

Bilatérales II : lutte contre la fraude

Amélioration significative de la collaboration avec l'UE

18 octobre 2004

Numéro 39/2

dossierpolitique

Amélioration significative de la collaboration avec l'UE

L'accord entre la Suisse et l'Union européenne (UE) sur la lutte contre la fraude, paraphé le 25 mai 2004, crée les bases juridiques d'une amélioration significative de la lutte contre la soustraction de redevances, la fraude en matière de subventions et les irrégularités dans le domaine des marchés publics. La Suisse recourt, en faveur des autorités de l'UE, aux mêmes instruments juridiques que ceux qui sont admis dans la procédure suisse. Les perquisitions de locaux et le séquestre d'actes seront exécutés dans le cadre de l'entraide administrative et judiciaire dans les mêmes conditions que celles appliquées aux procédures suisses internes. Pour la place financière, le secret bancaire est préservé. C'était un des objectifs majeurs des négociations.

Situation initiale

Depuis le 1^{er} juillet 1997, le protocole additionnel à l'accord de libre-échange de 1972, relatif à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière, s'applique aux questions douanières entre la Suisse et l'UE. La collaboration entre les autorités douanières européennes et suisses fondée sur cet instrument n'a pas donné les résultats escomptés par l'UE. Le 14 décembre 2000, le Conseil des ministres de l'UE a donné mandat à la Commission européenne de négocier avec la Suisse un « accord de coopération sur la lutte contre la fraude et d'autres délits commis au détriment des intérêts financiers des Communautés européennes, de leurs Etats membres et de la Suisse ». Le Conseil fédéral a également donné un mandat dans ce sens le 27 juin 2001. Les négociations qui ont débuté en été 2001 se sont terminées à la fin mai 2004.

Collaboration renforcée dans le domaine des impôts indirects, des subventions et des marchés publics

L'accord de lutte contre la fraude est très vaste et s'étend à tous les actes susceptibles de concerner les intérêts financiers des deux parties. Son but est de renforcer la collaboration dans la lutte contre les délits en matière d'impôts indirects (TVA, redevances douanières et impôts sur la consommation), contre le détournement de subventions et contre les délits concernant les marchés publics. L'accord vise ainsi à développer l'entraide administrative et judiciaire en ce qui concerne les impôts indirects – mais pas les impôts directs.

La Suisse accorde aujourd'hui déjà une entraide judiciaire pour des délits considérés comme de la fraude fiscale en vertu du droit suisse. De même, dans le domaine des douanes, notre pays assure une entraide administrative depuis plus de 30 ans. L'entraide administrative et judiciaire pratiquée à l'heure actuelle, fait désormais l'objet d'un développement ponctuel. La Suisse recourra, en faveur des autorités de l'UE, aux mêmes instruments juridiques que ceux qui sont admis dans la procédure suisse conformément aux lois suisses. Les conditions à remplir pour que les mesures de contrainte soient appliquées (comme la perquisition de locaux et le séquestre de pièces) sont, premièrement, l'existence d'un

« L'accord sur la lutte contre la fraude renforce la coopération internationale. Cette coopération étroite avec l'UE, le principal partenaire économique de la Suisse, est essentielle pour notre pays. »

Walter Kielholz, Credit Suisse

mandat dans ce sens des autorités compétentes ou d'une demande d'entraide et, deuxièmement, le dépassement d'une valeur seuil de délit (25 000 euros).

La notion de « fraude et autres activités illégales » recouvre aussi la contrebande, la corruption et le blanchiment d'argent. Toutefois, la collaboration en cas de blanchiment présuppose que le délit soit passible d'une peine privative de liberté de plus de six mois tant en Suisse que dans le pays de l'UE concerné. Ainsi, la notion de blanchiment au sens du droit pénal suisse reste inchangée. Il n'y a pas de nouvelle obligation d'annonce pour les intermédiaires financiers suisses. Les informations sur le blanchiment d'argent ne peuvent pas être utilisées contre les intermédiaires financiers suisses, c'est-à-dire ceux qui exercent leur activité en Suisse.

