



25.052

Message sur l'approbation de l'introduction de l'échange automatique de renseignements relatifs aux crypto-actifs avec les États partenaires pertinents à partir de 2026

du 6 juin 2025

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, les projets d'arrêtés fédéraux suivants:

- l'arrêté fédéral concernant l'introduction de l'échange automatique de renseignements relatifs aux crypto-actifs avec les États partenaires pertinents à partir de 2026¹;
- l'arrêté fédéral concernant le mécanisme de contrôle permettant de garantir la mise en œuvre conforme aux normes de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers et de l'échange automatique de renseignements relatifs aux crypto-actifs par les États partenaires².

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

6 juin 2025

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Karin Keller-Sutter
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

¹ FF 2025 1981
² FF 2025 1982

Condensé

En 2022, l'Organisation de coopération et de développement économiques a publié le nouveau cadre de déclaration pour l'échange automatique de renseignements relatifs aux crypto-actifs. Depuis lors, 66 États, dont la Suisse, se sont engagés politiquement à le mettre en œuvre et 49 États, y compris la Suisse, ont signé l'accord multilatéral correspondant.

L'approbation des bases légales internationales sur l'échange automatique de renseignements relatifs aux crypto-actifs et de leur transposition dans le droit national fait l'objet d'un projet distinct, qui est en cours d'examen au Parlement.

Le présent projet vise à déterminer les États partenaires avec lesquels la Suisse mettra en œuvre l'échange automatique de renseignements relatifs aux crypto-actifs à partir de 2026. Il propose son introduction avec tous les États partenaires remplissant les conditions définies par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales qui le mettront aussi effectivement en œuvre.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Depuis l'adoption par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de la norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en 2014, les marchés financiers se sont considérablement développés en raison de la croissance de la numérisation. Dans ce contexte, l'OCDE a étendu l'échange automatique de renseignements (EAR) aux crypto-actifs et a publié, le 10 octobre 2022, le nouveau cadre de déclaration des crypto-actifs pour l'échange international automatique de renseignements (CDC) et l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs au Cadre de déclaration des crypto-actifs (accord EAR relatifs aux crypto-actifs)³. Le but est ainsi de combler les lacunes du dispositif de transparence fiscale et de garantir l'égalité de traitement avec le secteur financier traditionnel.

Le Conseil de l'OCDE a adopté cette réglementation le 8 juin 2023⁴, en même temps qu'une recommandation⁵ précisant que la norme sur l'échange international automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers comprend désormais aussi le CDC. Celui-ci constitue donc une norme minimale contraignante qui doit être appliquée par tous les États pertinents⁶, c'est-à-dire tous les États qui hébergent des prestataires de services sur crypto-actifs, donc également la Suisse. La recommandation invite les États pertinents à mettre en œuvre le CDC rapidement et de manière uniforme. Le délai de référence est celui du calendrier convenu sur le plan multilatéral, qui prévoit en principe une mise en œuvre de l'EAR au 1^{er} janvier 2026, avec un premier échange de renseignements en 2027.

En 2024, lors de la réunion plénière du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (Forum mondial), 63 États, dont la Suisse et les États-Unis, se sont engagés formellement sur le plan politique, dans le cadre du processus d'engagement (*commitment process*), à réaliser les étapes appropriées pour mettre en œuvre le CDC dans les délais, afin que les échanges puissent débuter en 2027 ou, au plus tard, en 2028⁷. Ces étapes englobent l'élaboration des bases juridiques nationales et internationales pour mettre en œuvre le CDC ainsi que des solu-

³ Cf. www.oecd.org > Publications > Normes internationales d'échange automatique de renseignements en matière fiscale.

⁴ OCDE, 8 juin 2023, consultable à l'adresse: www.oecd.org > Thèmes > Fiscalité > Transparence fiscale et coopération internationale > Publications associées > Normes internationales d'échange automatique de renseignements en matière fiscale – Cadre de déclaration des crypto-actifs et mise à jour 2023 de la Norme commune de déclaration.

⁵ OCDE, 8 juin 2023, consultable à l'adresse: www.oecd.org > Thèmes > Fiscalité > Actualités & événements > Réunion précédentes du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres > Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres 2023 > 2023 Ministerial Council Statement.

⁶ Dans le présent message, le terme «États» désigne aussi bien des territoires que des États.

⁷ Cf. www.oecd.org > Topics > Taxation > Tax transparency and international cooperation > Related events > 17th Global Forum plenary meeting > Statement of outcomes.

tions techniques destinées aux échanges. Depuis, trois États supplémentaires se sont engagés à mettre en œuvre le CDC. De plus, 49 États, dont la Suisse, ont franchi la première étape de la mise en œuvre en signant l'accord EAR relatifs aux crypto-actifs.

Dans ce contexte, plusieurs États, dont la Suisse, les États membres de l'Union européenne (UE) et les États-Unis, ont annoncé qu'ils mettront en œuvre les cadres réglementaires de manière multilatérale ou bilatérale. Il convient de préciser que l'UE entend exécuter l'EAR relatifs aux crypto-actifs dans le cadre de la huitième révision de sa directive sur la coopération administrative dans le domaine fiscal (DAC 8). Elle appliquera ces règles de manière extraterritoriale aux États qui, à ce moment-là, ne mettent pas en œuvre la norme de l'OCDE avec tous les États membres de l'UE. Les prestataires de services sur crypto-actifs concernés de Suisse auraient dès cette date une obligation de déclaration directe dans les États membres de l'UE, et ce jusqu'à ce que la Suisse applique le CDC avec tous les États membres de l'UE. La Suisse a donc tout intérêt à rejoindre ce réseau et à mettre en œuvre l'EAR relatifs aux crypto-actifs dès 2026, d'autant qu'elle devrait également recevoir des États partenaires des données sur les crypto-actifs qui sont importantes sur le plan fiscal.

La création d'un réseau adapté d'États partenaires aux fins de l'EAR relatifs aux crypto-actifs est une étape logique après l'approbation par le Parlement de l'accord EAR relatifs aux crypto-actifs et de sa transposition dans le droit national. De cette manière, la Suisse est en mesure de remplir ses engagements internationaux en matière de transparence fiscale, ce qui permet de préserver la crédibilité et la réputation de sa place financière et de créer des conditions de concurrence équitables à l'échelle mondiale pour les prestataires suisses de services sur crypto-actifs.

Si la Suisse veut mettre en œuvre la norme, elle doit respecter les critères qui y sont définis. La désignation proposée des États partenaires tient compte du fait que le CDC représente une norme minimale que tous les États participants doivent appliquer. En l'espèce, l'activation des relations d'échange se fonde strictement sur les prescriptions en vigueur de l'OCDE. On évite ainsi que la Suisse désigne davantage d'États partenaires que les autres États participants ou, en cas de choix sélectif des partenaires, se voie reprocher une mise en œuvre non conforme du CDC. Une mise en œuvre conforme à la norme offre une marge de manœuvre au niveau de la procédure et du mécanisme de contrôle. Les dispositions de l'EAR relatifs aux comptes financiers peuvent s'appliquer en la matière. Cela permet de garantir que les États partenaires respectent effectivement les prescriptions de l'OCDE, notamment en matière de confidentialité et de sécurité des données, avant que la Suisse ne leur transmette des renseignements fiscaux.

Les vingt principaux pays industrialisés et émergents (G20) ont chargé le Forum mondial de veiller à ce que les États participants mettent réellement en œuvre la nouvelle norme à l'échelle mondiale. Dans ce contexte, le réseau des États partenaires à l'EAR constitue un instrument important pour introduire rapidement l'EAR relatifs aux crypto-actifs avec tous les partenaires qui manifestent leur volonté de le mettre en œuvre et remplissent les exigences de l'OCDE, notamment en ce qui concerne la confidentialité et la sécurité des données. Cela vise à garantir que toutes les places financières pertinentes pour les crypto-actifs, dont la Suisse, appliquent le CDC, et que les lacunes du système soient comblées. Ces travaux font l'objet d'un suivi régulier et la

liste des États pertinents dans le domaine des crypto-actifs est complétée, le cas échéant, par l'ajout d'autres États.

1.2 Procédures et définitions du Forum mondial pour désigner les États participants

Eu égard au caractère contraignant du CDC en tant que norme minimale, la fixation par le Forum mondial fin 2024 des procédures et des définitions nécessaires pour déterminer les États pertinents dans le cadre du CDC ne laisse aucune marge de manœuvre pour instaurer des procédures divergentes.

Les procédures et les définitions du Forum mondial pour désigner les États devant participer à l'EAR relatifs aux crypto-actifs se fondent sur les approches qu'il a déjà élaborées et appliquées pour l'EAR relatifs aux comptes financiers et l'échange de renseignements sur demande. Elles englobent:

- (i) la procédure pour déterminer les juridictions pertinentes (*jurisdictions of relevance*), qui permet d'identifier chaque année les États avec lesquels les prestataires de services sur crypto-actifs entretiennent une relation (cf. ch. 1.2.1 ci-après);
- (ii) le processus d'engagement (*commitment process*), dans le cadre duquel les États s'engagent politiquement à mettre en œuvre le CDC (ce qui implique également de signer les accords internationaux pertinents; cf. ch. 1.2.2 ci-après); et
- (iii) la définition des partenaires appropriés intéressés (*interested appropriate partner [IAP]*), qui précise quand et à quelles conditions un État est réputé approprié pour participer à l'EAR relatifs aux crypto-actifs (cf. ch. 1.2.3 ci-après).

Ces critères s'appliquent également à la Suisse pour désigner les États avec lesquels l'EAR relatifs aux crypto-actifs doit être mis en œuvre.

1.2.1 Détermination des juridictions pertinentes (*jurisdictions of relevance*)

Dans un premier temps, il y a lieu d'identifier les États considérés comme pertinents qui devront donc transmettre des renseignements relatifs aux crypto-actifs. Le Forum mondial dispose déjà d'une procédure bien établie pour déterminer les États pertinents devant mettre en œuvre l'EAR relatifs aux comptes financiers. En outre, l'étude du Groupe d'action financière sur les prestataires de services liés aux actifs virtuels (*virtual asset service providers*) a été prise en compte⁸. Elle donne des indices importants pour élaborer une procédure spécifique aux États immédiatement pertinents pour le CDC. Une procédure équivalente a donc été élaborée sur ces bases pour l'EAR relatifs

⁸ De plus amples informations sont disponibles sur: www.fatf-gafi.org > Sujets > Actifs virtuels.

aux crypto-actifs (*identifying relevant jurisdictions for the crypto-asset reporting framework*).

Un État est réputé immédiatement pertinent pour le CDC lorsqu'un ou plusieurs prestataires de services sur crypto-actifs significatifs (*reporting crypto-asset service providers* [RCASP]) entretiennent une relation déterminante avec lui ou lorsque cet État n'a que des prestataires de services sur crypto-actifs non significatifs, mais constitue un lieu d'implantation intéressant pour les RCASP (soit en raison de son cadre réglementaire ou de ses conditions fiscales, soit parce qu'il se présente comme offrant un environnement favorable aux entreprises).

Le premier cycle visant à déterminer les États pertinents a été complété pour la séance plénière du Forum mondial, qui s'est tenue en novembre 2024. La procédure prévoit deux catégories d'États pertinents: ceux qui sont considérés comme immédiatement pertinents s'agissant de l'EAR relatifs aux crypto-actifs et sont donc invités à s'engager à mettre en œuvre le CDC dans un délai déterminé, et ceux qui doivent faire l'objet d'une «surveillance élargie», car ils pourraient devenir prochainement pertinents (p. ex. parce qu'ils disposent d'un système réglementaire favorable au secteur des crypto-actifs ou parce qu'ils ne sont qu'au stade de la création des infrastructures nécessaires à la mise en œuvre du CDC).

Contrairement au secteur financier traditionnel, il existe actuellement peu d'informations officielles permettant d'identifier les États avec lesquels les prestataires de services sur crypto-actifs présentent un lien pertinent (rattachement) au sens du CDC. Il existe néanmoins différentes sources d'information permettant d'identifier les États pertinents en matière de crypto-actifs.

Il s'agit notamment:

- d'informations officielles sur les systèmes nationaux de licence ou de réglementation applicables aux prestataires de services sur crypto-actifs;
- d'informations pertinentes provenant d'organisations internationales⁹;
- d'études sur les marchés actuels des crypto-actifs et leur segmentation émanant des milieux scientifiques, de la recherche ou de la pratique¹⁰; et
- d'informations indiquant qu'un pays offre un environnement favorable aux prestataires de services sur crypto-actifs et est donc considéré comme une place attractive (cadre juridique, réglementaire ou économique favorable aux crypto-actifs, large base d'utilisateurs).

Au vu du développement fulgurant du secteur des crypto-actifs, les sources d'information évoluent constamment et de nouvelles sources pourraient venir s'y ajouter. Pour tenir compte du fait que les informations disponibles dans le domaine des crypto-actifs sont rarement complètes et concluantes et que leur degré de fiabilité est variable,

⁹ Banque des règlements internationaux (BRI), *The crypto ecosystem: key elements and risks*, juillet 2023, disponible sous: www.bis.org > Search the website > The crypto ecosystem: key elements and risks; Banque mondiale, *Crypto-Assets Activity around the World*, mars 2022, disponible sous: documents.banquemondiale.org > Chercher > Crypto-Assets Activity around the World: Evolution and Macro-Financial Drivers.

¹⁰ Cf. p. ex. CV VC Global Report, Zoug, avril 2022, disponible sous www.pwc.ch > Insights.

le Forum mondial a pris contact avec les États qui pourraient être pertinents, mais qui n'ont pas confirmé de manière explicite leur statut, afin de déterminer s'ils le sont effectivement.

À l'issue de ce processus, 52 États, dont la Suisse, ont été désignés immédiatement pertinents pour le CDC. On attend d'eux qu'ils mettent en œuvre l'EAR relatifs aux crypto-actifs dès 2026, conformément au calendrier convenu sur le plan international. Dix autres États font l'objet d'une «surveillance élargie» pour vérifier leur pertinence éventuelle dans le domaine des crypto-actifs. Selon les investigations, trois États ne sont pas considérés comme pertinents pour le moment. Cela permet de garantir que toutes les places financières pertinentes pour les crypto-actifs, dont la Suisse, appliquent le CDC, et que les lacunes sont comblées. Ces travaux font l'objet d'un suivi régulier et la liste des États pertinents pourra être complétée par l'ajout d'autres États devenus pertinents dans le domaine des crypto-actifs.

1.2.2 Processus d'engagement (*commitment process*)

L'introduction du CDC requiert la mise en œuvre rigoureuse de plusieurs modules essentiels pour garantir les mêmes conditions de concurrence au niveau mondial, réduire la charge inhérente aux déclarations et à l'échange de renseignements tant pour les intermédiaires assujettis dans le cadre du CDC (à savoir les RCASP) que pour les autorités fiscales et optimiser l'utilisation effective des renseignements échangés. Concrètement, les modules du CDC exigent des États, premièrement, qu'ils s'engagent politiquement à échanger des renseignements sur les crypto-actifs d'ici à une date précise; deuxièmement, qu'ils mettent en place un cadre juridique couvrant les aspects tant nationaux qu'internationaux; troisièmement, qu'ils créent un cadre administratif et informatique pour soutenir les échanges sur le plan opérationnel, et quatrièmement, qu'ils s'assurent de l'existence de mesures appropriées en matière de confidentialité et de protection des données. La mise en œuvre de ces modules peut se fonder directement sur les approches utilisées pour appliquer l'EAR relatifs aux comptes financiers.

Le processus d'engagement vise à garantir que tous les États pertinents s'engagent à signer les traités internationaux relatifs au CDC et à mettre en œuvre de manière efficace l'EAR relatifs aux crypto-actifs. Les États qui souhaitent appliquer le CDC doivent donc indiquer qu'ils commenceront à échanger des renseignements à partir d'une date déterminée afin que les autres partenaires et les groupes d'intérêt nationaux sachent quand l'EAR relatifs aux crypto-actifs sera mis en place. Ce faisant, les États doivent prévoir une date réaliste pour leur premier échange et tenir compte du fait que la mise en œuvre du CDC prend du temps. Cela implique que les dispositions légales pertinentes et/ou d'autres prescriptions contraignantes pour la mise en œuvre existent et que les RCASP aient suffisamment de temps pour développer leurs systèmes internes, respecter leur devoir de diligence et faire les déclarations.

L'engagement vise en premier lieu à ce que les États qui se sont engagés sur le plan politique à mettre en œuvre le CDC introduisent effectivement l'EAR relatifs aux crypto-actifs à partir de 2026 et échangent des renseignements avec les autres États qui ont manifesté leur volonté de mettre en œuvre le CDC. Cela permet de garantir la

mise en œuvre de cet EAR dès 2026 dans un certain nombre d'États (le «nombre suffisant» d'États ou de places financières concurrentes appliquant la norme demandé dans le cadre de la consultation).

La cérémonie de signature de l'accord EAR relatifs aux crypto-actifs s'est déroulée fin novembre 2024, pendant la 17^e réunion plénière du Forum mondial. À cette occasion, 49 États, dont la Suisse, ont signé cet accord, exprimant ainsi leur volonté de mettre effectivement en œuvre le CDC conformément à leur engagement, pour permettre les premiers échanges en 2027¹¹.

1.2.3 Définition des partenaires appropriés intéressés (*interested appropriate partners* [IAP])

Le Forum mondial a aussi défini les IAP et la surveillance des relations d'échange dans le cadre de l'EAR relatifs aux crypto-actifs (*The CARF process in relation to interested appropriate partners*). Là encore, les procédures de l'EAR relatifs aux comptes financiers ont servi de base pour mettre en place un processus IAP au sein du CDC.

Un État qui entend devenir un IAP doit d'abord manifester sa volonté d'obtenir des renseignements relatifs aux crypto-actifs de la part d'un autre État ou de lui transmettre de tels renseignements. En tant que principe fondamental de l'échange de renseignements fiscaux, la réciprocité fait partie intégrante de cette notion. La notion de partenaires «intéressés» est particulièrement importante, car si un État refuse de conclure un EAR avec un partenaire intéressé ou tarde dans cette démarche, cela peut être le signe d'un manque d'engagement dans la mise en œuvre du CDC. On attend des partenaires «intéressés» qu'ils acceptent un échange réciproque de renseignements afin de garantir des conditions de concurrence équitables.

La notion de partenaires «appropriés» est un autre élément essentiel de la définition des IAP, car elle garantit que ceux-ci remplissent toutes les conditions du CDC. En particulier, elle permet de s'assurer que les partenaires d'échange disposent de garanties suffisantes en matière de confidentialité et de protection des données, ces garanties ayant été examinées et considérées comme adéquates par le Forum mondial. En plus de ces conditions du CDC, les États qui transmettent des informations sur les crypto-actifs peuvent exiger d'autres garanties, que les États partenaires devront respecter. Il s'agit en particulier des règles nationales de protection des données que les États partenaires recevant ces renseignements fiscaux confidentiels doivent respecter (cf. ch. 7.7 à ce sujet).

Figurant dans l'accord EAR relatifs aux crypto-actifs, la notion d'activation des relations d'échange par voie bilatérale implique que seuls les IAP peuvent se notifier mutuellement. À cette fin, les États doivent remettre les notifications requises, qui permettent de vérifier qu'ils ont le statut d'IAP au moment de l'activation de l'EAR et que les relations d'échange qu'ils notifient sont inscrites dans la liste de l'OCDE.

¹¹ Cf. www.oecd.org > carf-mcaa-signatories.

Les États immédiatement pertinents dans le domaine des crypto-actifs qui n'ont pas passé d'ici à fin 2025 l'examen de la confidentialité et de la protection des données en vue d'un échange de données sur une base réciproque et n'ont dès lors pas la qualité d'IAP ne sont pas notifiés, à l'exception des États qui, de manière permanente, mettent en œuvre l'EAR sur une base non réciproque et renoncent donc à recevoir des renseignements sur les crypto-actifs. Les États assujettis à la surveillance élargie sont notifiés uniquement s'ils se sont engagés à mettre en œuvre l'EAR relatifs aux crypto-actifs et sont réputés IAP. Enfin, la liste comprend aussi les États qui ne sont certes pas immédiatement pertinents dans le domaine des crypto-actifs, mais qui se sont engagés à appliquer l'EAR relatifs aux crypto-actifs et sont considérés comme des IAP.

1.3 Relation avec le programme de la législature

La désignation des États partenaires constitue la suite logique du projet d'approbation de l'addendum à l'accord EAR relatifs aux comptes financiers et de l'accord EAR relatifs aux crypto-actifs¹² ainsi que de la modification de la loi fédérale du 18 décembre 2015 sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale (LEAR)¹³. Le projet de modification de la LEAR est annoncé dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹⁴ et dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹⁵.

2 Procédure de consultation

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) d'élaborer un projet destiné à la consultation sur la désignation des États partenaires aux fins du CDC. La procédure de consultation portant sur l'approbation des arrêtés fédéraux concernant l'introduction de l'échange automatique de renseignements relatifs aux crypto-actifs avec les États partenaires pertinents à partir de 2026 a été menée du 14 août au 15 novembre 2024. Les avant-projets des arrêtés fédéraux ont été soumis aux milieux intéressés pour avis.

Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national et d'autres milieux intéressés ont été consultés. Au total, 34 avis ont été remis¹⁶. Tous les participants à la consultation approuvent le projet. Certains d'entre eux ont toute-

¹² Cf. www.oecd.org > Publications > Normes internationales d'échange automatique de renseignements en matière fiscale.

