische Verhandlungsergebnis das äusserste, was in den Verhandlungen ohne Gefahr eines sicheren Bruches erreicht werden konnte. Es ist lediglich dem Verhandlungsgeschick des Chefs der schweizerischen Delegation, Herrn Vizedirektor Locher, zu verdanken, dass ein Abbruch der Verhandlungen vermieden werden konnte, bevor alle wesentlichen Probleme durchbesprochen werden konnten.

2. Wir stimmen dem Finanz- und Zolldepartement insbesondere darin zu, dass mit allen vertretbaren Mitteln versucht werden sollte, eine Kündigung und damit einen vertragslosen Zustand zu vermeiden. In diesem Sinne begrüßen wir auch die dem Chef der schweizerischen Delegation zu übertragende Aufgabe, wobei selbstverständlich auch das Politische Departement bzw. die Schweizerische

Botschaft in Paris entsprechende offizielle Demarchen unternehmen können, sofern sich dies als notwendig erweist.

3. Die strittige Frage bleibt die Auskunftspflicht namentlich in Bezug auf die ausländische Beherrschung von Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz. Solange Frankreich auf der Uebergabe detaillierter Untersuchungsergebnisse, die die schweizerischen Behörden im Rahmen ihrer eigenen Nachforschungen ermittelt haben, besteht, wird eine Einigung nicht möglich sein. In der Tat würde ein Einlenken der Schweiz auf die extreme französische Forderung nicht nur ein Abgehen von der bisher befolgten Praxis in Fragen der Auskunftserteilung auf fiskalischem Gebiet bedeuten; vielmehr würde damit auch auf anderen Gebieten - wir denken z.B. an das uns ebenfalls beschäftigende Problem der Fabrikinspektionen namentlich im Rahmen der Heilmittelkontrollen - ein gefährliches Präjudiz geschaffen, dessen Folgen im gegenwärtigen Moment noch gar nicht überblickt werden könnten. Dazu kommt das vom Finanz- und Zolldepartement zutreffend erwähnte Argument, dass es nicht angeht, dass die Schweiz in einem zwischenstaatlichen Abkommen zugibt, ihre amtlichen Untersuchungen seien nicht seriös und bedürften daher der Nachkontrolle durch den Vertragspartner. Es wäre hier lediglich denkbar, dass in Zweifelsfällen eine nochmalige ergänzende Untersuchung stattfände oder dass im äussersten Falle eine schiedsgerichtliche Lösung gesucht würde.

4. Sollte es zu einer Kündigung des Abkommens kommen, so wäre erneut zu prüfen, welche Vorkehren nötigenfalls auch auf anderen Gebieten im schweizerisch-französischen Verhältnis an die Hand zu nehmen wären.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT