



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

20.04.2016

Examen quant à la création d'un centre de renseignement destiné aux Suisses de l'étranger pour les questions fiscales et financières

**Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Graber
14.3752**

Résumé

Les Suisses sont de plus en plus nombreux à déplacer le centre de leurs intérêts vitaux à l'étranger, et ils se trouvent alors confrontés à des questions fiscales et financières parfois complexes. Les autorités fiscales de l'Etat de résidence prêtent depuis peu une attention croissante aux détenteurs de comptes bancaires en Suisse. Aux Etats-Unis notamment, le durcissement du régime d'imposition a été source de différends entre les banques suisses et le fisc américain. Il a débouché sur la réglementation américaine unilatérale du *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), qui prévoit l'imposition dans le monde entier des citoyens américains et des détenteurs d'un titre de séjour (*green card*). De plus en plus souvent, les Suisses qui résident en France sont également confrontés à des problèmes fiscaux en raison d'un durcissement du régime d'imposition.

L'accent porté par de nombreux Etats sur la lutte internationale contre la soustraction fiscale et la mise en œuvre prévue de l'échange automatique de renseignements en matière fiscale (EAR) à titre de principale mesure réglementaire constituent une réalité nouvelle dans la pratique fiscale internationale à laquelle la communauté des Suisses de l'étranger ne peut échapper. L'incertitude a peu à peu gagné les contribuables concernés, raison pour laquelle la Confédération, en particulier le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI) en tant qu'organe compétent, s'est donné pour objectif de renseigner en permanence sur l'évolution des questions fiscales et financières internationales. Par l'intermédiaire notamment d'un réseau regroupant tous les services spécialisés compétents, elle veut garantir que les citoyens suisses déstabilisés reçoivent une réponse rapide et fiable à leurs interrogations.

Dans le domaine fiscal et financier, divers acteurs de l'administration fédérale collaborent étroitement, ce qui semble indispensable vu la complexité de la matière et les connaissances spécialisées nécessaires. A cet égard, le *guichet unique* de la Direction consulaire du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) est la centrale principale pour les préoccupations des Suisses de l'étranger. Ce guichet inclut une helpline fonctionnant 24 heures sur 24, qui accepte également les questions fiscales et financières. Si le guichet ne peut y répondre directement, il consulte les services spécialisés du SFI. Par ailleurs, grâce à Emigration Suisse, le DFAE dispose d'un service d'information pour les Suisses désireux d'émigrer ou de revenir au pays, qui conseille les responsables de la helpline. Emigration Suisse diffuse plusieurs aide-mémoire et dossiers d'information sur les principaux pays d'émigration, dans lesquels sont également abordées des questions fiscales et financières. En cas de problèmes, les Suisses de l'étranger peuvent s'adresser aux représentations suisses (ambassades et consulats). Les représentations suisses s'assurent ensuite que les services compétents répondent rapidement aux questions spécifiques. Etant donné que le droit fiscal est réglé au niveau national, ce sont en principe les autorités de l'Etat de résidence qui connaissent le droit et la pratique en vigueur et qui peuvent donc les appliquer. Les représentations suisses à l'étranger ne peuvent ni s'exprimer de manière contraignante sur un cas particulier, ni offrir une prestation de conseil, que les Suisses de l'étranger doivent solliciter de tiers, par exemple d'une entreprise privée (étude d'avocats, conseillers fiscaux). Mais finalement, les autorités de l'Etat de résidence restent compétentes en cas de problèmes ou de questions. Si nécessaire, les représentations suisses à l'étranger peuvent aussi fournir les adresses de contact. Les Suisses de l'étranger peuvent compter sur un soutien des chambres locales bilatérales de commerce et d'industrie, de même que des clubs suisses. Ces derniers organisent au profit de leurs membres des manifestations portant sur des questions fiscales et financières ou entretiennent en règle générale un réseau de prestataires de services susceptibles d'apporter un soutien en cas de questions ou de problèmes.

La Suisse a conclu des conventions contre les doubles impositions avec 89 Etats (situation: mars 2016); ces accords doivent empêcher que les particuliers et les entreprises suisses soient imposés deux fois. En cas de double imposition, le contribuable concerné ou la contribuable concernée peut exiger l'ouverture d'une procédure amiable. L'accent est mis

clairement sur les obligations internationales de la Suisse. En revanche, on ne peut fournir que de façon limitée des informations sur les régimes fiscaux nationaux: on trouve néanmoins pour certains Etats choisis des informations pertinentes dans les aide-mémoire et les dossiers de pays d'Emigration Suisse.

Outre le *guichet unique* de la Direction consulaire du DFAE, interlocuteur principal pour les questions des Suisses de l'étranger, un réseau de services spécialisés a pour responsabilité de répondre aux questions fiscales et financières. Ce réseau, qui a fait ses preuves, permet à la Confédération de garantir que les ressources des services spécialisés ne soient mises à contribution que pour des cas et des investigations d'une certaine ampleur, et que les cas moins complexes soient traités directement par le guichet. En parallèle, les services spécialisés, notamment le SFI, mettent à disposition une documentation bien fournie comportant les informations de base. Outre le SFI, la division Politiques extérieures sectorielles (DPES) de la Direction politique du DFAE coordonne les aspects de politique extérieure des questions fiscales et financières. Enfin, la Direction des affaires européennes (DAE), c'est-à-dire le centre de compétences de la Confédération pour toutes les questions de politique européenne, intervient également lorsque des questions fiscales et financières touchent les relations entre la Suisse et l'Union européenne (UE).

Les services compétents du DFAE et du Département fédéral des finances (DFF) ont saisi l'occasion qu'offrait le postulat pour examiner et optimiser les processus et les compétences dans les réponses fournies aux questions fiscales et financières. On a pu constater que dans la plupart des cas, le dispositif existant, c'est-à-dire la Helpline DFAE en tant que premier point de contact, permettait de répondre rapidement aux questions, à la satisfaction de la personne concernée. En outre, les services compétents du DFAE et du DFF ont consolidé les informations déjà réunies et les regrouperont et les relieront mieux entre elles afin d'en améliorer l'accès.

Table des matières

1 Introduction	1
1.1 Postulat Graber: texte et développement	1
1.2 Contexte	2
1.3 Structure du rapport	3
2 Conditions-cadres	3
2.1 Sur le plan politique	3
2.2 Sur le plan juridique	4
2.3 Approche intégrée	5
3 Vue d'ensemble des points de contact de la Confédération et des informations disponibles	6
3.1 Représentations suisses à l'étranger	6
3.2 Direction consulaire	7
3.3 Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales	7
3.4 Direction politique	8
3.5 Direction des affaires européennes	8
4 Autres acteurs	8
4.1 Services officiels dans les Etats de résidence	8
4.2 Services privés	9
5 Appréciation des sources d'information disponibles	9
6 Possibilités d'optimisation	10
6.1 Réseau doté d'un <i>guichet unique</i>	10
6.2 Liens supplémentaires	10
6.3 Mise à disposition d'autres informations de base en matière fiscale et financière	10
7 Conclusions	10

1 Introduction

1.1 Postulat Graber: texte et développement

Le 22 septembre 2014, le conseiller aux Etats Konrad Graber a déposé le postulat «Suisse de l'étranger. Centre de renseignement pour les questions fiscales et financières et accès au trafic des paiements» (14.3752) dont la teneur est la suivante:

Texte:

Le Conseil fédéral est chargé d'étudier les mesures suivantes, à titre d'assistance pour les Suisses de l'étranger:

- a. création d'un centre de renseignement chargé de fournir une première information sur ce qu'est un comportement conforme aux règles applicables dans l'Etat hôte dans le domaine de la fiscalité et des autres questions financières;*
- b. extension aux Suisses de l'étranger de l'obligation faite à PostFinance SA d'ouvrir et de gérer un compte pour le trafic des paiements, à condition que les prescriptions juridiques applicables en Suisse et dans l'Etat hôte soient respectées.*

Développement:

Dans le domaine de la fiscalité et des autres questions financières, la situation des Suisses de l'étranger est devenue de plus en plus complexe ces dernières années, non seulement par rapport aux USA, mais dans le monde entier. Il est de plus en plus difficile de se conformer aux dispositions pertinentes en vigueur dans les divers Etats hôtes sans recourir à un conseiller, qui exigera parfois des honoraires élevés. La difficulté consiste fréquemment à reconnaître en temps utile la nécessité même d'avoir à entreprendre une démarche dans l'Etat de résidence. Dans ce contexte, on examinera l'opportunité de créer un centre de renseignement qui ne serait, certes, pas chargé de fournir un conseil individualisé et complet, mais qui serait à même de renseigner les citoyens suisses concernés sur les exigences générales posées par la réglementation d'un Etat hôte et sur les moyens dont ils disposent pour régulariser, le cas échéant, leur situation, y compris en leur recommandant, dans un cas concret, de faire appel aux services de tiers.

Vu l'évolution de la situation, les Suisses de l'étranger éprouvent en outre des difficultés croissantes, dans leur Etat de résidence, à ouvrir un compte auprès d'une banque en Suisse ou même de conserver un compte existant. La loi sur la poste et les dispositions d'exécution inscrites dans l'ordonnance sur la poste n'obligent PostFinance SA à ouvrir et à gérer un compte pour le trafic des paiements et à fournir les prestations y afférentes que si le demandeur est une personne physique ou morale ayant son domicile, son siège ou un établissement en Suisse.

Face à l'augmentation de la mobilité, il est parfaitement justifié que les citoyens suisses domiciliés en permanence ou provisoirement à l'étranger puissent eux aussi disposer d'un compte dans leur pays d'origine, sans qu'ils en soient empêchés de droit ou de fait par des frais excessifs ou par d'autres restrictions. La condition à remplir pour pouvoir disposer d'un compte auprès de PostFinance sera naturellement de respecter les dispositions juridiques applicables en Suisse et dans l'Etat hôte.

La Confédération, comme le prévoit l'article 40 de la Constitution, contribue à renforcer les liens qui unissent les Suisses et les Suissesses de l'étranger à la Suisse et elle légifère notamment sur l'assistance à fournir à ces personnes. Les mesures demandées ici permettront au Conseil fédéral de concrétiser, dans le

domaine de la fiscalité et des autres questions financières, ces obligations constitutionnelles. En même temps, il répondra ainsi à un appel lancé à plusieurs reprises par le Conseil des Suisses de l'étranger.

Le 19 novembre 2014, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat, que le Conseil des Etats a transmis le 8 décembre 2014.

1.2 Contexte

Pour des raisons professionnelles, familiales ou autres, les Suisses sont de plus en plus nombreux à déplacer le centre de leurs intérêts vitaux à l'étranger. Leurs liens avec la Suisse restent cependant importants à leurs yeux: ils conservent leur nationalité et la transmettent aux générations suivantes. Le nombre des Suisses de l'étranger inscrits a doublé en quelque trois décennies pour atteindre 762 000¹ et correspond aujourd'hui environ à la population du troisième canton suisse le plus peuplé, Vaud.

Les rapports économiques très étroits qu'entretient la Suisse avec l'étranger incitent de plus en plus les employés suisses, mais également des indépendants, à rechercher un travail limité dans le temps à l'étranger. Notamment ce groupe croissant de Suisses de l'étranger qui n'ont pas rompu leurs liens commerciaux ou familiaux avec leur patrie sont confrontés à des problèmes fiscaux quelquefois complexes en raison de leur situation – surtout lorsqu'ils détiennent des avoirs ou réalisent des revenus tant en Suisse que dans leur Etat de résidence.

Les modes de vie incluant plusieurs domiciles, pour partie temporaires, compliquent l'imposition des particuliers. Ainsi, déterminer le centre des intérêts vitaux n'est parfois plus guère possible ou exige des efforts considérables. Pour répondre aux exigences d'une imposition équitable, les autorités fiscales nationales sont souvent contraintes de mener des investigations exhaustives. Les charges administratives augmentent en conséquence, tant pour les contribuables que pour les autorités fiscales.

En raison de la situation financière et économique tendue qui se répercute de plus en plus sur les budgets de certains Etats, la pression sur la soustraction d'impôts s'est accrue en ce qui concerne les transactions internationales; les pratiques d'optimisation fiscale ont été l'objet d'un discrédit croissant. Des cas spectaculaires de soustraction fiscale dans les Etats voisins ont focalisé l'attention des médias et alimenté le débat public sur la probité et l'équité fiscales.

Depuis plusieurs années, les personnes imposables à l'étranger et détenant des comptes bancaires en Suisse sont plus étroitement surveillées qu'auparavant par les autorités fiscales de leur Etat de résidence. C'est le cas dans plusieurs Etats membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme dans d'autres pays. Notamment en ce qui concerne les Suisses de l'étranger domiciliés en France et aux Etats-Unis, le problème a été analysé en profondeur.

Ces dernières années, certaines banques suisses ont demandé à leurs clients résidant en France de prouver que leurs comptes et les revenus y afférents avaient bien été déclarés au fisc français. Afin de pousser les clients à régulariser des comptes non déclarés, ces banques leur ont par exemple donné des délais pour fiscaliser leurs avoirs ou limité la possibilité d'effectuer des retraits en espèces jusqu'à la pleine régularisation. Ces mesures ont dans certains cas entraîné des difficultés pour les ressortissants suisses résidant en France.

Aux Etats-Unis, le renforcement de la mise en œuvre du droit fiscal par le différend fiscal des banques avec les Etats-Unis et le *Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)* a généré des incertitudes concernant les comptes détenus à l'étranger par des contribuables américains (personnes américaines). Grâce au FATCA, les Etats-Unis entendent imposer tous les

¹ Statistique des Suisses de l'étranger 2015. Informations complémentaires à l'adresse: www.dfae.admin.ch > Vivre à l'étranger > Publications et statistiques > Statistiques.

comptes détenus à l'étranger par des personnes américaines. Il s'agit d'une réglementation unilatérale qui vaut pour tous les Etats et qui s'applique progressivement depuis le 1^{er} juillet 2014. La Suisse et les Etats-Unis ont conclu un accord de coopération visant à faciliter la mise en œuvre du FATCA (Accord FATCA)².

Les Etats-Unis d'Amérique étant l'un des seuls pays à prévoir une imposition dans le monde entier, les Suisses possédant la nationalité américaine ou détenant un titre de séjour permanent aux Etats-Unis (détenteurs de la *green card*) sont imposables par les Etats-Unis indépendamment de leur lieu de résidence. Renoncer à la citoyenneté américaine ou à la *green card* pour échapper aux obligations fiscales vis-à-vis des Etats-Unis, après s'être acquitté des obligations fiscales, a été une décision difficile pour les citoyens qui ont choisi cette voie, et a suscité une attitude critique à l'encontre des autorités américaines.

Par son interpellation du 26 septembre 2013 «Quelles mesures pour soutenir les doubles nationaux américano-suisses?» (13.3836), l'auteur du postulat s'adressait déjà au Conseil fédéral en sollicitant un soutien visant à permettre aux Suisses concernés de régulariser leur situation fiscale vis-à-vis des Etats-Unis. Dans sa réponse, le Conseil fédéral a souligné la compétence des autorités américaines et sa faible marge d'action qui l'empêche d'intervenir en faveur des ressortissants suisses.

Entre-temps, la situation semble s'être améliorée, du moins pour ce qui est des problèmes fiscaux avec les Etats-Unis. De plus, la représentation américaine en Suisse, de même que l'autorité fiscale américaine (*Internal Revenue Service*, IRS) proposent des informations et des conseils.

1.3 Structure du rapport

Le présent rapport est consacré à l'examen de la nécessité et de l'opportunité de créer un centre de renseignement destiné aux Suisses de l'étranger pour les questions fiscales et financières, proposé par l'auteur du postulat. Il rend compte en premier lieu de l'évolution du contexte dans lequel la Suisse se trouve depuis la crise financière et économique de 2007, avant de passer en revue les bases légales pour la création d'un centre de cette nature, de même que les défis et difficultés qui lui sont liés.

Le rapport décrit ensuite la démarche intégrée suivie pour répondre aux questions fiscales et financières, et précise les acteurs et institutions auxquelles les Suisses de l'étranger peuvent déjà s'adresser. L'analyse porte ensuite sur le réseau en place doté d'un guichet central. Enfin, il s'achève sur des propositions d'amélioration dans le sens du postulat.

2 Conditions-cadres

2.1 Sur le plan politique

Suite à la crise financière et économique de 2007, la réglementation du secteur bancaire s'est considérablement renforcée à l'échelle mondiale, y compris en Suisse. En particulier, l'intensification de la lutte internationale contre la soustraction fiscale, accompagnée de la mise en œuvre de l'échange de renseignements en matière fiscale, a incité certaines banques à adapter leurs pratiques commerciales à l'égard de certains groupes de clients.

Cette évolution touche les personnes imposables par les Etats-Unis dont font partie les Suisses vivant aux Etats-Unis. Le différend fiscal entre les banques et les Etats-Unis, de même que l'introduction du FATCA (cf. ch. 1.2) ont grandement contribué au fait que certaines

² RS 0.672.933.63

banques suisses ont limité les services proposés aux personnes imposables par les Etats-Unis ou ne leur ont plus offert de relations bancaires.

Influencés de façon déterminante par l'introduction du FATCA par les Etats-Unis, les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales des Etats du G20 se sont prononcés le 19 avril 2013 en faveur de l'échange automatique de renseignements en matière fiscale (EAR) en tant que nouvelle norme. L'OCDE a été chargée de mettre au point une norme internationale pour l'EAR. Les travaux ont avancé rapidement; la norme a été approuvée en 2014 par l'OCDE et confirmée par les Etats du G20. La norme précise entre autres quelles données doivent être échangées entre les autorités fiscales de deux Etats et de quelle manière il faut procéder. La Suisse souscrit à la nouvelle norme internationale, à laquelle elle a activement contribué. A l'heure actuelle, quelque 100 pays, dont toutes les places financières importantes, se sont déclarés prêts à reprendre la norme. La Suisse et l'UE ont signé le 27 mai 2015 un accord visant l'introduction de la nouvelle norme internationale d'EAR. Ainsi, la Suisse et les 28 Etats membres de l'UE entendent recueillir dès 2017 des données de comptes et les échanger à partir de 2018, après création des bases légales nécessaires. La Suisse prévoit également d'introduire l'EAR avec d'autres Etats avec lesquels elle entretient d'étroites relations économiques et politiques.

Ces éléments témoignent de la complexification, durant ces dernières années, des réglementations internationales en matière fiscale. La mise en œuvre de ces règles et la limitation de l'offre de services des banques génèrent des incertitudes et des besoins accrus d'informations de la part des contribuables.

2.2 Sur le plan juridique

La Constitution fédérale (Cst.)³ définit le rôle et la responsabilité de la Confédération dans la politique relative aux Suisses de l'étranger. Ainsi, l'art. 40 Cst. dispose que la Confédération contribue à renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse, et établit la compétence de la Confédération quant à la législation sur les droits et devoirs des Suisses de l'étranger.

L'art. 40 Cst. est précisé dans la nouvelle loi sur les Suisses de l'étranger (LSEtr)⁴ et son ordonnance d'exécution, l'ordonnance sur les suisses de l'étranger (OSEtr)⁵, entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2015. Une grande importance y est accordée à la responsabilité individuelle des Suisses de l'étranger, qui doit conditionner toutes leurs activités et obligations. L'art. 5 LSEtr énonce explicitement que toute personne qui prépare et réalise un séjour à l'étranger ou qui exerce une activité à l'étranger engage sa propre responsabilité, ce qui englobe aussi la clarification des questions fiscales et financières.

L'art. 10 LSEtr impose certes à la Confédération une obligation d'information, mais cette dernière est en lien direct avec la vie politique en Suisse comme le précise la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats dans son rapport explicatif du 27 janvier 2014⁶. Ainsi, la responsabilité de la Confédération au sens de l'art. 40 Cst. vise à promouvoir les liens qu'entretiennent les Suisses de l'étranger avec leur patrie et à les informer de la législation nationale qui les concerne. Des informations au sens du postulat qui fait l'objet du présent rapport ne sont donc possibles que dans une mesure restreinte.

Le *guichet unique* qui désigne le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) comme interlocuteur premier des Suisses de l'étranger est inscrit à l'art. 7 LSEtr. Il constitue la base

³ SR 101

⁴ RS 195.1

⁵ RS 195.11

⁶ Initiative parlementaire pour une loi sur les Suisses de l'étranger (11.446); Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, 27 janvier 2014 (FF 2014 1851).

sur laquelle reposent les instruments principaux à la disposition de la Confédération pour ses conseils et son appui aux Suisses de l'étranger, notamment le réseau des représentations, la helpline fonctionnant 24 heures sur 24 et un service de conseil pour les Suisses désireux d'émigrer ou de revenir au pays. Dès lors, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les Suisses de l'étranger, le DFAE dispose d'une base explicite au niveau de la loi lui permettant d'exploiter le *guichet unique* déjà opérationnel destiné aux ressortissants et institutions suisses à l'étranger.