¹³ RS 653.1

¹⁴ FF 2024 525

¹⁵ FF 2024 1440

¹⁶ Les résultats de la consultation sont disponibles à l'adresse www.fedlex.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2024 > DFF > Approbation des arrêtés fédéraux relatifs à l'introduction de l'échange automatique international de renseignements relatifs aux crypto-actifs avec les États partenaires pertinents à partir de 2026.

fois émis des critiques sur certains aspects du projet et ont proposé des modifications ou demandé des précisions supplémentaires.

2.1 Résultats de la procédure de consultation

De l'avis de tous les participants à la procédure de consultation, la solution proposée pour mettre en place l'EAR relatifs aux crypto-actifs se fonde sur des mécanismes éprouvés qui ont déjà été utilisés pour l'EAR relatifs aux comptes financiers, ce qui permet de garantir la continuité et leur efficacité. En outre, l'extension de l'EAR aux crypto-actifs est considérée comme judicieuse, car elle garantit l'égalité de traitement entre les comptes financiers et les crypto-actifs et permet de combler d'éventuelles lacunes dans la transparence fiscale. Le fait que la Suisse renforce ainsi sa réputation de place financière sûre et transparente bénéficie d'un écho particulièrement favorable.

L'application prévue du mécanisme de contrôle à l'EAR relatifs aux crypto-actifs est considérée comme une mesure appropriée pour s'assurer que seuls les États répondant aux exigences en matière de confidentialité et de sécurité des données participent aux échanges. C'est un point essentiel pour garantir la protection des données sensibles des personnes concernées et prévenir les abus. De plus, la proposition de simplifier le mécanisme de contrôle et d'en améliorer l'efficacité pour décharger tous les acteurs concernés est accueillie favorablement.

Malgré l'approbation générale, des modifications ponctuelles sont demandées:

- *Activation de l'EAR relatifs aux crypto-actifs*: plusieurs participants demandent que l'EAR relatifs aux crypto-actifs soit activé uniquement lorsqu'il sera clair qu'un nombre suffisant d'États cocontractants y prendra part et appliquera effectivement la norme. La Suisse devrait être en phase avec les principales places financières concurrentes pour mettre en œuvre l'EAR relatifs aux crypto-actifs.
- *Introduction flexible de l'EAR relatifs aux crypto-actifs*: les États peuvent développer en peu de temps un écosystème potentiellement significatif pour les crypto-actifs. Le dynamisme du marché correspondant nécessite donc un examen régulier de la pertinence de certains États pour veiller à ce que la Suisse échange toujours avec les principaux acteurs sur le plan international. Comme pour l'EAR relatifs aux comptes financiers, les nouveaux États partenaires devraient être annoncés avec un délai de préavis suffisant et l'échange ne devrait être activé qu'à partir du 1^{er} janvier de l'année suivante. Il est également suggéré que la mise en place de l'EAR relatifs aux crypto-actifs avec un État qui n'est pas encore partenaire de la Suisse pour l'EAR relatifs aux comptes financiers s'accompagne, dans la mesure du possible, de l'introduction de ce dernier.
- *Protection des données*: les participants approuvent l'obligation, pour les États avec lesquels l'EAR relatifs aux crypto-actifs est activé, de respecter les prescriptions suisses en matière de protection des données. Le rapport explicatif ne précise cependant pas dans quelle mesure la Suisse pourra vérifier le

respect de cette obligation et le fera. Le message devrait comporter des informations correspondantes.

2.2 **Appréciation des résultats de la procédure de consultation**

Les critiques exprimées par les participants à la procédure de consultation sont prises en compte comme suit:

- *Flexibilité dans le choix des États partenaires*: il est important que la Suisse puisse réagir rapidement aux développements internationaux et à une nouvelle situation dans le domaine des crypto-actifs, conformément à la marge de manœuvre dont elle dispose. Le Forum mondial ayant dans l'intervalle désigné les États pertinents pour le CDC et fixé la procédure, seuls peuvent être considérés les États effectivement pertinents qui mettront en œuvre l'EAR relatifs aux crypto-actifs à partir de 2026 et au cours des années suivantes. Désormais, un arrêté fédéral répertorie les États partenaires pertinents (74 actuellement) et omet les États non pertinents pour le marché des crypto-actifs. Il est utile que le Parlement approuve d'ores et déjà les États partenaires potentiels pour que l'activation au cas par cas de l'EAR relatifs aux crypto-actifs puisse se dérouler rapidement. Le processus IAP veille à ce que l'EAR soit activé uniquement avec des États réputés conformes. Si un État ne mettait pas en œuvre le CDC ou ne l'appliquait pas correctement, il serait toujours possible de suspendre ou de dénoncer l'EAR en raison de son non-respect.
- *Moment de l'activation*: les processus de l'OCDE déterminent quel État peut participer à l'EAR relatifs aux crypto-actifs et à quel moment. On saura donc avant les activations prévues quels États seront en mesure de mettre en œuvre l'EAR au 1^{er} janvier 2026. La notification des États partenaires reposera sur la situation en vigueur à ce moment-là, conformément à ces processus.
- *Protection des données*: la vérification du respect, par les États partenaires, des principes suisses de protection des données qui sont communiqués dans la notification correspondante se fonde en premier lieu sur les informations des personnes concernées ou sur les notifications négatives auprès du secrétariat de l'organe de coordination de l'OCDE. Si ces déclarations et les investigations correspondantes devaient confirmer qu'un État partenaire enfreint les principes inscrits dans la législation relative à la protection des données, l'EAR pourra être suspendu, dans la mesure où ce non-respect est systématique (cf. également ch. 7.7).
- *Accords bilatéraux sur l'EAR relatifs aux crypto-actifs*: la norme autorise une mise en œuvre du CDC sur une base tant multilatérale que bilatérale. Un accord bilatéral avec les États-Unis fera l'objet de négociations que le présent document n'entend pas anticiper. Par conséquent, les États-Unis n'y sont pas mentionnés explicitement.

3 **Droit comparé**

À ce sujet, il convient de consulter le message concernant l'approbation de l'addendum à l'accord EAR comptes financiers et de l'accord EAR crypto-actifs, et la modification de la LEAR¹⁷.

4 **Présentation du projet**

4.1 **Réglementation proposée**

La nouvelle réglementation proposée définit les États partenaires selon les critères du Forum mondial. De plus, elle régit la procédure de contrôle en Suisse. En voici les détails:

4.1.1 **Mise en œuvre de l'EAR relatifs aux crypto-actifs avec les États partenaires pertinents à partir du 1^{er} janvier 2026**

La procédure d'approbation parlementaire a dû être engagée précocement pour que la Suisse puisse mettre en œuvre l'EAR relatifs aux crypto-actifs dès 2026. Présentés lors de la procédure de consultation, les arrêtés fédéraux sur les États partenaires qui sont pertinents ou qui le deviendraient ultérieurement sont caducs en raison des récents développements internationaux. Un arrêté fédéral modifié tenant compte de la situation actuelle est donc proposé. Des approches divergeant des directives du Forum mondial (études sur les crypto-actifs, engagement, base d'utilisateurs) ne répondraient pas aux objectifs, car elles donneraient d'autres résultats et écarteraient de nombreux acteurs importants de l'écosystème mondial des crypto-actifs. Les prestataires de services sur crypto-actifs étant mobiles, ils pourraient exploiter d'éventuelles lacunes.

