



16.434

Parlamentarische Initiative

Sommaruga Carlo.

Panama Papers.

**Offshore-Gesellschaften
aus der Schweiz verbannen**

Initiative parlementaire

Sommaruga Carlo.

**Panama Papers. Pour l'exclusion
des sociétés offshore de Suisse**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.06.17 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Pardini, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Marra, Schelbert)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Pardini, Birrer-Heimo, Jans, Leutenegger Oberholzer, Marra, Schelbert)

Donner suite à l'initiative

Präsident (Stahl Jürg, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Sommaruga Carlo (S, GE): Par cette initiative parlementaire, je demande que chez nous, en Suisse, on ne puisse plus travailler avec des sociétés offshore qui sont basées dans des pays avec lesquels la Suisse n'a pas conclu d'accord d'échange automatique de renseignements en matière fiscale et qui n'ont pas été inscrites dans un registre, en Suisse, permettant d'identifier leurs ayants droit.

Elle s'inscrit dans le prolongement du scandale des Panama Papers, qui a montré que, depuis la Suisse, de nombreux flux financiers sont passés par des sociétés dites offshore, qui sont en fait des sociétés implantées à l'extérieur de la Suisse. Si ces sociétés sont situées dans des pays avec lesquels la Suisse a signé un accord d'échange de renseignements en matière fiscale, il n'y a pas de problème majeur, puisque les informations sur d'éventuels contournements de la fiscalité – soit par évasion, soit par infraction pénale – sont transmises à la Suisse ou depuis la Suisse.

Mais il y a aujourd'hui nombre de pays avec lesquels la Suisse n'a pas conclu d'accords d'échange automatique de renseignements et ce sont également des pays avec lesquels la Suisse n'en conclura pas. Pourquoi? Parce qu'elle considère que ces pays ont un dispositif administratif insuffisant pour garantir une bonne exécution de l'accord ou tout simplement parce que l'administration fiscale du pays concerné n'est pas suffisamment bien dotée, ou perméable à la corruption, ou encore laisse fuiter les informations.

Dès lors, il faut trouver une solution pour éviter que des affaires puissent se faire avec des sociétés implantées dans des Etats avec lesquels la Suisse n'a pas conclu d'accord concernant l'échange automatique



d'informations, dans le but de contourner le dispositif mis en place progressivement au niveau international pour lutter contre la fraude fiscale et l'évasion fiscale.

Dès lors, cette initiative ne vise pas systématiquement les sociétés qui sont à l'extérieur du territoire suisse, les sociétés offshore, mais uniquement celles qui ont leur siège dans des pays qui n'ont pas signé d'accord avec la Suisse et dans lesquels il y a une volonté claire de contourner la stratégie de la Suisse visant à gérer de l'argent propre et le mouvement à l'échelon international, notamment à l'OCDE, qui a pour but de combattre l'évasion fiscale.

Je vous invite donc à soutenir cette initiative, puisqu'elle s'inscrit parfaitement dans la ligne poursuivie par la Confédération et le Parlement dans les différents accords qui ont été conclus avec des pays pour l'échange automatique d'informations.

Est-ce que cela entravera considérablement le travail en Suisse des intermédiaires financiers, des banques, des avocats, etc.? Non, pas du tout. Cela empêche uniquement celles et ceux qui veulent contourner la législation suisse, voire les dispositions et les dispositifs internationaux de lutte contre l'évasion fiscale, d'essayer d'implanter des sociétés dans des pays tiers, lesquelles pourraient en fait cacher de l'argent issu de l'évasion fiscale, de l'argent criminel ou encore de l'argent de la corruption.

Je vous demande donc de donner suite à mon initiative parlementaire, aussi parce que l'actualité nous montre que, malgré les dispositifs mis en place au niveau international pour lutter contre la fraude fiscale, cette dernière a toujours lieu dans différents pays. Après les Panama Papers, nous avons vu, avec les Malta Papers, que cette tendance est toujours d'actualité, et il faut pour le bien de notre économie ainsi que pour le bien et l'image de notre pays faire en sorte que l'on ne puisse plus accuser nos banques, nos avocats, nos intermédiaires financiers de collaborer à l'évasion fiscale systématique.