En principe, un Etat est libre de fixer et prélever les impôts sur son territoire. Il doit cependant tenir compte de ses obligations internationales, telles que les conventions bilatérales contre les doubles impositions conclues par la Suisse avec 89 Etats (situation: mars 2016). Ces conventions ont pour but d'éviter que les particuliers et les entreprises ne soient imposés à la fois en Suisse et dans un Etat partenaire. En cas de double imposition, le contribuable concerné ou la contribuable concernée peut exiger l'ouverture d'une procédure amiable dans le cadre de laquelle les autorités compétentes des deux Etats partenaires clarifient l'imposition. Le but de cette procédure est d'éviter la double imposition, mais non de définir le montant de l'impôt de l'autre Etat dans le cas particulier ou sa pratique fiscale en général.

Tant qu'un impôt d'un Etat partenaire ne contrevient pas aux dispositions d'une convention contre les doubles impositions en vigueur ou d'autres obligations internationales, la Suisse ne peut en principe pas intervenir auprès d'un Etat partenaire à propos de sa législation fiscale ou de sa pratique d'imposition.

2.3 Approche intégrée

Divers acteurs travaillent déjà en étroite collaboration au sein de l'administration fédérale sur les questions fiscales et financières, ce qui s'impose en raison de la complexité et de l'ampleur de la matière, et partant des connaissances spécialisées exigées. Cette collaboration intense et ce réseau dense garantissent que même les questions complexes seront transmises rapidement aux services spécialisés compétents. Dans l'ensemble, on constate chez les Suisses de l'étranger un besoin accru d'informations en matière fiscale, dû à la diversité et à la complexité des problèmes posés en particulier par les réglementations étrangères. Toutefois, les demandes restent dans un cadre prévisible et peuvent être traitées rapidement et adéquatement avec les ressources disponibles, étant entendu que les conseils ne peuvent guère aller au-delà d'une information de base. En revanche, si les incertitudes devaient persister et entraîner un accroissement du nombre des demandes, le dispositif en place trouverait sans aucun doute ses limites. En lien avec la réponse au présent postulat, on a examiné d'un œil critique les processus et la communication auprès de tous les services concernés par les questions fiscales et financières, en les adaptant au besoin, de sorte que les demandes recevront des réponses encore plus rapides et pertinentes. Par exemple, les processus et les responsabilités dans le traitement des demandes ont été clairement précisés et répartis entre les services concernés.

Globalement, l'avantage d'un guichet central est qu'il est aisément accessible. Dans la plupart des cas, il s'agit d'un point de contact auquel on peut adresser ses questions par écrit ou par téléphone. Lorsque le guichet n'est pas en mesure de répondre directement aux demandes, il veille à ce que les services compétents s'en saisissent.

Avec la Helpline DFAE, la Confédération dispose d'un guichet central de cette nature. Ce dernier est exclusivement géré par du personnel consulaire expérimenté, dont tous les membres ont œuvré un certain temps dans une représentation suisse à l'étranger. Dès lors, la Helpline DFAE est en mesure de traiter un large éventail de problèmes. Actuellement, ces collaboratrices et collaborateurs peuvent répondre directement aux demandes dans une proportion bien supérieure à 90 %, sans devoir recourir à d'autres services. S'agissant de

questions complexes relatives à l'émigration ou au retour au pays, le service spécialisé Emigration Suisse, relevant de la même unité organisationnelle, est immédiatement sollicité.

La Helpline DFAE est le seul guichet de la Confédération accessible 24 heures sur 24: il n'est donc pas étonnant que l'on recoure à ses services pour les questions les plus diverses. Dans la plupart des cas, la réponse peut être fournie par un renvoi à la documentation existante. En revanche, un conseil exhaustif ne peut souvent pas être dispensé, plus particulièrement lorsqu'il s'agit de problèmes complexes. Lorsque des investigations plus poussées s'imposent, on exige généralement que la demande soit formulée par écrit: elle sera transmise sous cette forme, aux services spécialisés concernés.

En ce qui concerne les questions fiscales et financières, un guichet central de la Confédération se trouverait dans la plupart des cas démuné. Il ne pourrait s'exprimer de manière contraignante sur un état de fait concret et ne pourrait par conséquent donner des conseils que dans une faible mesure. Seuls des tiers spécialisés pourraient fournir des conseils juridiques, par exemple une entreprise privée (étude d'avocats, conseillers fiscaux). Par conséquent, un guichet de la Confédération ne pourrait fournir que des informations d'ordre général, établir des contacts avec des services officiels ou en indiquer l'existence. Pour ce faire, il associerait les services spécialisés compétents auxquels il transmettrait les demandes écrites et pourrait coordonner les réponses. Comme mentionné plus haut, la ligne d'assistance du DFAE agit déjà de cette manière pour les demandes en question.

En complément à la Helpline DFAE, et grâce au service Emigration Suisse, le DFAE offre un autre interlocuteur aux Suisses désireux d'émigrer ou de revenir au pays. Dans le domaine fiscal et financier, ce service renvoie les personnes concernées aux services spécialisés. Il ne fournit généralement pas de services de conseil ni d'informations officielles.

3 Vue d'ensemble des points de contact de la Confédération et des informations disponibles

En raison de l'ampleur et de la complexité des questions fiscales internationales, divers services spécialisés de l'administration traitent les questions et demandes des Suisses de l'étranger. Les principaux services sont décrits ci-après, de même que les informations qu'ils offrent.

