

4.2. Fiscalité de l'épargne

Les « Bilatérales II » entre la Suisse et l'Union Européenne (UE) comprennent notamment un accord sur la fiscalité de l'épargne.

Grandes lignes de la solution négociée entre la Suisse et l'UE

Pour l'UE, la fiscalité de l'épargne implique l'imposition des revenus de l'épargne qui sont versés à une personne physique domiciliée dans un Etat de l'UE. Dès le début, la Suisse a déclaré qu'elle n'avait aucun intérêt à attirer des transactions qui ne serviraient qu'à contourner une règle d'imposition prévue par l'UE. Elle a ainsi d'emblée accepté de participer, sous réserve du secret bancaire, à des négociations sur une solution équivalente à la réglementation interne de l'UE.

Le noyau de l'accord est constitué par l'engagement de la Suisse d'introduire une retenue d'impôt de 15 % pour commencer, puis de 20 % et enfin de 35 % dès le 1er juillet 2011. Grâce à cette solution, notre pays garantit que la réglementation prévue par l'UE ne pourra pas être contournée par le biais de son territoire. Par ailleurs, l'ordre juridique suisse et le secret bancaire sont préservés.

Le 18 août 2004, le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation sur la **Loi fédérale sur la fiscalité de l'épargne**. A cette occasion, le DFF a publié le communiqué de presse suivant (extraits) :

« En complément à la consultation sur les Bilatérales II entre la Suisse et l'Union européenne (UE), les intéressés sont appelés à donner leur avis sur un avant-projet de loi fédérale sur la fiscalité de l'épargne.

La loi fédérale sur la fiscalité de l'épargne complète l'accord sur la fiscalité de l'épargne passé avec la Communauté européenne. (...).

Cette loi (...) définit notamment la procédure et l'organisation applicables dans le cadre de la retenue d'impôt prévue par l'accord et de l'entraide administrative en cas de fraude fiscale et d'infractions équivalentes en relation avec la fiscalité de l'épargne. (...)

Cet accord a pour but de garantir que les règles prévues dans la directive européenne sur la fiscalité de l'épargne ne puissent être contournées par le biais de la Suisse. »

Message relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords ("accords bilatéraux II")

(du 1^{er} octobre 2004)

Dans ce message (04.063) qui comprend, entre autres, le projet de future **Loi fédérale concernant l'accord avec la Communauté européenne relatif à la fiscalité de l'épargne (Loi sur la fiscalité de l'épargne, LFisE)**, le Conseil fédéral relève notamment (*cf. message, chiffre 138*) que:

Avec l'accord sur la fiscalité de l'épargne, la Suisse s'engage vis-à-vis de la CE à soutenir les Etats membres dans l'imposition des personnes physiques résidant sur leur territoire qui reçoivent des paiements transfrontaliers d'intérêts par l'intermédiaire d'agents payeurs suisses. A cette fin, la Suisse prévoit l'introduction d'une retenue d'impôt par les agents payeurs sis sur son territoire ou, en lieu et place, la remise d'une déclaration des intérêts, dans la mesure où le bénéficiaire des intérêts domicilié fiscalement dans un Etat membre en donne l'autorisation à l'agent payeur.

La Suisse a, par contre, refusé l'échange automatique d'informations sans consentement exprès du bénéficiaire des intérêts, étant donné qu'une telle réglementation serait inconciliable avec le secret bancaire en matière fiscale. Elle n'était également pas prête à accepter le passage à l'échange automatique d'informations à l'échéance d'un délai transitoire. La Suisse n'a pas exigé la réciprocité, c'est-à-dire le prélèvement d'une retenue ou la remise de déclarations concernant les paiements d'intérêts à des personnes physiques ayant leur résidence en Suisse par des agents payeurs sis dans les Etats membres.

Les négociations ont abouti à une solution politique ayant les effets suivants :

- a) introduction d'une retenue d'impôt avec un taux s'accroissant : d'abord 15 %, puis 20 %, et finalement 35 % dès la septième année consécutive à l'introduction du système de fiscalité de l'épargne,
- b) déclaration volontaire en cas d'autorisation expresse donnée par le bénéficiaire effectif des intérêts (remplace la retenue d'impôt,
- c) partage des recettes de la retenue entre les Etats membres de l'UE et la Suisse à raison de trois quart pour un quart, et
- d) introduction de l'assistance administrative en matière fiscale entre les Etats membres et la Suisse en cas de fraude fiscale ou d'infractions ayant le même degré de gravité.