Pardini Corrado (S, BE): Die parlamentarische Initiative hätte auch den Titel "Licht in dunkle Geschäfte" tragen können. Ich bitte Sie, dieser parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Sie greift einen Teil des Problems auf, das wir haben. Die Panama-Geschichte hat gezeigt, eindrücklich gezeigt, was wir schon länger wissen: dass die Schweiz einen ganz wesentlichen Anteil an diesen zum Teil sehr, sehr obskuren Geschäften hat, beispielsweise mit dubiosen Anwaltskanzleien, die helfen, Steuerbetrüger zu schützen oder andere Sachverhalte zu verschleiern.

Wir haben das hier im Rat oft debattiert, im Rahmen der Themen Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung, und wir haben immer wieder feststellen müssen: Es werden Lippenbekenntnisse, vor allem von rechts, gegenüber der Presse gemacht. Aber wenn es dann darum geht, effektiv denen, die diese dubiosen Geschäfte betreiben, das Handwerk zu legen, dann plötzlich verschwinden diese Lippenbekenntnisse, und es will plötzlich keine Mehrheit mehr Licht ins Dunkel bringen.

Es ist erfreulich, dass man mit dem automatischen Informationsaustausch (AIA) in der Schweiz grundsätzlich einige Schritte gemacht hat. Man hat auch, namentlich die Bankenwelt, gemerkt, dass der Schweizer Finanzplatz eine Weissgeldstrategie haben muss, wenn er im internationalen Geschäft bestehen soll, wenn er nicht in Verruf geraten soll. Man hat auch gemerkt, dass dubiose Geschäfte nicht als Praxis unseres Landes gelten dürfen.

Eigentlich verlangt Kollege Sommaruga eine absolute Selbstverständlichkeit. In seiner Initiative verlangt er ganz einfache Dinge, nämlich dass erstens ein automatischer Informationsaustausch mit dem betroffenen Land besteht, weil es dann für diese Geschäfte Transparenz gibt, und dass zweitens die wirtschaftlich berechtigten Personen bekannt sind. Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, wird das auch in einem gewissen gesetzlichen Rahmen abgehandelt, den wir mit dem AIA, dem Aktienrecht usw. definiert haben. Alle betroffenen Personen und vor allem wir als Parlamentarierinnen und Parlamentarier müssen das unterstützen. Die parlamentarische Initiative befindet sich in der ersten Phase. Wir haben alle – alle! – ein Interesse daran, dass man ihr Folge gibt, dass man damit die Möglichkeit eröffnet, diese Selbstverständlichkeit in ein Gesetz zu überführen. Das ist ein weiterer Schritt, der uns der Weissgeldstrategie, der wir seit Jahren hinterherlaufen, ein Stück näher bringt.

AB 2017 N 1001 / BO 2017 N 1001

Wer hier dagegen votiert, macht sich mitschuldig an Finanzgeschäften, die dunkel sind. Ich bitte Sie: Klären wir das auf, bringen wir Licht in diese dunklen, schmutzigen Geschäfte. Sie können das heute ermöglichen. Wenn Sie dagegen stimmen, machen Sie sich mitschuldig an diesen dubiosen Finanzgeschäften.

Lüscher Christian (RL, GE), pour la commission: C'est le 23 janvier 2017 que la Commission de l'économie et des redevances a traité l'initiative parlementaire Sommaruga Carlo, "Panama Papers. Pour l'exclusion des