Le Forum mondial ayant dans l'intervalle clarifié les États pertinents pour le CDC, ceux qui se sont engagés politiquement à mettre en œuvre l'EAR relatifs aux crypto-actifs et ceux qui ont signé l'accord EAR relatifs aux crypto-actifs, ainsi que les critères applicables aux IAP, les États partenaires pertinents pour la Suisse peuvent être déterminés et répertoriés dans un arrêté fédéral. Le réseau d'États partenaires pour le CDC reflète dès lors la situation réelle. Comme pour l'EAR relatifs aux comptes financiers, la Suisse pourra ensuite élargir son réseau d'États partenaires aux fins de l'EAR relatifs aux crypto-actifs lorsque d'autres IAP viendront s'ajouter.

Outre les États qui se sont engagés politiquement à mettre en œuvre le CDC et/ou qui ont signé l'accord EAR relatifs aux crypto-actifs, l'arrêté fédéral comprend les États considérés par le Forum mondial comme immédiatement pertinents dans le domaine des crypto-actifs (Salvador, Mongolie, Philippines, Vietnam). Il s'agit d'acteurs importants qui ne se sont pas encore engagés à mettre en œuvre l'EAR relatifs aux

¹⁷ Cf. www.sif.admin.ch > Documentation > Médias > Communiqués de presse > Le Conseil fédéral adopte le message sur l'extension de l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale.

crypto-actifs. Leur prise en compte ultérieure entraînerait une charge supplémentaire considérable, car ils doivent mettre en œuvre le CDC dans les trois ans à venir. Ils figurent donc déjà dans ce projet soumis au Parlement pour approbation. Le processus IAP veille à ce que l'EAR relatifs aux crypto-actifs soit activé uniquement lorsque les conditions correspondantes seront réunies.

Cette approche garantit en principe que les États partenaires ont passé les contrôles prescrits par le Forum mondial pour l'EAR relatifs aux comptes financiers (en particulier la confidentialité et la sécurité des données) et que les modalités de participation à l'EAR (sur une base réciproque ou non réciproque) ont été clarifiées. Les IAP seront principalement des États avec lesquels l'EAR relatifs aux comptes financiers est appliqué sans difficulté depuis plusieurs années.

4.1.2 Extension du champ d'application du mécanisme de contrôle à l'EAR relatifs aux crypto-actifs

Afin de s'assurer que les États partenaires de la Suisse respectent effectivement les prescriptions de l'OCDE, notamment en matière de confidentialité et de sécurité des données, avant de leur transmettre des renseignements fiscaux, le Parlement a décidé, le 6 décembre 2017 dans le cadre de l'introduction de l'EAR relatifs aux comptes financiers avec d'autres États partenaires, d'instaurer un mécanisme de contrôle. Celui-ci prévoit que le Conseil fédéral doit vérifier, avant tout échange de renseignements pertinents, si les États partenaires remplissent effectivement les conditions prévues par l'accord en matière d'EAR.

Formulés de manière générale, les critères de contrôle figurant dans l'arrêté fédéral garantissent le respect des principes de l'assistance administrative en matière fiscale qui sont définis dans la convention du 25 janvier 1988 concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale¹⁸. Bien que l'accord EAR relatifs aux crypto-actifs et l'accord EAR relatifs aux comptes financiers reposent sur des conceptions différentes en ce qui concerne les renseignements à échanger, les critères du mécanisme de contrôle concernent en principe le cœur des deux réglementations et peuvent donc s'appliquer par analogie.

Il semble cohérent et judicieux de soumettre les États partenaires aux fins du CDC aux mêmes mécanismes de contrôle que les États partenaires aux fins de l'EAR relatifs aux comptes financiers. En matière d'imposition, le CDC entend placer les crypto-actifs sur un pied d'égalité avec le patrimoine financier, ce qui justifie un contrôle similaire des États partenaires dans le cadre de l'EAR relatifs aux crypto-actifs. Toute autre solution créerait une inégalité de traitement et soumettrait les personnes utilisant des crypto-actifs à un régime privilégié, atténuant dès lors le but du CDC, à savoir traiter les crypto-actifs comme le patrimoine financier en matière d'imposition.

¹⁸ RS 0.652.1

4.1.3 États non retenus

S'agissant de la mise en œuvre de l'EAR relatifs aux crypto-actifs avec les États-Unis, il convient de se référer au message concernant l'approbation de l'addendum à l'accord EAR comptes financiers et de l'accord EAR crypto-actifs, et la modification de la LEAR.

Aucune donnée ne sera échangée avec les États qui ne se sont pas engagés à mettre en œuvre l'EAR relatifs aux crypto-actifs. Cela vaut également pour les États qui ne remplissent pas les conditions fixées par le Forum mondial. La Suisse et de nombreux États partageant les mêmes points de vue ont suspendu l'EAR relatifs aux comptes financiers avec la Russie en vertu de la réserve de l'ordre public. Pour l'heure, on ne sait pas si la Russie mettra en œuvre l'EAR relatifs aux crypto-actifs ou non. Le Conseil fédéral propose donc de ne pas tenir compte de cet État tant que l'EAR relatifs aux comptes financiers sera suspendu. En principe, la suspension de l'EAR relatifs aux comptes financiers devrait entraîner à l'avenir la suspension de l'EAR relatifs aux crypto-actifs (et inversement), car les deux réglementations reposent sur les principes de la convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, de sorte que le non-respect des conditions fondamentales des réglementations de l'OCDE se répercute inévitablement sur tous les types d'échange automatique de renseignements.

4.2 Adéquation des moyens requis

Le message concernant l'approbation de l'addendum à l'accord EAR comptes financiers et de l'accord EAR crypto-actifs, et la modification de la LEAR contient des précisions à ce sujet.

4.3 Mise en œuvre

Lors de l'échange de renseignements sur les crypto-actifs, l'Administration fédérale des contributions fera office d'«intermédiaire» pour les échanges de données avec les États partenaires. Le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI) observera pour sa part les processus et les développements du Forum mondial et tiendra la liste des États partenaires avec lesquels l'EAR relatifs aux crypto-actifs a été activé. Si de nouveaux partenaires doivent rejoindre le réseau, le SFI prendra les mesures nécessaires et appliquera les procédures requises.

5 Commentaire des dispositions des arrêtés fédéraux

L'accord EAR relatifs aux crypto-actifs ne précise pas avec quels États l'échange de renseignements doit intervenir. Comme pour l'accord EAR relatifs aux comptes financiers, les États participants doivent décider de manière bilatérale avec quels autres États participants ils souhaitent échanger automatiquement ces renseignements. L'activation se fait de manière bilatérale au moyen de la notification adéquate au dépositaire.

taire (l'OCDE respectivement le secrétariat de l'organe de coordination de l'OCDE), de sorte que la Suisse peut en principe prendre la décision d'instaurer l'EAR relatifs aux crypto-actifs pour chaque État partenaire individuellement.

L'arrêté fédéral sur la base duquel il est prévu d'introduire l'EAR relatifs aux crypto-actifs avec les États partenaires suit le modèle de l'EAR relatifs aux comptes financiers. En revanche, pour des raisons d'économie de procédure, il est toutefois prévu de regrouper les États partenaires potentiels dans un arrêté fédéral, afin d'éviter de devoir gérer individuellement les États proposés. De plus, le mécanisme de contrôle doit être modifié, car il s'appliquera à l'avenir également aux États partenaires dans le cadre de l'EAR relatifs aux crypto-actifs.

