

LES BANQUIERS PRIVES SUISSES PRENNENT POSITION SUR TROIS PROJETS DE LOIS

Durant l'été, le Conseil fédéral a ouvert des procédures de consultation sur trois sujets importants pour la place financière. Ces projets législatifs concernaient :

- une nouvelle loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite liées à des personnes exposées politiquement (ou PEP) ;
- la révision du droit pénal fiscal ;
- la révision de la loi sur l'assistance administrative fiscale.

L'Association des Banquiers Privés Suisses (ABPS) a pris position dans les trois cas.

Blocage et restitution des valeurs d'origine illicite liées à des PEP

Les banquiers privés ont relevé que la Suisse dispose déjà d'un dispositif efficace pour traiter la problématique des avoirs des PEP. Le projet de loi fédérale ne peut donc avoir pour but que de doter la législation suisse d'une base juridique formelle destinée à mieux encadrer les mesures de blocage et de restitution, et de pallier les lacunes des ordonnances du Conseil fédéral fondées sur le droit d'urgence, qui sont notamment apparues lors du « Printemps arabe ». Il s'agit donc avant tout de renforcer la sécurité juridique.

Malheureusement, le projet mis en consultation comporte de nombreuses notions juridiques indéterminées et autres imprécisions incompatibles avec l'objectif précité. De manière générale, l'ABPS plaide pour que l'on reprenne les définitions contenues dans les dispositions légales et réglementaires déjà en vigueur, en particulier dans le domaine de la lutte anti-blanchiment.

Il s'agit notamment de prévoir que les avoirs concernés des PEP ne soient pas d'origine « illicite », mais bien criminelle. De même, par souci de cohérence, la définition de PEP doit être reprise de l'ordonnance pertinente édictée par la FINMA (OBA-FINMA). En outre, les valeurs patrimoniales visées doivent être non seulement gérées en Suisse, mais aussi déposées dans notre pays, faute de quoi la législation helvétique ne saurait s'appliquer. Enfin, les obligations d'annonce prévues par le projet de loi ne devront pouvoir être imposées qu'aux personnes ou institutions dépositaires des avoirs en question. Du côté des autorités fédérales, il importera de prévoir un guichet unique pour toutes les annonces prévues dans le cadre de la lutte anti-blanchiment, sans quoi un désordre incompatible avec l'objectif poursuivi par la loi ne manquera pas de s'installer.

La coordination des mesures de blocage à l'encontre d'ex-dictateurs et de leurs proches doit être systématique, contraignante et menée autant que possible de concert avec les autorités compétentes des principales places financières internationales. Au minimum, cette coordination doit pouvoir être assurée avec les principaux Etats de l'UE. On se souviendra que cet aspect avait laissé à désirer lors du Printemps arabe, ce qui avait obligé la Suisse à revenir sur certaines listes établies sur des bases erronées.

Révision du droit pénal fiscal

Le Conseil fédéral a justifié la réforme du droit pénal fiscal par un souci de coordonner et d'uniformiser les normes pénales et la procédure pénale fiscale. Les banquiers privés ne remettent pas en cause cet objectif mais n'en rejettent pas moins la révision proposée, ceci pour trois raisons principales.

Premièrement, il ne leur paraît pas admissible que, sous couvert des buts précités, on durcisse massivement les peines infligées en cas d'infraction fiscale, en particulier pour les personnes autres que le contribuable visé, à savoir en particulier les banques et leurs collaborateurs.

Deuxièmement, la proposition de confier à un fonctionnaire cantonal (en l'occurrence le directeur de l'administration fiscale du canton concerné) la responsabilité de recourir à de nouveaux moyens d'enquête et à des mesures de contrainte (p.ex. : perquisition, arrestation, accès aux comptes bancaires, etc.) n'est pas acceptable. En appliquant de telles mesures, ce fonctionnaire serait alors juge et partie. Cette question soulève la problématique du rapport qui existe en Suisse entre le citoyen et l'Etat, dont les auteurs du projet ont fait trop peu de cas, comme en témoigne le rapport explicatif joint à la consultation.

Enfin, troisièmement, compte tenu des projets de révision en cours, tant au plan international (mise en œuvre des Recommandations du GAFI) qu'au plan interne (débat sur la nécessité d'un impôt de garantie en cas de remise en cause du secret bancaire fiscal, prescription en matière pénale, initiative « Oui à la protection de la sphère privée »), la révision proposée doit faire place à une réévaluation globale des modifications législatives et de leur impact.

En résumé, les profondes modifications proposées par le projet révision du droit pénal fiscal doivent faire l'objet d'une réflexion globale. Il ne s'agit pas de simples mesures techniques limitées au domaine fiscal mais d'une réforme susceptible de remettre en cause des aspects fondamentaux de notre ordre juridique.

Révision de la loi sur l'assistance administrative fiscale (LAAF)

Le Conseil fédéral a mis en consultation, en procédure accélérée, la révision de la LAAF. Cette loi n'a été votée par l'Assemblée fédérale que l'année dernière et elle est entrée en vigueur le 1^{er} février 2013. La raison de cette révision tient à la nécessité impérieuse, pour la Suisse, de passer l'« examen par les pairs » du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, qui est une émanation de l'OCDE. Il s'agit pour notre pays de démontrer qu'il a mis en œuvre les standards internationaux en la matière.

Les banquiers privés reconnaissent la validité de cet argument mais ils regrettent que le Gouvernement n'ait pas pris les mesures qui s'imposaient avant l'adoption de cette loi par le Parlement. Car on sait depuis juin 2011 que le texte sur lequel planchaient les Chambres fédérales pas plus tard que l'an dernier n'était pas entièrement conforme aux standards internationaux.

Dans ce contexte, le point le plus sensible concerne l'exigence selon laquelle la législation de chaque Etat doit permettre, au moins dans des circonstances exceptionnelles, qu'une personne visée par une demande de renseignement n'en soit pas préalablement informée. Cette exigence est délicate car contraire au principe constitutionnel du droit d'être entendu. L'ABPS ne conteste pas la nécessité de respecter le standard international, mais elle insiste sur le caractère exceptionnel de la mesure en question. Elle estime que les explications fournies à ce sujet par le Conseil fédéral font état d'une interprétation trop large, qui conduira à faire de l'exception la règle.

En revanche, les banquiers privés ne peuvent pas se déclarer d'accord avec d'autres propositions contenues dans le projet en consultation. Ceci vaut en particulier pour :

- l'utilisation de données volées – même passivement – pour fonder l'imposition d'un contribuable. Cette pratique est inacceptable. Elle est d'ailleurs rejetée par plusieurs pays, si bien que la Suisse serait loin d'être seule à refuser une pratique aussi discutable, qui ne fait d'ailleurs pas partie du standard international défini par le Forum mondial précité ;
- l'effet rétroactif de la révision législative, qui enfreint un principe fondamental du droit ;

- la compétence accordée au Conseil fédéral de modifier la définition des demandes de renseignements groupées. A cet égard, il ne semble pas concevable que l'Exécutif puisse modifier une disposition législative aussi importante sans en référer au Parlement.

Association des Banquiers Privés Suisses – Septembre 2013