En outre, les parties sont convenues de renoncer, de manière réciproque, à l'imposition à la source des paiements transfrontaliers de dividendes, d'intérêts et de redevances entre sociétés de capitaux associées. C'est sur cette base que l'accord ainsi que le mémorandum d'entente y relatif ont pu être négociés.

Une loi fédérale sur la fiscalité de l'épargne vient donc compléter l'accord sur la fiscalité de l'épargne. Elle définit notamment la procédure et l'organisation applicables dans le cadre de la retenue d'impôt prévue par l'accord et de l'assistance administrative en cas de fraude fiscale ou d'infractions équivalentes en relation avec la fiscalité de l'épargne.

Les principaux points de l'accord sur la fiscalité de l'épargne et de la **Loi fédérale sur la fiscalité de l'épargne** sont les suivants :

- **Introduction d'une retenue d'impôt sur les intérêts de source étrangère qu'un agent payeur sis en Suisse** (par ex. banques ou gérants de fortune suisses) **crédite ou verse à une personne physique qui a son domicile fiscal dans un Etat membre de l'UE.**

Cette retenue d'impôt ne s'applique donc pas aux intérêts versés par des débiteurs suisses, qui sont, en principe, déjà soumis à l'impôt anticipé suisse. Elle concerne en outre uniquement les **intérêts** générés par l'épargne de **personnes physiques** domiciliées dans l'UE. Les dividendes de source étrangère versés à des personnes morales ou physiques ayant leur siège ou résidant à l'étranger ne sont donc pas non plus concernés par cette retenue.

- **Le taux de cette retenue d'impôt augmentera par paliers successifs** au fil des ans : pour commencer, il se montera en effet à **15 %** au cours des trois premières années, puis à **20 %** au cours des trois années suivantes et enfin à **35 %** dès la septième année, soit **en principe dès le 1^{er} juillet 2011.**
- **Le produit de cette retenue d'impôt est réparti** à raison de **75 %** en faveur de l'Etat de résidence du bénéficiaire des intérêts et de **25 %** à la Suisse. Selon le projet du Conseil fédéral, les cantons devraient participer à hauteur de 10 % à la part de la retenue d'impôt-UE revenant à la Suisse (soit 2,5 %).
- Sur présentation d'une attestation de retenue d'impôt, l'Etat membre de l'UE dans lequel réside le bénéficiaire effectif impute le montant de la retenue sur les impôts que ce dernier lui doit au titre de ces intérêts et – le cas échéant – lui rembourse un éventuel excédent.
- Une personne physique qui a son domicile fiscal dans un Etat membre de l'UE peut éviter la retenue d'impôt en autorisant expressément l'agent payeur à déclarer le paiement des intérêts à l'autorité compétente de son Etat de domicile (divulgarion volontaire).

- La retenue d'impôt est considérée comme une mesure équivalente à l'échange automatique d'informations prévu dans toute l'UE (excepté en Autriche, en Belgique et au Luxembourg).
- Une assistance administrative entre les Etats membres et la Suisse est introduite en cas de fraude fiscale ou d'infractions ayant le même degré de gravité.

Sous réserve de la ratification par les Chambres fédérales et à condition qu'une demande de référendum ne soit pas déposée, il est prévu que l'accord sur la fiscalité de l'épargne soit **applicable dès le 1^{er} juillet 2005**.

Délibérations parlementaires

- 2004, 19 octobre : la CER-N accepte à l'unanimité d'enter en matière. Bien que n'ayant pas terminé l'examen de la loi, la commission a déjà décidé, par 18 voix contre 10, de proposer au plénum de ne pas accorder 10 % de la part fédérale aux cantons. Selon le président de la commission Fulvio Pelli (PRD/TI), il n'y a pas de raison que ceux-ci obtiennent une partie du produit d'un impôt qu'ils ne contribuent pas à encaisser.

La commission juge par ailleurs que la loi d'application de cet accord sur la fiscalité de l'épargne est lacunaire, qu'elle comprend divers points faibles et même des «trous». Selon son président, elle pourra en effet être facilement détournée puisqu'elle ne s'applique qu'aux personnes physiques. Il suffira par exemple de créer une société pour échapper à la retenue d'impôt prévue par l'UE. En outre, cette retenue ne concerne que les intérêts et non les bénéfices. Ces lacunes sont néanmoins le fait de l'UE, a estimé M. Pelli. «On n'acceptera pas des reproches ultérieurs à ce sujet», a-t-il insisté.