3.1 Représentations suisses à l'étranger

Les ambassades et les consulats sont les interlocuteurs prioritaires pour toutes les questions consulaires des Suisses de l'étranger. Ils jouent à cet égard le même rôle que le contrôle des habitants d'une commune. En fonction de l'importance des relations économiques et commerciales bilatérales, les représentations suisses à l'étranger abritent un service spécialisé ou un *Swiss Business Hub*, chargés de promouvoir les exportations, les investissements et la place économique suisse. Elles suivent entre autres les développements en matière fiscale et financière, généralement dans une perspective politique. Elles ne disposent donc pas toujours des connaissances spécialisées qui leur permettraient de répondre à des questions spécifiques de particuliers. Elles réceptionnent toutefois les demandes et sont en mesure, lorsqu'elles ne peuvent y répondre directement, de recourir à un réseau d'institutions publiques et privées auxquelles elles renvoient en règle générale.

Les représentations suisses à l'étranger rédigent périodiquement des rapports économiques ou spécialisés, usuellement publiés sur leur site Internet. Plus particulièrement, le rapport économique annuel, que le public peut consulter, comporte en général un chapitre relatif aux questions fiscales et financières, de même qu'une liste de liens utiles vers des autorités ou des associations professionnelles du pays hôte. S'y ajoutent les conseils et les bulletins d'information des *Swiss Business Hubs*, ces derniers étant présents dans la plupart des pays

d'exportation. Si ces conseils et bulletins sont avant tout destinés aux entreprises, ils recèlent néanmoins des informations de base sur les régimes fiscaux nationaux et des adresses de contact. Grâce à leur réseau d'experts, les *Swiss Business Hubs* sont à même de publier occasionnellement des articles spécialisés dans le domaine fiscal, répondant plus particulièrement aux besoins des acteurs économiques suisses.

3.2 Direction consulaire

La Direction consulaire est responsable en tant que *guichet unique* des relations avec les Suisses de l'étranger. Elle exploite à cette fin une ligne d'assistance, 24 heures sur 24, à la disposition de tous les Suisses sollicitant un appui sous forme de services consulaires ou des informations en lien avec un voyage ou un séjour à l'étranger.⁷ La helpline DFAE est le véritable pilier du *guichet unique* pour les Suisses de l'étranger. Pour répondre aux demandes, elle recourt aux documentations d'Emigration Suisse parmi de nombreuses autres sources d'information, et elle peut renvoyer aux services spécialisés pour des questions particulières.

Par ailleurs, la helpline DFAE renvoie les Suisses intéressés par la mobilité ou désireux d'émigrer au service Emigration Suisse de la Direction consulaire (*Swissemigration*). Ce service fournit des informations et des conseils de toute nature à propos du séjour à l'étranger, de l'émigration et du retour au pays. L'offre d'informations comporte des conseils et des dossiers de pays relatifs aux principales destinations d'émigration, et l'on y trouve également des indications sur les aspects fiscaux et financiers.

Emigration Suisse publie des dossiers spécifiques sur les principaux pays d'émigration, contenant des informations générales sur ces Etats, y compris un chapitre consacré aux questions fiscales fournissant des informations de base sur le régime fiscal et des liens utiles vers les autorités fiscales locales. Par ailleurs, le service reçoit les demandes (généralement par le biais de la helpline DFAE) et fournit des informations de nature générale. Il gère également un portail d'information exhaustif et très consulté (www.swissemigration.ch).

Enfin, la division Relations avec les Suisses de l'étranger coordonne la politique vis-à-vis des Suisses de l'étranger et sa mise en œuvre en collaboration avec les représentations suisses. Elle est ce faisant en contact étroit avec l'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE) et ses associations membres, qui peuvent également fournir certaines prestations de conseil.

3.3 Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales

Le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI) offre sur son site internet⁸ une vaste documentation fiscale et financière. Outre ces informations générales sur les développements multilatéraux et bilatéraux les plus récents dans des domaines particuliers (conventions contre les doubles impositions, FATCA ou EAR), le SFI publie annuellement son Rapport sur les questions financières et fiscales internationales et des bulletins d'information périodiques dans lesquels il rend compte en détail des questions fiscales et financières d'actualité.

Le SFI rédige uniquement dans le droit fiscal des communications concernant les développements en matière de fiscalité internationale.⁹ Le SFI répond également aux demandes en matière financière et fiscale émanant de Suisses de l'étranger qui lui sont directement adressées.

⁷ La ligne d'assistance du DFAE est gratuite pour des appels de Suisse ou de l'étranger par Skype.

⁸ www.sif.admin.ch

⁹ Communications concernant les développements en matière de fiscalité internationale du septembre 2015. A consulter sous: www.sif.admin.ch > Thèmes > Politique fiscale internationale > Double imposition et assistance administrative > Documentation.

3.4 Direction politique

Le domaine Finance et économie, abrité au sein de la division Politiques extérieures sectorielles (DPES) de la Direction politique, est compétent au sein du DFAE pour les questions économiques et assure en collaboration avec le SFI qui est responsable dans le domaine, la coordination de la politique extérieure en matière fiscale et financière.

La DPES est généralement le premier point de contact interne pour les questions adressées au *guichet unique* ou à une représentation à l'étranger. Elle dispose de l'expertise nécessaire dans le domaine financier et fiscal et s'efforce de répondre de manière fondée aux demandes, habituellement en étroite collaboration avec les services compétents.