Informations bancaires et financières

Si les conditions d'exécution des mesures de contrainte sont remplies, la Suisse fournit également, sur demande, des informations concernant des comptes bancaires et des transactions financières. Cela n'est pas une innovation fondamentale dans la mesure où, aujourd'hui déjà, des pièces justificatives sont fournies sur demande concernant des mouvements de comptes.

Dans certains cas d'exception, une autorité compétente de l'UE aura le droit d'exiger la surveillance de comptes bancaires pour une période précise. Cette ingérence dans la sphère privée de délinquants est toutefois limitée à divers titres. Tout d'abord, il s'agit d'une norme facultative (article 31). L'Etat requis – la Suisse par exemple – n'est pas tenu d'ordonner une telle mesure. Ensuite, cette surveillance doit être pratiquée sur la base du droit de l'Etat requis. Pour que la Suisse envisage une telle mesure d'entraide judiciaire, il faut que le droit suisse n'exclue pas une surveillance des comptes. La décision est prise au cas par cas par les autorités suisses et peut être contestée par des voies de recours. Inversement, la Suisse (le demandeur dans ce cas) peut aussi exiger des autorités européennes des informations sur des comptes bancaires.

Présence d'agents étrangers lors de l'exécution de l'entraide administrative et judiciaire

L'accord bilatéral sur la lutte antifraude accorde le droit aux fonctionnaires européens d'être présents en Suisse lors de certains actes d'instruction. Les restrictions ci-après s'appliquent : premièrement, les autorités suisses (en tant que partie contractante requise) doivent donner leur accord préalable dans le cas d'une instruction – elles peuvent énoncer des conditions. Deuxièmement, la compétence d'exécution de la requête reste du seul ressort des autorités suisses compétentes. Troisièmement, l'UE peut utiliser les informations obtenues ainsi comme preuve uniquement après que la disposition finale qui décide de l'octroi de l'entraide administrative et judiciaire demandée et de son ampleur, est entrée en force. Le principe de réciprocité s'applique ici aussi, ce qui signifie que les agents suisses (dans ce cas la partie contractante requérante) ont le droit d'être présents dans l'UE lors de l'exécution de l'entraide administrative et judiciaire.

Les principales innovations en bref

- La Suisse s'engage à fournir une assistance administrative et judiciaire en matière d'impôts indirects.
- La Suisse met à la disposition des autorités de l'UE et de ses Etats membres les mêmes instruments que ceux dont elle dispose dans le cadre des procédures suisses conduites sur la base des lois suisses. Il n'est plus nécessaire qu'il y ait fraude fiscale pour que la perquisition de locaux et le séquestre de pièces et d'objets puissent avoir lieu. Il suffit d'une soustraction fiscale d'un certain montant (plus de 25 000 euros).
- Désormais, la perquisition et le séquestre de pièces et d'objets pourront également avoir lieu dans le cadre de l'entraide administrative. Cela, toutefois, à condition qu'il y ait un ordre de perquisition d'un juge.
- Les parties se prêtent mutuellement entraide judiciaire si les valeurs proviennent d'une escroquerie caractérisée ou d'une contrebande commerciale. La notion de blanchiment d'argent en droit suisse n'est pas modifiée. Il n'y a pas de nouvelles obligations d'annoncer.
- La Suisse, l'UE et ses Etats membres s'aident réciproquement dans le recouvrement de redevances dues.
- Dans certaines conditions, les autorités étrangères ont le droit d'être présentes sur le lieu d'exécution de l'entraide administrative ou judiciaire. Toutefois, les enquêtes sont toujours conduites par les autorités indigènes.
- L'accord sur la fraude n'est applicable qu'aux délits commis six mois au moins après la signature de l'accord. Une application transitoire de l'accord n'est pas prévue.

Enquêtes exploratoires

Les demandes relatives à des enquêtes exploratoires (en anglais « fishing expeditions ») sont systématiquement rejetées. Lors d'une

demande d'entraide administrative, les autorités requérantes doivent avoir épuisé au préalable toutes les autres sources d'informations

disponibles, justifier leur demande de manière crédible et fournir toute information susceptible de faciliter la décision.