La CER-N poursuivra ses délibérations à mi-novembre. Elle attend des renseignements complémentaires et la décision de son homologue du Conseil des Etats avant de trancher dans le détail.

- 2004, 29 octobre : la CPE-E décide de laisser aux cantons leur participation de 10 % à la part de la retenue d'impôt qui revient à la Confédération (25 %).

Il y a donc divergence à ce sujet entre les deux commissions parlementaires.

- 2004, 2 décembre : par 38 voix sans opposition, le Conseil des Etats donne son aval à la ratification des accords bilatéraux sur la lutte contre la fraude et sur la fiscalité de l'épargne. Il se rallie à sa commission et accorde aux cantons une participation de 10 % sur la partie de la retenue d'impôt qui revient à la Confédération (25 %).

Le dossier passe au Conseil national

- 2004, 9 décembre : Le Conseil national approuve l'ensemble des «bilatérales bis». Il approuve en particulier la ratification des traités sur la fiscalité de l'épargne par 146 voix contre 11 et sur la lutte contre la fraude par 71 voix contre 29.

Il crée toutefois une divergence par rapport au Conseil des Etats dans la loi d'application de la fiscalité de l'épargne. S'agissant de la participation des cantons aux recettes provenant de la retenue d'impôt EU, il suit en effet sa commission et refuse, par 102 voix contre 74, d'attribuer 10 % de la part helvétique de la retenue d'impôt UE, qui devrait donc revenir intégralement à la Confédération.

Il y a ainsi divergence entre les Conseils.

Le projet retourne au Conseil des Etats.

- 2004, 14 décembre : le Conseil des Etats maintient tacitement sa décision d'accorder aux cantons 10 % de la part suisse de la retenue d'impôt UE sur l'épargne.

Le projet retourne donc au Conseil national en vue de l'élimination de cette ultime divergence.

- 2004, 15 décembre : le Conseil national revient sur sa décision d'attribuer entièrement la nouvelle ressource à la Caisse fédérale et se rallie à la version du Conseil des Etats visant à verser aux cantons 10 % de la part de la retenue d'impôt UE revenant à la Suisse.

Afin de « pourvoir aller de l'avant et de boucler le dossier des bilatérales II », le Conseil national a ainsi suivi une proposition de minorité par 128 voix contre 46 et 3 abstentions. La majorité de sa commission estimait en revanche que les cantons n'avaient pas à profiter d'une taxe qu'ils ne contribuaient pas à percevoir. L'absence de toute base constitutionnelle pour répartir le nouvel impôt a également été relevée.

Il n'y a donc plus de divergence entre les Conseils.

- 2004, 17 décembre : l'**Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE sur la fiscalité de l'épargne et des modifications législatives qui en découlent (Loi fédérale sur la fiscalité de l'épargne)** est accepté en votations finales, par 171 voix contre 16 au Conseil national et par 42 voix sans opposition au conseil des Etats.

Sous réserve d'un référendum, le prélèvement de la retenue à la source UE entrera donc en principe en vigueur dès le 1^{er} juillet 2005.

- 2005, 24 juin : le Département fédéral des finances publie un communiqué de presse précisant que l'accord sur la fiscalité de l'épargne entre la Suisse et l'UE **entrera bien en vigueur le 1^{er} juillet 2005.**

Extraits du communiqué :

L'accord sur la fiscalité de l'épargne entre la Suisse et l'UE entre en vigueur le 1er juillet. L'engagement de la Suisse d'introduire une retenue d'impôt sur les intérêts versés aux contribuables domiciliés dans l'UE constitue le point principal de cet accord. À la place de la retenue d'impôt, l'accord prévoit également la divulgation volontaire du paiement des intérêts à l'État de domicile du bénéficiaire des intérêts. Notre pays s'assure ainsi que la directive sur la fiscalité de l'épargne ne sera pas contournée en passant par la Suisse et que le secret bancaire institué dans notre droit est préservé en matière d'impôts sur le revenu. (...)

(...)

En relation avec l'entrée en vigueur de cet accord, l'AFC offrira sur son site Internet une documentation complète qui comprend notamment un guide décrivant en détail les obligations des agents payeurs.