5.1 Arrêté fédéral concernant l'introduction de l'EAR relatifs aux crypto-actifs avec les États partenaires pertinents à partir du 1^{er} janvier 2026

L'arrêté fédéral mentionne 74 États que le Forum mondial considère comme significatifs dans le domaine des crypto-actifs (parce qu'ils hébergent d'importants prestataires de services sur crypto-actifs déclarants, qu'ils agissent comme une place financière d'envergure mondiale pour les crypto-actifs ou qu'ils prévoient une réglementation favorable aux crypto-actifs), qui se sont engagés politiquement à mettre en œuvre le CDC ou qui ont signé l'accord EAR relatifs aux crypto-actifs et qui mettront en œuvre ou devront mettre en œuvre le CDC à partir de 2026 ou au cours des années suivantes.

Avec l'arrêté fédéral concernant l'introduction de l'EAR relatifs aux crypto-actifs avec les États partenaires pertinents à partir de 2026, le Parlement autorise le Conseil fédéral à informer le Secrétariat de l'Organe de coordination de l'accord EAR relatifs aux crypto-actifs que les États faisant l'objet du projet et remplissant les conditions de l'OCDE doivent figurer sur la liste des États partenaires avec lesquels la Suisse souhaite mettre en œuvre l'EAR relatifs aux crypto-actifs (art. 1, let. a, du projet d'arrêté fédéral concernant l'introduction de l'EAR relatifs aux crypto-actifs avec les États partenaires pertinents à partir de 2026).

Le Parlement délègue en outre au Conseil fédéral la compétence de fixer la date à partir de laquelle l'échange de renseignements relatifs aux crypto-actifs doit débiter avec chaque État partenaire concerné dès lors que celui-ci remplit les conditions de l'OCDE (art. 1, let. b, du projet d'arrêté fédéral concernant l'introduction de l'EAR relatifs aux crypto-actifs avec les États partenaires pertinents à partir de 2026). Ce n'est qu'avec l'activation bilatérale de l'EAR que les prestataires de services sur crypto-actifs déclarants seront tenus de collecter et de communiquer à l'autorité compétente des informations sur les transactions pertinentes effectuées par des utilisateurs de crypto-actifs conformément au CDC et domiciliés fiscalement dans les États partenaires.

Le Parlement approuve l'inscription des États pertinents sur la liste déposée auprès du Secrétariat de l'Organe de coordination conformément à la section 7, ch. 1, let. g, de l'accord EAR relatifs aux crypto-actifs au moyen d'un acte revêtant la forme d'un ar-

rêté fédéral simple selon l'art. 163, al. 2, de la Constitution (Cst.)¹⁹. L'inscription des États partenaires pertinents sur la liste n'est par conséquent pas sujette au référendum.

En cas d'activation ultérieure éventuelle de l'EAR relatifs aux crypto-actifs avec d'autres États partenaires, il convient de noter que ces derniers doivent être communiqués avec un délai de préavis suffisant et que l'échange ne sera activé qu'à partir du 1^{er} janvier de l'année suivante.

En relation avec la révision de la LEAR induite par la mise en place du CDC, il est proposé de déléguer au Conseil fédéral la compétence concernant la désignation des États à inscrire sur la liste des partenaires EAR pour les deux normes. Le mécanisme de contrôle acquerra une importance accrue si cette nouvelle réglementation est adoptée, car elle garantit la participation du Parlement.

L'art. 2 du projet d'arrêté fédéral concernant l'introduction de l'EAR relatifs aux crypto-actifs avec les États partenaires pertinents à partir de 2026 définit le lien avec l'arrêté fédéral concernant le mécanisme de contrôle permettant de garantir la mise en œuvre conforme aux normes de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers et de l'échange automatique de renseignements relatifs aux crypto-actifs par les États partenaires. Selon cet article, les renseignements relatifs aux crypto-actifs ne peuvent être transmis qu'aux États partenaires avec lesquels l'EAR a été activé et qui, en vue de l'échange de données, ont fait l'objet d'un examen conforme aux prescriptions du mécanisme de contrôle.

5.2 **Arrêté fédéral concernant le mécanisme de contrôle permettant de garantir la mise en œuvre conforme aux normes de l'EAR relatifs aux comptes financiers et de l'EAR relatifs aux crypto-actifs par les États partenaires**

Il semble cohérent et judicieux de soumettre les États partenaires aux fins du CDC aux mêmes mécanismes de contrôle que les États partenaires aux fins de l'EAR relatifs aux comptes financiers. En conséquence, en vue de la mise en œuvre de l'EAR relatifs aux crypto-actifs annuel avec les États partenaires approuvés par le Parlement et notifiés par le Conseil fédéral, le mécanisme de contrôle introduit par le Parlement en 2017 pour l'EAR relatifs aux comptes financiers s'appliquera, à l'avenir, aussi aux États partenaires aux fins de l'EAR relatifs aux crypto-actifs. Le Conseil fédéral devra ainsi vérifier une nouvelle fois, avant tout échange de données, si les États partenaires respectent les conditions de l'EAR relatifs aux crypto-actifs. Au besoin, il pourra prendre les mesures prévues par l'accord, telles que la suspension de l'échange de données avec un partenaire défaillant.

En vue de l'activation de l'EAR relatifs aux crypto-actifs, il sera nécessaire de procéder à une vérification minutieuse et précise des différents États partenaires afin de garantir qu'ils remplissent toutes les conditions de l'OCDE. C'est pourquoi le méca-

¹⁹ RS 101

nisme de contrôle visant à garantir que les États partenaires mettent en œuvre l'EAR dans le respect des normes sera aussi applicable à l'EAR relatifs aux crypto-actifs.

En outre, comme cela est expliqué ci-après, un certain nombre de modifications sont proposées afin de mettre en œuvre le mécanisme de contrôle de manière plus efficace et économe. Ces mesures garantiront une information continue fondée sur une procédure simplifiée, ce qui déchargera le Conseil fédéral, l'administration et les commissions parlementaires.

Le nouvel arrêté fédéral concernant le mécanisme de contrôle intégralement révisé est donc aussi soumis au Parlement.

Titre

Le titre de l'arrêté fédéral est modifié en raison de l'extension de son champ d'application aux crypto-actifs.

Art. 1

Du fait de l'extension du champ d'application, une référence à l'accord EAR relatifs aux crypto-actifs est ajoutée à l'*al. 1* et au Secrétariat de l'Organe de coordination de l'accord EAR relatifs aux crypto-actifs, à l'*al. 2*. En outre, l'arrêté fédéral mentionne explicitement que les examens se fonderont d'abord sur les informations fournies par l'OCDE.

L'arrêté fédéral concernant le mécanisme de contrôle applicable à l'EAR relatifs aux comptes financiers et à l'EAR relatifs aux crypto-actifs prévoit les critères d'examen suivants:

- existence de bases légales conformes aux normes et efficaces intégrant les principes de l'EAR (confidentialité, spécialité, réciprocité);
- garantie de la confidentialité et existence de mesures pour la protection des données échangées;
- existence d'un réseau adapté d'États partenaires;
- absence de notification négative auprès du Secrétariat de l'OCDE;
- absence de circonstance contraire à l'ordre public (suisse);
- absence de violation grave des droits de l'homme en lien avec l'échange de renseignements.

Les critères d'examen sont formulés de manière générale et garantissent la possibilité de vérifier les principes de l'assistance administrative en matière fiscale et de l'échange de renseignements entre autorités compétentes fixés dans la convention du 25 janvier 1988 concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale²⁰.