sociétés offshore de Suisse". Par 17 voix contre 6, la commission propose de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire. Ces 17 voix, je tiens à le préciser puisque je les représente, ne reflètent pas un sentiment de culpabilité par rapport au fait de maintenir un système financier opaque dans notre pays, bien au contraire! Que demande Monsieur Sommaruga dans son initiative parlementaire? Il demande que la loi sur les banques, la loi sur le blanchiment d'argent, le Code pénal suisse et toute autre loi entrant en considération soient modifiés afin d'interdire, en Suisse, à quiconque, notamment aux banques, aux intermédiaires financiers, aux transitaires, aux dépositaires, aux avocats et aux notaires, toute activité, soit notamment toute opération de nature juridique ou financière, avec des personnes morales qui ont leur siège dans un Etat ou une juridiction que le Fonds monétaire international ou le Forum de stabilité financière classent comme un centre financier offshore et avec lequel la Suisse n'a pas conclu un accord d'échange automatique de renseignements en matière fiscale relatifs aux comptes financiers dont l'ayant droit économique n'est soit pas identifiable publiquement, soit pas enregistré dans un registre ad hoc non public en Suisse auquel l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, le Ministère public de la Confédération ou tout autre organisme public désigné par la loi, a accès – et c'est à ce moment-là qu'on peut reprendre son souffle, après le point!

A l'appui de son initiative parlementaire, Monsieur Sommaruga constate que l'opacité dont s'entourent les sociétés offshore ne sert qu'à occulter des opérations financières. Il nous dit aussi que depuis la crise financière de 2008, la communauté internationale, tout particulièrement dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques, s'est finalement lancée dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, mais qu'un certain nombre d'Etats n'ont pas encore adhéré à ce mouvement international. Il rappelle ensuite que la Suisse a fait sienne la stratégie de l'argent propre et que, dans cette stratégie, il faut à tout prix empêcher que des constructions offshore puissent être utilisées dans notre pays, concluant que l'exclusion du paysage juridique suisse de sociétés étrangères est prévu pour le cas où l'ayant droit économique réel n'est pas connu ou ne peut pas être connu par une autorité de contrôle.

Le 23 janvier 2017, je vous le disais, la Commission de l'économie et des redevances a traité cet objet, elle a entendu l'auteur de l'initiative, qui a développé ses arguments et a pu répondre aux questions qui lui ont été posées par les commissaires.

La commission a également entendu le représentant du Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales qui avait préalablement rédigé une note datée du 12 septembre 2016 dans laquelle il est rappelé que le fait de fonder une société offshore n'a en soi rien d'illégal et que l'interdiction proposée par l'auteur de l'initiative viole la liberté économique garantie par la Constitution. Il est également rappelé dans cette note que le projet d'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices – le BEPS – de l'Organisation de coopération et de développement économiques n'interdit pas le principe des sociétés offshore, lequel est reconnu par notre pays, que ce soit la législature, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, les banques elles-mêmes et donc, en définitive, par tout le monde. Dans le document, il est également souligné qu'il est important de connaître l'ayant droit économique des sociétés offshore puis, en guise de conclusion, que l'échange automatique d'informations devient une norme internationale qui finira bien par s'appliquer à la planète entière à l'exception, peut-être, des Etats-Unis.

La commission a donc étudié avec beaucoup d'attention cette initiative parlementaire et a fait le constat que de nombreuses modifications législatives étaient intervenues ces dernières années, que ce soit dans le Code pénal – on pense au renforcement de son article 305bis –, dans la loi sur le blanchiment d'argent, ainsi que dans le Code des obligations. La commission a constaté que toutes ces modifications législatives permettaient d'augmenter et de renforcer les normes visant à identifier les ayants droit économiques, et que ces normes s'appliquaient aux avocats et aux notaires que l'auteur semble vouloir viser.

La commission a également observé que le terme "centre financier offshore" est un terme inconnu non seulement de la législation suisse mais également du Fonds monétaire international et du Financial Stability Board lui-même, et que, finalement, tous les pays pouvaient être qualifiés de "offshore" dès l'instant où ils accueillent des fonds étrangers. Et puis, la commission a également constaté qu'aucun Etat n'avait décrété l'interdiction complète des sociétés offshore.

