

9 janvier 1980

Coopération internationale dans le domaine de l'assistance au recouvrement des créances fiscales; travaux de l'OCDE, instructions à la délégation suisse à l'OCDE (Comité des Affaires fiscales et Conseil)

Département des finances. Proposition du 13 décembre 1979
 (annexe)

Département des affaires étrangères. Co-rapport du 7 janvier
 1980

Département de justice et police. Co-rapport du 21 décembre
 1979 (adhésion)

Département de l'économie publique. Co-rapport du 4 janvier
 1980 (adhésion)

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. Le rapport du département des finances est approuvé.
2. Les délégués suisses au Comité des Affaires fiscales et au Conseil de l'OCDE sont chargés de s'abstenir lors du vote de la recommandation concernant un modèle de "Convention instituant une assistance administrative mutuelle en matière de recouvrement de créances fiscales".

Extrait du procès-verbal (sans annexe à la proposition):

- EFD	10	(GS 7, ESTV 3)	pour exécution
- EDA	6		pour exécution
- EJPD	3		pour connaissance
- EVD	5	" "	" "
- EFK	2	" "	" "
- FinDel	2	" "	" "

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

S. W. W. W.





EIDGENOSSISCHES FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES ET DES DOUANES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE E DELLE DOGANE

Berne, le 13 décembre 1979

Distribué

Au Conseil fédéral

Coopération internationale dans le domaine de l'assistance au recouvrement des créances fiscales; travaux de l'OCDE

I.

Une collaboration internationale en matière fiscale s'est développée depuis une cinquantaine d'années dans le domaine de l'élimination de la double imposition. La Suisse a pris une part active à tous les travaux sur le plan multilatéral et a également conclu plus de 20 conventions bilatérales de ce genre. Cette coopération était conforme tant à ses intérêts économiques (éliminer un obstacle non tarifaire à la liberté des échanges) qu'à ses expériences intérieures (élimination de la double imposition intercantonale).

De nombreux Etats ont toutefois toujours cherché à lier à cette collaboration en matière d'élimination de la double imposition une collaboration en matière d'assistance au recouvrement des créances fiscales. Avant la guerre déjà, la Société des Nations qui s'était occupée de la double imposition internationale avait également entrepris des travaux en vue d'assurer dans un Etat le recouvrement de créances fiscales laissées en souffrance par un contribuable dans un autre Etat. On estimait alors que la collaboration internationale en matière fiscale devait avoir pour but d'"éviter qu'un contribuable se trouve imposé par des pays différents pour un même revenu" mais aussi "d'empêcher que certains revenus échappent à toute taxation".

Au cours des dernières années, la mobilité croissante des personnes a rendu pour de nombreux Etats le problème encore plus aigu: la facilité qu'il y a actuellement à mettre une frontière entre l'Etat où l'on est redevable de certains impôts et son domicile justifie à elle seule, dans l'intérêt bien compris des Etats et des contribuables de bonne foi, une intensification de la coopération internationale dans le domaine de l'assistance au recouvrement des créances fiscales.

La Suisse pour sa part a constamment rejeté toute forme d'assistance internationale au recouvrement des créances fiscales en faisant valoir les motifs suivants:

- Il appartient à chaque Etat de prendre lui-même des mesures propres pour assurer le recouvrement de ses impôts, telles que garanties, mesures conservatoires, etc.;
- la fiscalité relève au premier chef de la souveraineté de l'Etat, d'où une répugnance à assurer l'exécution forcée en Suisse de créances fiscales étrangères;
- au plan intercantonal, le problème est résolu par un concordat de 1971 (qui remplace un texte de 1911) intitulé "Concordat sur l'entraide judiciaire pour l'exécution des prétentions de droit public" (RS 281.22) auquel tous les cantons suisses sont parties.

II.

C'est en janvier 1969 que le Comité des Affaires fiscales de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) décidait d'entreprendre des études sur ce sujet; ce sont ces études qui sont aujourd'hui achevées. Un modèle de convention bilatérale instituant une assistance administrative mutuelle en matière de recouvrement de créances fiscales a été mis au point (annexe 1). Lors de sa session de janvier 1980, le Comité approuvera sans doute formellement ce texte et le transmettra au Conseil de l'OCDE en demandant que cet organe recommande aux Etats mem-

- 3 -

bres de conclure des conventions bilatérales conforme à ce modèle. Il convient dès lors de définir l'attitude de la Suisse à l'égard de ce modèle et de donner des instructions aux délégués suisses tant au sein du Comité des Affaires fiscales qu'au sein du Conseil de l'OCDE.