L'*al. 3* précise que l'examen des États partenaires reste en principe basé sur les risques. Pour déterminer si un État partenaire présente un risque en matière d'EAR, on se fonde sur les informations de l'OCDE et sur les évaluations spécifiques du Dé-

²⁰ RS 0.652.1

partement fédéral des affaires étrangères, en plus de l'analyse du DFF. Si des renseignements relatifs à des comptes financiers ou à des crypto-actifs doivent être échangés pour la première fois avec un État partenaire, ce dernier doit faire l'objet d'un examen approfondi faisant appel à des sources d'information les plus diverses avant l'échange de données.

L'al. 4 précise que lorsqu'il existe des doutes quant à la mise en œuvre conforme aux normes de l'EAR par un État partenaire ou lorsque l'OCDE a ordonné des mesures à l'encontre d'un État, le DFF doit procéder à des clarifications supplémentaires. Pour ce faire, il doit s'appuyer en premier lieu sur les analyses et informations de l'OCDE, car ces sources se sont révélées être les plus fiables et les plus complètes. Si, pour certains États partenaires, il existe des indices laissant penser que l'application de l'EAR peut présenter des problèmes (p. ex. des difficultés juridiques ou techniques de mise en œuvre, des incidents liés à la sécurité des données, des violations des droits de l'homme en rapport avec l'EAR), la situation doit être clarifiée dans le cadre d'un examen approfondi, en tenant compte de toutes les sources possibles. Le mécanisme de contrôle ne vise cependant pas à procéder à une évaluation générale de l'État de droit ou de la situation en matière de droits de l'homme dans les États partenaires, mais se limite à vérifier que la mise en œuvre juridique et pratique de l'EAR satisfait aux exigences des normes conformément aux objectifs des accords.

Art. 2

L'al. 1 prévoit qu'avant de procéder à un échange de renseignements, le DFF doit informer les commissions parlementaires compétentes des résultats des examens, des développements pertinents et des éventuelles mesures que la Suisse a prises ou doit prendre à l'égard d'un État partenaire.

En vertu de *l'al. 2*, les incidents qui ont ou qui pourraient avoir des conséquences importantes sur l'EAR (p. ex. une situation particulière dans un État partenaire qui est contraire à l'ordre public suisse ou un incident lié à la sécurité des données dans un État partenaire qui aurait des répercussions pour la Suisse) doivent être annoncés sans délai aux commissions parlementaires compétentes.

Art. 3

Le Conseil fédéral soumettra désormais tous les quatre ans un rapport sur les résultats des examens aux commissions parlementaires compétentes. Il s'agit de consultations en vertu de l'art. 152, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)²¹, dans le cadre desquelles les commissions peuvent émettre des recommandations au cas par cas et pour les prochains examens.

Les irrégularités concrètes à l'origine de la suspension d'un EAR avec un État partenaire défaillant devraient également entraîner la suspension de l'autre EAR. Cela se justifie objectivement dans la mesure où les deux formes d'EAR reposent sur la convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et sur les principes qui y sont inscrits, lesquels se reflètent dans les critères d'examen. Ainsi,

²¹ RS 171.10

une violation de la confidentialité et de la sécurité des données affecterait de la même manière les renseignements échangés dans le cadre des deux accords EAR. Il en va de même en présence de circonstances entraînant la suspension de l'échange de données en vertu de la réserve de l'ordre public, car ces circonstances ne sauraient concerner un seul EAR, mais ont, bien au contraire, une incidence générale sur l'échange de renseignements en matière fiscale.

Les accords internationaux sur l'échange de renseignements en matière fiscale, la convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et l'art. 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE (et les commentaires correspondants²²) prévoient que les États ne sont pas tenus de transmettre des renseignements dont la divulgation ou la réutilisation serait contraire à l'ordre public. Tout comme l'accord EAR relatifs aux comptes financiers, l'accord EAR relatifs aux crypto-actifs reconnaît ce principe. Il est précisé, dans le commentaire relatif à la section 5, par. 1, de l'accord EAR relatifs aux crypto-actifs, que «la communication de renseignements à une autre juridiction n'est pas obligatoire si elle devait être contraire à l'ordre public de la juridiction qui les fournit. Ce cas de figure survient rarement dans le contexte de l'échange de renseignements entre Autorités compétentes, mais certaines juridictions peuvent demander à leurs Autorités compétentes de préciser que les renseignements communiqués ne doivent pas être utilisés ou divulgués dans des procédures susceptibles d'aboutir à la prononciation ou l'exécution de la peine de mort, d'actes de torture ou d'autres violations graves de droits de l'homme (lorsque par exemple les enquêtes fiscales sont motivées par des persécutions politiques, raciales ou religieuses) dans le cas où un tel échange serait contraire à l'ordre public de la juridiction qui fournit les renseignements.»

Art. 4

Étant donné que le mécanisme de contrôle fait l'objet d'une révision totale, l'arrêté fédéral du 6 décembre 2017 concernant le mécanisme de contrôle doit être abrogé.

6 Conséquences

Ce projet n'aura pas d'autres conséquences que celles du projet relatif aux bases légales internationales et à leur transposition dans le droit national. Les informations relatives aux conséquences financières et fiscales, ainsi que sur l'état du personnel pour la Confédération, les cantons et les communes, ainsi que pour les milieux concernés et l'économie en général sont présentées de manière détaillée dans le message concernant l'approbation de l'addendum à l'accord EAR comptes financiers et de l'accord EAR crypto-actifs, et la modification de la LEAR. Il convient par conséquent de s'y référer.

²² Cf. www.oecd.org > Publications > Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune (version abrégée).

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Le message concernant l'approbation de l'addendum à l'accord EAR comptes financiers et de l'accord EAR crypto-actifs, et la modification de LEAR contient des précisions à ce sujet.

À l'instar de l'EAR relatifs aux comptes financiers, l'EAR relatifs aux crypto-actifs constitue une atteinte à la sphère privée, tout particulièrement au droit à l'autodétermination en matière d'information. Cependant, les conditions fixées à l'art. 36 Cst. concernant l'atteinte à un droit fondamental sont remplies, étant donné qu'avec la LEAR il existe une base légale et que l'EAR est une mesure adaptée et nécessaire pour garantir le respect des obligations fiscales de la part des utilisateurs de crypto-actifs suisses et étrangers, la reconnaissance internationale et la compétitivité de la place financière suisse. En outre, le droit d'accès aux données et le droit de les faire rectifier, prévus par la législation sur la protection des données, sont respectés. Il en va de même pour le droit d'obtenir une décision, qui est respecté grâce à la garantie des voies de droit prévue à l'art. 19 LEAR.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet visant à déterminer les États partenaires pour l'application du CDC n'a aucune incidence sur les engagements internationaux existants de la Suisse, en particulier sur les conventions contre les doubles impositions conclues avec les États partenaires avec lesquels l'EAR relatifs aux crypto-actifs sera introduit.

La convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale constitue la base légale sur laquelle se fonde l'échange de renseignements sur demande selon la norme de l'OCDE. Ainsi, des renseignements fiscaux relatifs aux crypto-actifs peuvent être échangés également sur demande avec tous les nouveaux États partenaires, pour autant qu'ils aient mis en vigueur la convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale.

Le présent projet ne concerne pas d'autres engagements internationaux.