Principe de spécialité : le secret bancaire reste intact

Les informations obtenues peuvent être utilisées uniquement à des fins entrant dans le champ d'application de l'accord. Le principe de spécialité garantit que l'entraide administrative et judiciaire est appliquée au seul domaine des impôts indirects et qu'elle n'a aucun impact sur le secret bancaire suisse. Une violation de ce principe par l'UE se traduirait nécessairement par le refus de fournir des informations ou même la résiliation de l'accord.

Droits acquis

L'accord sur la lutte antifraude s'applique seulement aux délits commis six mois au minimum après la signature de l'accord. Ainsi, les « vieux » capitaux sont protégés. Cette réglementation diverge de celle sur l'application dans le temps usuelle dans l'entraide judiciaire pour les affaires pénales. En effet, cette dernière prévoit qu'un accord s'applique également aux actes illégaux commis avant son entrée en vigueur. Cette disposition a été intégrée dans l'accord, car ce dernier introduit une collaboration étendue dans le domaine de la fiscalité indirecte.

Conséquences économiques

L'amélioration de la coopération en matière de lutte contre les délits dans le domaine des impôts indirects, de la fraude en matière de subvention et des irrégularités dans les marchés publics est avantageuse pour les deux parties. En effet, l'accord maintient la bonne réputation de la place financière suisse. Ainsi, à l'avenir, les auteurs de fraude commerciale ne pourront plus utiliser la Suisse pour leurs affaires. Lors des négociations, la question du secret bancaire a été abordée en parallèle avec

l'exécution de mesures de contrainte. A cet égard, il faut noter que la Suisse exécute déjà des mesures de contrainte pour le compte d'instances étrangères dans le

cadre de l'entraide judiciaire dans des affaires de fraude fiscale. L'accord sur la lutte antifraude approfondit cette collaboration sans renoncer au noyau du secret bancaire.

La protection de la

sphère privée est importante pour la place financière et pour l'économie dans son ensemble. Au cours des 15 dernières années, la Suisse a prouvé, en développant une législation stricte contre toute forme de criminalité financière, que l'intégrité de la place financière lui tient à cœur. Son dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent est un des plus efficaces au monde. Partant, il n'y a pas lieu de craindre des conséquences négatives pour la place financière. Il faut plutôt partir du principe que, à long terme, la place financière suisse sortira durablement renforcée de l'intensification de la coopération, en particulier sachant que les nouveaux accords bilatéraux conclus avec l'UE garantissent dans une large mesure, sur les plans légal et politique, le secret bancaire.

« L'accord sur la lutte antifraude se traduit par une extension ponctuelle de l'entraide administrative et judiciaire. La Suisse accorde aux pays de l'UE ce qu'elle applique sur son territoire. »

Pierre Mirabaud,
Président de l'Association suisse des banquiers

Auteur :

Hermann Kästli, Direction générale des douanes

Commentaire

L'accord sur la lutte contre la fraude englobe l'entraide administrative et judiciaire dans le domaine des impôts indirects, des subventions et des délits dans les marchés publics – mais pas les délits dans le domaine des impôts directs. L'accord prévoit que les demandes émanant des autorités de la CE, qui exigent des informations sur un délit dans le domaine des impôts indirects, soient traitées de la même manière que les demandes suisses. La valeur seuil pour les délits (25 000 euros) est jugée appropriée. L'accord bénéficie à notre pays, d'une part, parce qu'il minimise l'attrait de la Suisse en tant que plaque tournante de la criminalité économique et de la fraude à l'échelle internationale. D'autre part, l'accord contribue à la bonne réputation internationale de la place financière suisse.

Le principe de spécialité garantit que l'entraide administrative et judiciaire est appliquée seulement dans le domaine des impôts indirects et qu'elle n'a aucun impact sur le secret bancaire suisse.

Dans le domaine du blanchiment d'argent, la Suisse doit accorder une entraide administrative lorsque des sommes proviennent de délits qui, en vertu du droit suisse, seraient considérés comme de la fraude fiscale et de la contrebande commerciale. Aucune modification de la loi suisse sur le blanchiment d'argent n'est requise. En revanche, il serait bon d'intégrer dans la législation suisse certains éléments des informations concernant le blanchiment figurant dans les explications de l'administration fédérale relatives à l'accord bilatéral.

D'une manière générale et du point de vue de l'économie suisse, il faut saluer cet accord qui sert la lutte contre la criminalité économique internationale entre les parties.