Le champ d'application de la convention modèle est très large, tant en ce qui concerne les personnes visées que les impôts couverts. Du point de vue des personnes en effet, si un Etat A a une créance fiscale contre une personne domiciliée dans un Etat B et qui possède des biens (mobiliers ou immobiliers) dans un Etat C, l'Etat A (Etat requérant) pourra s'adresser directement à l'Etat C (Etat requis); ce pourra être notamment le cas lorsqu'il existe une convention entre les Etats A et C, mais pas entre les Etats A et B. La convention s'applique en outre non seulement aux personnes juridiquement redevables d'un impôt, mais également aux personnes qui, selon la législation de l'Etat requérant, sont tenues d'acquitter l'impôt pour le compte du contribuable (retenue à la source ou taxe sur le chiffre d'affaires, p.ex.) (art. 1). Quant aux impôts visés, ils peuvent être de n'importe quelle catégorie: impôts sur le revenu et sur la fortune, impôts sur les successions et les donations, taxes sur le chiffre d'affaires (IChA, TVA), etc. (art. 2).

L'assistance administrative prévue par la convention peut revêtir diverses formes, plus ou moins rigoureuses pour le contribuable:

- la simple notification d'actes qui a pour but de rappeler à l'intéressé ses obligations fiscales dans l'Etat requérant (art. 4);
- un échange de renseignements facilitant à l'Etat requérant le recouvrement de ses propres créances (art. 5);
- l'assistance au recouvrement proprement dite (art. 6 à 11);
- des mesures conservatoires pour les créances fiscales qui ne sont pas encore définitivement dues (art. 12).

Enfin, parmi les dispositions générales, on remarquera une clause échappatoire qui permet à l'Etat requis de refuser l'assistance dans certaines circonstances (art. 16).

Il convient d'insister sur le fait que ce texte n'est qu'un modèle de convention, qu'il n'a pas à être signé par la Suisse et que l'adoption d'une recommandation par le Conseil de l'OCDE à son sujet ne créera aucune obligation juridique pour notre pays. Une telle recommandation de la part de l'OCDE revêt toutefois un poids moral certain.

III.

Contrairement à une convention de double imposition qui est conclue dans l'intérêt des contribuables, une convention d'assistance au recouvrement a pour but de protéger les intérêts des fiscaux. Le projet finalement retenu prévoit néanmoins certaines garanties non négligeables au profit du poursuivi. Il n'en demeure pas moins que certains Etats membres de l'OCDE, qui ont pris part à l'élaboration du projet, ont d'ores et déjà fait savoir qu'ils ne pourraient sans doute pas conclure des conventions de cet ordre dans un avenir rapproché. C'est ainsi que la Grande-Bretagne et l'Irlande font valoir des objections de nature juridique: le droit britannique ou irlandais ne prévoit aucune possibilité pour ces pays d'encaisser les impôts d'un autre Etat et le Parlement n'est sans doute pas prêt à créer cette possibilité. Les Etats-Unis présentent une objection de nature plus politique: l'administration doute en effet que le Sénat américain approuve de tels accords, une certaine retenue s'étant manifestée ces dernières années au Sénat dans la coopération internationale en matière fiscale. L'Espagne et le Portugal, faisant valoir le caractère peu développé de leur appareil administratif, estiment ne pas pouvoir être en mesure, pour des raisons uniquement pratiques, de procéder au recouvrement de créances fiscales étrangères. Enfin, d'autres pays qui n'ont pas encore fait connaître leur position pourraient également se joindre à ce groupe d'Etats réticents; il s'agit en particulier du Canada et du Japon.

En Suisse, la question s'était déjà posée en 1969/1970 de savoir si notre pays devait participer aux travaux de l'OCDE ou s'en distancer d'emblée, ainsi que les milieux bancaires en particulier le préconisaient. L'administration avait alors estimé plus opportun de suivre ces travaux plutôt que de les ignorer. C'est ainsi qu'un délégué suisse a régulièrement participé aux travaux d'élaboration du modèle de convention. Le texte final du modèle de convention a ensuite fait l'objet d'une consultation limitée aux administrations cantonales des contributions et aux principales organisations économiques. Les résultats de cette consultations sont reproduits dans l'annexe 2.

Même si quelques cantons manifestent un certain intérêt pour de telles conventions, ils n'en soulignent pas moins deux aspects:

- a) d'une part, ils ne pourront pas seulement attendre une assistance de l'autre Etat contractant, mais ils devront également la fournir à la demande de cet autre Etat;
- b) d'autre part, c'est précisément là où l'intérêt d'un canton existe en raison de départs subits de contribuables (travailleurs saisonniers d'Italie, d'Espagne, de Yougoslavie, etc.) que les Etats concernés et leurs administrations offrent le moins de garantie pour donner suite à ces demandes suisses concernant leurs citoyens rapatriés.