7.3 Forme de l'acte à adopter

L'arrêté fédéral concernant l'inscription d'un État sur la liste visée à la section 7, par. 1, let. g, de l'accord EAR relatifs aux crypto-actifs et l'arrêté fédéral concernant le mécanisme de contrôle sont des arrêtés fédéraux simples selon l'art. 163, al. 2, Cst., qui ne sont pas sujets au référendum. En l'absence d'une réglementation légale permettant de déterminer les États partenaires avec lesquels l'EAR sur les crypto-actifs sera introduit à partir de 2026, le Parlement doit approuver les États partenaires au moyen d'arrêtés fédéraux simples.

Il est possible de procéder par arrêté fédéral simple même en l'absence de mention expresse dans une loi fédérale lorsque l'arrêté en question est dépourvu de contenu normatif. Dans ce cas, le recours à l'arrêté fédéral simple découle directement de la Constitution²³. S'agissant du CDC, le Parlement doit donc approuver les États partenaires aux fins de l'EAR relatifs aux crypto-actifs par voie d'arrêté fédéral simple en vertu de l'art. 163, al. 2, Cst., sans que la LEAR ne prescrive explicitement cette procédure. La désignation des États partenaires aux fins de l'EAR relatifs aux crypto-actifs constituant un acte d'application du droit, cela ne pose aucun problème.

7.4 Assujettissement au frein aux dépenses

Le projet n'est pas soumis au frein aux dépenses prévu à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., car il ne contient ni dispositions relatives à des subventions ni bases pour la création d'un crédit d'engagement ou d'un plafond de dépenses.

7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Le projet respecte les intérêts et les compétences des cantons ainsi que leur autonomie organisationnelle et financière (art. 47, al. 2, Cst.).

7.6 Délégation de compétences législatives

Le projet ne comporte aucune base pour la délégation de compétences législatives.

7.7 Protection des données

La confidentialité et la sécurité des renseignements revêtent une importance capitale dans la relation entre les autorités fiscales et les contribuables. La confidentialité des renseignements sur les contribuables constitue donc un pilier essentiel de l'échange de renseignements en matière fiscale. Le CDC exige des États participants qu'ils prennent des mesures appropriées en matière de confidentialité et de protection des données. En d'autres termes, ces États doivent disposer d'un cadre juridique et organisationnel qui garantit la confidentialité et l'utilisation adéquate des renseignements échangés. S'y ajoutent un cadre général pour gérer la sécurité des renseignements, qui correspond aux normes reconnues sur le plan international, ainsi que des dispositions et procédures d'exécution pour sanctionner les violations de la confidentialité et l'usage abusif des renseignements échangés.

²³ Cf. Judith Wyttenbach et Karl-Marc Wyss, Commentaire de l'art. 163, in Waldmann / Belsler / Epiney (éd.), Basler Kommentar der Bundesverfassung, 1^{re} éd., Bâle 2015, n° 37.

À cet effet, le Forum mondial a procédé à l'examen de la confidentialité et des mesures relatives à la sécurité des données (*confidentiality and data safeguard-assessment* [CDS]) dans 120 États partenaires. Il s'agit d'examens approfondis sur la base de critères de référence (*Terms of Reference for the Confidentiality and Data Safeguards Assessments*) et d'une méthodologie spécifique. Les États partenaires qui, à l'issue de l'examen, n'ont reçu aucune recommandation ou des *soft recommendations* (le dispositif national de sécurité des données n'a aucune lacune systémique grave, mais présente ponctuellement un potentiel d'amélioration) remplissent les conditions juridiques de l'accord et sont dès lors considérés comme des partenaires appropriés en vue d'un échange de données sur une base réciproque. Les États partenaires dont le dispositif de sécurité des données présente de sérieuses lacunes et qui ont reçu des *hard recommendations* en ce sens (le dispositif national de sécurité des données présente des lacunes systémiques fondamentales qui ont des conséquences graves sur la sécurité des données échangées) ne peuvent participer à l'EAR que de manière non réciproque tant qu'ils n'ont pas procédé à des améliorations substantielles validées par le Forum mondial. Ainsi, l'accord EAR relatifs aux crypto-actifs garantit que seuls recevront des renseignements les États partenaires en mesure de mettre en œuvre l'EAR relatifs aux crypto-actifs dans le respect des normes et, en particulier, de garantir la confidentialité et la sécurité des données échangées. Ces examens comprennent des questions générales sur l'EAR, de sorte qu'ils peuvent également s'appliquer à l'EAR relatifs aux crypto-actifs. Les États qui n'ont pas encore été examinés doivent donc se soumettre à un contrôle CDS avant de pouvoir participer à l'EAR relatifs aux crypto-actifs.

Étant donné que les États participants ont des exigences différentes en matière de protection des données, les normes prévoient en outre que les États partenaires ont la possibilité d'exiger le respect de leur législation nationale sur la protection des données comme condition impérative à la mise en œuvre de l'EAR. À cet effet, ils doivent communiquer ces exigences dans une notification adressée au Secrétariat de l'Organe de coordination. En cas d'activation bilatérale de l'EAR, les États partenaires s'engagent à respecter les exigences en matière de protection des données indiquées dans la communication de l'État en question. Parmi les États proposés pour l'EAR relatifs aux crypto-actifs, plusieurs ne figurent pas sur la liste des États assurant un niveau de protection des données approprié établie par le Conseil fédéral (annexe 1 de l'ordonnance du 31 août 2022 sur la protection des données²⁴). Il est toutefois possible d'envisager de communiquer des données personnelles dans le cadre de l'EAR si un des instruments prévus à l'art. 16, al. 2, de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)²⁵ garantit un niveau de protection approprié. Dans le cas de l'EAR, un accord (supplémentaire) de droit international peut permettre de garantir une protection appropriée des données. Ce mécanisme inhérent à l'accord équivaut à un accord sur la protection des données au sens de l'art. 6 LEAR, qui garantit un niveau de protection des données approprié au sens de l'art. 16, al. 2, let. a, LPD.

À cette fin, la Suisse transmettra, dans le cadre de la procédure prévue à la section 7, par. 1, let. e, de l'accord EAR relatifs aux crypto-actifs, une notification relative à la protection des données au Secrétariat de l'Organe de coordination. Comme pour

²⁴ RS 235.11

²⁵ RS 235.1

l'EAR relatifs aux comptes financiers (cf. Accord multilatéral du 29 octobre 2014 entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers. Notification de la Suisse conforme à la section 7, par. 1, let. d²⁶), cette notification détermine les principes applicables en matière de protection des données, notamment le droit des personnes concernées d'accéder à leurs données, le droit à la rectification ou à l'effacement de leurs données et le droit à un contrôle judiciaire. Lorsqu'un État inscrit la Suisse sur sa liste d'États partenaires aux fins de l'EAR, il s'engage de manière contraignante à respecter, dans ses relations bilatérales, les exigences de la Suisse en matière de protection des données indiquées dans la notification. La vérification du respect de ces principes de la protection des données par les États partenaires se fonde principalement sur les informations des personnes concernées ou sur les notifications négatives auprès du Secrétariat de l'Organe de coordination de l'OCDE. Si ces déclarations et les investigations correspondantes devaient confirmer qu'un État partenaire enfreint systématiquement les exigences du droit de la protection des données, l'EAR pourra être suspendu ou l'accord pourra être dénoncé dans le cadre des relations bilatérales.