3.5 Direction des affaires européennes

La Direction des affaires européennes (DAE) est le centre de compétences de la Confédération pour toutes les questions de politique européenne. Elle a notamment pour mission d'informer le public de la politique européenne de la Suisse et de l'intégration européenne en général. Il s'agit notamment des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, mais également des questions fiscales et financières générales dans les rapports entre la Suisse et l'UE. Plusieurs des accords bilatéraux concernent également les Suisses de l'étranger, par exemple l'accord sur la libre circulation des personnes¹⁰ ou l'accord sur l'échange automatique de renseignements signé le 27 mai 2015¹¹. La DAE fournit des informations à leur sujet sur son site internet¹² et répond également aux questions des citoyennes et citoyens.

4 Autres acteurs

4.1 Services officiels dans les Etats de résidence

Les Suisses de l'étranger s'adressent aux autorités de l'Etat de résidence pour d'éventuels problèmes ou questions en rapport avec leur situation fiscale. Dans les principaux pays d'émigration à tout le moins, l'accès aux ministères compétents (des affaires étrangères, des finances et de l'économie) de même qu'aux autorités fiscales devrait être assuré. Sur place, les représentations suisses connaissent leurs adresses de contact ou peuvent si nécessaire se les procurer et les mettre à disposition.

Contrairement à la situation régnant en Suisse, les autorités fiscales de certains pays sont moins accessibles pour des questions et des informations. Elles se limitent pour l'essentiel à l'examen de la documentation reçue et sont disponibles pour des renseignements. Cette dernière fonction est généralement assumée par les conseillers fiscaux, auxquels il faut souvent recourir en raison de la complexité de la législation locale. Alors qu'en Suisse, la plupart des contribuables sont en mesure de remplir eux-mêmes et sans difficulté leur déclaration d'impôts, certains Suisses de l'étranger ne pourraient le faire sans avoir recours à des services de conseil eu égard à la complexité de la législation fiscale nationale de leur Etat de résidence.

¹⁰ Accord du 21.6.1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS **0.142.112.681**).

¹¹ Protocole de modification de l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts (FF **2015 8443**).

¹² www.eda.admin.ch/europa

4.2 Services privés

Dans les Etats dotés d'un régime fiscal complexe et d'une législation fiscale confuse, les particuliers contribuables peuvent souvent solliciter des conseils d'études d'avocats ou de sociétés de conseil. Les conseils en matière fiscale devraient être fournis par ces organisations privées car la Confédération n'est pas en mesure de fournir des renseignements fiables sur les affaires d'Etats étrangers. De plus, il faut garder en mémoire qu'en vertu du droit suisse, les autorités peuvent être tenues responsables d'avoir fourni des informations erronées. Ainsi, les représentations suisses font sciemment preuve de retenue lorsqu'elles émettent des recommandations ou donnent des références, sachant qu'elles ne peuvent fournir ce type de prestations et qu'elles seraient tributaires d'avis de tiers ou d'un avocat de confiance.

Les chambres locales bilatérales de commerce et d'industrie jouent un rôle important. Elles connaissent les besoins liés aux spécificités suisses et le contexte local en matière de législation et de pratique. De plus, elles entretiennent un vaste réseau de contacts avec des prestataires de services qui sont souvent membres de la chambre et qui peuvent de la sorte être facilement sollicités. Certaines chambres de commerce et d'industrie organisent pour leurs membres des manifestations ciblées sur des questions fiscales, lors desquelles les membres peuvent quelquefois bénéficier de premiers conseils gratuits.

Alors que les chambres bilatérales de commerce et d'industrie sont généralement (mais pas systématiquement) ouvertes aux représentants des entreprises, les clubs et associations suisses réunissent plutôt des particuliers. Ces organisations sont structurées comme des associations classiques, ce qui devrait en principe permettre à chaque membre de formuler ses questions et demandes. L'association en tant que telle dispose souvent de moyens et de possibilités de constituer une offre de services pour ses membres, par exemple en matière de conseils fiscaux ou financiers. Les représentations suisses à l'étranger elles-mêmes sont en contact étroit avec ces associations et les chambres bilatérales de commerce et d'industrie. Elles sont ainsi en mesure de s'informer rapidement des problèmes prévisibles et si nécessaire de préparer une intervention.

Avec l'OSE, qui défend les intérêts des Suisses de l'étranger vis-à-vis de la politique et des autorités suisses, les Suisses de l'étranger disposent d'un lien direct avec les services de la Confédération, en sus des représentations suisses à l'étranger. L'OSE offre également des informations en matière fiscale et financière, de même que de premiers conseils juridiques.

5 Appréciation des sources d'information disponibles

Les informations de base sont ainsi déjà accessibles et, en raison des nombreux services spécialisés concernés, par divers canaux. Elles sont principalement publiées sur les sites Internet des services spécialisés et des représentations suisses à l'étranger. La helpline DFAE en tant que *guichet unique* pour les questions des Suisses de l'étranger accepte également des demandes en matière fiscale et financière, auxquelles le service Emigration Suisse répondra par la suite directement, en collaboration étroite avec les services spécialisés du SFI. Aux questions complexes nécessitant des investigations supplémentaires, les services spécialisés répondront en général directement. Dans les réponses, l'accent est mis sur les accords internationaux et bilatéraux conclus par la Suisse. Des informations sur les régimes fiscaux nationaux ne peuvent être fournies que de façon restreinte, mais on les trouve dans les conseils aux émigrants et les dossiers de pays d'Emigration Suisse. En principe, la Confédération ne se prononce pas sur les questions relatives aux régimes fiscaux étrangers et renvoie aux services compétents, qu'il s'agisse de la représentation suisse concernée ou des ministères ou autorités fiscales de l'Etat étranger.

