



23 février 2022

CER-N, proposition relative à l'objet 21.056: feuille de route de l'accès au marché et liste noire

Numéro de dossier: 054.2-18/35/1/6/2/2

A. Feuille de route de l'accès au marché transfrontalier pour les banques suisses entendant exercer la gestion d'actifs

1. État actuel des discussions menées par les autorités de surveillance (FINMA, CONSOB, Banque d'Italie)

La condition posée par l'Italie, en 2015, en ce qui concerne le dialogue sur l'accès au marché transfrontalier était l'amélioration de la coopération en matière de surveillance des marchés financiers. La modification de la loi fédérale sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA) a remanié les dispositions applicables en Suisse à l'assistance administrative et attribué davantage de compétences à la FINMA dans ce domaine. Les dispositions modifiées sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Depuis, les autorités de surveillance des deux États ont mené des discussions à ce sujet. La partie italienne a toutefois signalé, compte tenu de l'évolution du cadre législatif italien, qu'elle n'entendait pas approfondir la collaboration dans le domaine des services transfrontaliers de gestion d'actifs de clients privés. Dans les faits, l'Italie avait déjà décidé en janvier 2018, en appliquant la directive 2014/65/UE (MiFID II), que les établissements entendant exercer la gestion d'actifs sur son territoire devraient disposer d'une succursale. Cette exigence suppose la conclusion d'un accord entre les autorités de surveillance (*memorandum of understanding*, MoU).

La Suisse s'est ainsi employée à conclure avec l'Italie un MoU entre autorités de surveillance afin que les banques suisses bénéficient au moins, dans un premier temps, du régime que l'Italie applique en général aux établissements de tous les États tiers et puissent accéder au marché italien par le biais d'une succursale. Dans le droit italien, la conclusion d'un MoU est également une condition de l'accès au marché des services transfrontaliers de gestion d'actifs de clients professionnels.

Depuis 2016, plusieurs discussions en présentiel et conférences téléphoniques ont eu lieu. À partir de l'automne 2020, des négociations en vue de conclure un MoU ont eu lieu. Les discussions entre les autorités de surveillance avaient bien avancé, avec l'objectif déclaré d'achever les négociations en été 2021. Cependant, depuis l'été 2021, l'Italie a de nouveau émis des réserves de principe concernant les conditions-cadres de l'assistance administrative suisse. À l'heure actuelle, la FINMA attend l'avis définitif de la CONSOB.

2. État actuel des discussions entre les départements des finances (DFF/SFI et Dipartimento del Tesoro)

S'entretenant à plusieurs reprises de questions techniques avec le Département italien des finances (ci-après «Trésor»), le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI) a examiné les possibilités d'appliquer d'autres règles susceptibles d'ouvrir aux établissements suisses le marché transfrontalier de la gestion d'actifs de clients privés dans le cadre de la relation *bilatérale* entre la Suisse et l'Italie. Dans ce contexte, il a été proposé un modèle d'accord sur la base de la solution trouvée avec l'Allemagne et qui autorise les services transfrontaliers de gestion d'actifs sans que la création d'une succursale soit requise. Le Trésor italien est actuellement en train d'étudier les propositions de la Suisse. À la



différence de l'Allemagne, l'Italie a, lorsqu'elle a mis en œuvre la directive MiFID II, assujéti la gestion d'actifs de clients privés à l'obligation de créer une succursale sur son territoire, c'est pourquoi une solution identique à celle avec l'Allemagne n'est guère concevable. Après des discussions au niveau technique, les discussions se poursuivront à un échelon supérieur.

3. Connaissances actuelles du SFI sur les procédures fiscales engagées par les autorités italiennes contre des banques suisses

En 2019, les autorités italiennes ont engagé des procédures fiscales contre plusieurs banques suisses fournissant des services transfrontaliers de gestion d'actifs. Ces procédures portaient sur la fiscalisation des intérêts passifs payés par des personnes résidant en Italie (par ex. pour des prêts hypothécaires) et sur la fiscalisation des bénéfices que les banques concernées tiraient de leurs affaires avec des clients italiens (établissement stable). Entre-temps, au moins deux de ces procédures ont été réglées dans le cadre d'accords extrajudiciaires. L'Association suisse des banquiers (ASB) signale toutefois que d'autres procédures sont pendantes. Au dire des banques concernées, celles-ci font l'objet d'une double imposition à l'heure actuelle. Dans ce contexte, le secteur bancaire a demandé au SFI de lier l'imposition de la part des autorités italiennes avec un renforcement des règles juridiques garantissant l'accès au marché des services transfrontaliers. Le SFI n'a pas été sollicité pour l'ouverture de procédures amiables visant à éviter bilatéralement les doubles impositions.