Pour ces raisons, les avis qui plaident pour une attitude réservée (plusieurs cantons, IChA, banquiers, Vorort, etc.) n'en ont que plus de poids.

IV.

Compte tenu de ces divergences de vues, nous sommes d'avis que la Suisse devrait faire preuve d'une attitude réservée. En vertu de la règle de l'unanimité qui régit les décisions du Conseil de l'OCDE, notre pays pourrait faire échouer toute l'entreprise en votant contre le projet de recommandation. Une telle opposition serait toutefois politiquement peu habile et pratiquement inefficace. La conclusion de conventions bilatérales d'assistance au recouvrement avec des Etats étrangers, notamment avec nos grands voisins immédiats l'Allemagne, la France et l'Italie, soulèverait de son côté trois sortes d'objections:

- Du point de vue administratif et pratique, l'administration éprouverait des difficultés à faire face à des demandes sans doute nombreuses d'assistance au recouvrement; l'effectif du personnel à disposition permet déjà difficilement d'encaisser nos propres impôts et la situation n'ira certainement pas en s'améliorant, d'une part en raison du blocage de l'effectif du personnel de la Confédération et d'autre part en raison de difficultés de recrutement de personnel qualifié.
- Juridiquement parlant, il est certain que l'approbation par les Chambres fédérales d'une convention bilatérale et sa ratification créeraient les bases nécessaires pour procéder au recouvrement. Il n'en demeure pas moins que l'idée de mettre l'appareil administratif suisse et son pouvoir coercitif à la disposition d'une administration fiscale étrangère heurte ce que l'on pourrait appeler une certaine conscience juridique suisse.
- Du point de vue politique, il est clair qu'en l'état actuel des choses, de telles conventions n'ont pas la moindre chance d'être approuvées par les Chambres. On ne peut pas non plus nier qu'elles seraient préjudiciables à des intérêts économiques suisses importants.

Dans ces conditions, nous proposons au Conseil fédéral que la délégation suisse à l'OCDE (Comité des Affaires fiscales et Conseil) s'abstienne lors des votes décisifs relatifs au modèle de convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière de recouvrement des créances fiscales. De cette façon, la Suisse exprimera sa position de principe actuelle sans bloquer la procédure au sein de l'OCDE. Elle ne limitera cependant pas sa liberté d'action dans le futur.



Nous fondant sur ce qui précède, nous avons l'honneur de

prop o s e r

Legislativfinanzplan 1981/83. Sparpaket 1980

1. Le rapport du Département des finances est approuvé.
2. Les délégués suisses au Comité des Affaires fiscales et au Conseil de l'OCDE sont chargés de s'abstenir lors du vote de la recommandation concernant un modèle de "Convention instituant une assistance administrative mutuelle en matière de recouvrement de créances fiscales".

Lineare Kürzung der Bundesleistungen an Dritte

11 Es ist ein allgemeinverbindlicher, verbindlichpflichtiger Bundesbeschluss vorzusehen, der eine Kürzung der Bundesleistungen an Dritte von 10 % (Bundesabgaben und 1982 vorsieht.

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES

12 Im gleichen Bundesbeschluss ist ein Verbot der Delegation an den Bundesrat vorzusehen, die den Bundesrat beauftragt, einzelne Sachbereiche bzw. Bezückergruppen (z. B. Kantone) von der 10 %igen Kürzung ganz oder teilweise auszunehmen.

A L L E

G.-A. Chevallaz

13 Im Bundesbeschluss ist jedoch festzusetzen, dass diese Ausnahmeregelung von Ziffer 12 in dem Sinne restriktiv zu handhaben ist, dass die Gesamtsumme der Einsparungen als Folge

Annexe: 1. Modèle de convention instituant une assistance administrative mutuelle en matière de recouvrement de créances fiscales

2. Analyse des réponses à la consultation

Pour co-rapport aux:

- Département des Affaires étrangères
- Département de justice et police

Extrait du procès-verbal:

- DFF 10 (SG 7, AFC 3)
- DFAE
- DFJP

Sparpaket Januar 1980

Den Vorschlägen, wie sie auf der Tabelle Seite 4 des Arbeitspapiers vom 4.1.80 wiedergegeben sind, wird, mit folgender Korrektur, zugestimmt:

21 Bei der linearen Subventionskürzung fällt die Reserve von 50 Mio weg, und es sind in den Jahren 1981 und 1982 360 Mio einzusetzen und nicht 370 bzw. 380 Mio.