6 Possibilités d'optimisation

6.1 Réseau doté d'un *guichet unique*

Par rapport à la situation actuelle, la création d'un centre de renseignement pour les questions fiscales et financières n'apporterait aucune plus-value substantielle. Dans le cadre du *guichet unique*, les Suisses de l'étranger peuvent déjà poser leurs questions par le biais de la helpline DFAE, y compris en matière fiscale et financière. Les responsabilités et les processus sont définis de sorte que les demandes reçoivent une réponse rapide, avec ou sans la collaboration des services spécialisés. Le vaste éventail des questions potentielles en matière fiscale compliquerait le rattachement de la centrale à un service spécialisé donné, dont les ressources seraient par ailleurs exagérément mises à contribution. Jusqu'ici, l'approche en réseau a fait ses preuves: la helpline DFAE en constitue le pivot en même temps que la porte d'entrée du *guichet unique*.

6.2 Liens supplémentaires

Les questions fiscales et financières sont traitées sur diverses plates-formes de communication de la Confédération. Généralement, ces plates-formes sont reliées entre elles, de manière à faciliter la consultation des documents et des informations. Les services compétents du DFAE et du Département fédéral des finances (DFF) ont saisi l'occasion qu'offrait le présent rapport pour examiner les informations disponibles, mieux les regrouper et les relier entre elles. On veut s'assurer ainsi que les informations de base disponibles en matière fiscale et financière sont accessibles le plus simplement possible.

Quelques représentations suisses à l'étranger dotées d'un service économique et commercial suivent de près les évolutions dans le domaine fiscal et financier et élaborent à des intervalles irréguliers des documentations dont certaines sont accessibles au public, mais que l'on ne pouvait jusqu'ici consulter que sur le site Internet de la représentation concernée. Eu égard à la demande croissante d'informations, notamment en matière fiscale, la présentation des rapports techniques officiels et des bulletins d'information sera plus transparente qu'à présent.

6.3 Mise à disposition d'autres informations de base en matière fiscale et financière

Les dossiers de pays d'Emigration Suisse contiennent des informations générales en matière fiscale et des adresses de contact; leur élaboration et, surtout, leur mise à jour sont une lourde charge. Malgré cela, Emigration Suisse offre des guides pratiques et des informations sur les principaux pays d'émigration. Pour affiner encore les contenus et mieux les adapter à la demande, les représentations suisses à l'étranger sont activement associées à la constitution des dossiers. Grâce à leurs contacts avec la communauté suisse de leur pays hôte et leur connaissance du contexte local, elles savent quelles sont les informations requises.

7 Conclusions

Ces dernières années ont été marquées par de grands changements dans le domaine fiscal et financier international, notamment en ce qui concerne les réglementations. Pour maîtriser la crise bancaire et financière, d'abord localisée mais très rapidement généralisée, la communauté internationale s'est vue contrainte d'intensifier la collaboration et la coopération internationales, plus spécialement dans le domaine réglementaire. Il en est résulté une densité réglementaire qui, en raison de sa complexité, génère encore et toujours des incertitudes parmi les personnes et milieux concernés. Avec sa place financière importante et tournée vers l'extérieur, la Suisse a dû contribuer activement à la mise en place d'un système financier global viable et sûr, tenant compte notamment des exigences accrues en matière de

transparence et d'équité fiscales. L'introduction de l'EAR déjà décidée par l'OCDE modifiera en profondeur la pratique fiscale bilatérale. Les Suisses de l'étranger devraient être particulièrement touchés dans la mesure où la plupart d'entre eux détiennent des comptes dans plusieurs Etats. Ces données seront échangées entre les autorités fiscales concernées. D'une part, la transparence s'en trouvera renforcée et les contribuables seront incités à adopter un comportement fiscal honnête. D'autre part, particulièrement au début de l'EAR, on ne peut exclure des erreurs et des malentendus qui risquent de renforcer l'incertitude auprès des personnes concernées. La Confédération s'efforce de communiquer sur l'entrée en vigueur de l'EAR et offre à ce propos une documentation volumineuse sur le site Internet du SFI. Elle s'assure par ailleurs que les demandes de Suisses de l'étranger qui lui parviennent par les divers points de contact connus que sont les représentations suisses à l'étranger, la helpline DFAE et Emigration Suisse, reçoivent une réponse rapide directement ou de la part des services spécialisés compétents. Les structures et processus utiles sont en place, et ils ont fait leurs preuves. La complexité et la diversité des questions potentielles et des problèmes juridiques exigent un dispositif souple et relativisent l'utilité d'une centrale vouée aux seules questions fiscales et financières, qui remplacerait la structure organisationnelle actuelle. Le DFAE et le DFF ont déjà pris des mesures organisationnelles pour optimiser encore l'information fournie aux Suisses de l'étranger par le biais du *guichet unique* du DFAE, en consolidant et reliant entre elles les documentations existantes, et en garantissant une collaboration harmonieuse entre les services spécialisés. Le rôle et le mandat de la Confédération par rapport aux demandes concernant le droit fiscal étranger correspondent au mandat légal et reflètent aujourd'hui un engagement prudent mais efficace des ressources.