4. Développement du droit européen

Le 27 octobre 2021, la Commission européenne a soumis au Conseil des ministres et au Parlement le paquet bancaire 2021 (CRD VI), dans le cadre duquel elle propose de modifier les exigences applicables à l'activité des banques d'États tiers. La Commission européenne propose aux États membres de l'UE d'assujettir les banques d'États tiers à l'obligation de créer une succursale dans le pays où elles entendent faire des affaires. Dans le pire des cas, tous les États membres de l'UE pourraient être contraints de restreindre, voire d'abroger, leur régime national d'accès au marché. La marge de manœuvre dont l'Italie peut bénéficier pour trouver des solutions bilatérales avec la Suisse concernant l'accès au marché serait de nouveau réduite. À ce propos, le SFI est en contact avec le secteur bancaire suisse et mène des discussions avec divers États membres de l'UE.

5. Prochaines étapes

Le droit européen fait l'objet de nouveaux développements. En l'état actuel, il n'exclut en principe pas la possibilité d'accords bilatéraux entre la Suisse et les différents États membres de l'UE, comme avec l'Italie, qui pourraient autoriser de manière ponctuelle certaines banques à accéder au marché pour fournir des services transfrontaliers de gestion d'actifs. Comme le Conseil fédéral l'a mentionné dans le rapport qu'il a rédigé en réponse au postulat Merlini 17.3744, tout dépend de la volonté des autorités italiennes d'engager un dialogue constructif à ce propos. Ces prochains mois, le SFI continuera à examiner la marge de manœuvre qui existe pour une solution bilatérale d'accès au marché dans le cadre de ses discussions avec le Trésor italien ainsi qu'en lien avec les questions fiscales en suspens concernant les activités transfrontalières.

B. Liste noire

Depuis les années 1990, l'Italie a mis en place un système de listes noires et listes blanches en matière fiscale. La feuille de route de 2015 entre la Suisse et l'Italie fixe à son chapitre 5 les conditions pour la sortie de la Suisse des listes noires et, le cas échéant, l'inclusion dans les listes blanches italiennes. La Suisse figure encore sur la liste noire de 1999 concernant les personnes physiques italiennes, qui prévoit un renversement du fardeau de la preuve en matière de domicile fiscal pour les personnes physiques résidant en Italie qui transfèrent leur domicile en Suisse. L'effet principal de cette mesure italienne est donc une certaine augmentation de la charge administrative pour les résidents italiens qui désirent s'établir en Suisse. Depuis le 13 juillet 2016, date d'entrée en vigueur du protocole modifiant la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et l'Italie de 2015, la Suisse a été incluse dans deux listes blanches italiennes des pays coopératifs en matière d'échange de renseignements sur demande. Selon notre position, la Suisse aurait dû être biffée à cette même date aussi de la liste noire de 1999, vu que notre pays n'est pas un pays à fiscalité privilégiée pour les personnes physiques (l'imposition selon la dépense n'a pas de relevance dans ce contexte ; d'ailleurs l'Italie a adopté un régime similaire en 2017). Cette liste n'a en principe pas d'effets directs sur les entreprises suisses qui veulent investir en Italie. Néanmoins, en raison de la connotation en principe négative qui découle de la présence de notre pays sur une liste noire, surtout sur celle d'un pays voisin avec lequel elle entretient de multiples relations, la Suisse a continué à œuvrer depuis 2015 afin qu'elle soit enlevée de cette dernière liste noire. En

particulier, plusieurs discussions à niveau politique et technique ont eu lieu afin d'expliquer la position suisse et clarifier les doutes italiens. Au cours de 2021, les discussions se sont poursuivies de manière positive. La partie italienne a manifesté l'intention de trouver une solution à cette problématique et des discussions internes sont actuellement en cours en Italie. L'appréciation actuelle de la situation laisse entrevoir prochainement une solution satisfaisante sur cette dernière liste noire.