En résumé, la majorité de la commission a considéré que la Suisse était dotée des instruments nécessaires pour prévenir les pratiques visées dans les Panama Papers et pour y réagir de manière adéquate. Les sociétés, tout le monde le sait, ont l'obligation de tenir une liste des ayants droits économiques, qui soit accessible en tout temps aux autorités fiscales et aux autorités pénales. Quant aux avocats, ils sont tenus d'observer les obligations de diligence prévues par la loi sur le blanchiment d'argent lorsqu'ils agissent en tant qu'intermédiaires financiers.

La majorité de la commission a souligné que dans l'ensemble la Suisse était bien notée pour sa mise en oeuvre des normes internationales par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des



fins fiscales et le Groupe d'action financière. Concernant le dispositif légal, la Suisse est jugée conforme, ou largement conforme, pour 31 recommandations sur 40.

Enfin, la majorité de la commission a considéré qu'opter pour un Swiss finish qui irait encore plus loin, ainsi que le souhaite l'auteur de l'initiative, serait inopportun et entraînerait une énorme charge bureaucratique.

J'en ai terminé et je m'apprête à répondre avec plaisir à la question que ne va pas manquer de me poser Monsieur Sommaruga.

Sommaruga Carlo (S, GE): Je vous remercie, Monsieur Lüscher, pour votre rapport exhaustif. Comme vous l'avez relevé, l'initiative parlementaire que j'ai déposée vise à ce qu'on ne puisse pas travailler avec des sociétés offshore en dehors des pays avec lesquels la Suisse a conclu un accord d'échange automatique d'informations. Elle vise des pays africains ou asiatiques, par exemple, qui se trouvent aujourd'hui dans une situation difficile et qui ne sont pas dotés d'une administration leur permettant de gérer ce type d'accord. Ne craignez-vous pas le déplacement de certaines sociétés peu transparentes dans ces Etats – je ne veux pas en citer, afin d'éviter des problèmes diplomatiques –, dans le but de contourner le dispositif mis en place actuellement, puisque cette norme d'échange automatique ne pourra y être appliquée avant des décennies?

Lüscher Christian (RL, GE), pour la commission: Je vous remercie pour votre question, Monsieur Sommaruga, qui me permet, soit dit en passant, de mieux comprendre le sens de votre initiative parlementaire, parce que vous en faites aujourd'hui une interprétation qui ne correspond que partiellement au texte que vous avez déposé. Je l'ai lu avant intégralement – vous avez entendu que j'avais de la peine à reprendre mon souffle, même Marcel Proust n'aurait probablement pas réussi à faire une phrase aussi longue avant d'y mettre un point! Mais ce que je constate, c'est que votre initiative vise aussi à ce qu'on interdise à la Suisse d'accueillir des sociétés offshore, alors même que cet instrument n'est, et cela a été répété, absolument pas illicite – il n'est illicite que

AB 2017 N 1002 / BO 2017 N 1002

dans la mesure où le but est de participer à des opérations de fraude fiscale, ce que le droit suisse punit déjà. Cela étant, et pour répondre maintenant complètement à votre question, je crois que la planète entière est victime ou a en tout cas connu un tsunami de la transparence financière. On a vu, en 2008, ceux qui ont tenté d'échapper au fisc, aller ouvrir des comptes qui au Panama, qui à Singapour. Or ces pays ont tous été rattrapés par le tsunami de la transparence financière. Pour ma part, je n'ai pas peur de créer des crises diplomatiques; je ne crois pas que je sois d'ailleurs capable de le faire de par ma seule petite personne. Mais le seul endroit où, aujourd'hui, un conseil retors devrait aviser son client d'aller abriter ses fonds, c'est aux Etats-Unis! puisque, finalement, c'est le dernier Etat sur cette planète, qui, lui, a mis des barrières tellement élevées qu'il n'est pas atteint par le tsunami de la transparence financière.

Je crois que, s'agissant de toutes les autres juridictions, elles sont en train d'être, si elles ne l'ont pas déjà été, rattrapées par cette vague de transparence et sont obligées de s'adapter à la réglementation internationale.

Müller Leo (C, LU), für die Kommission: Bei diesem Traktandum, Sie haben es gehört, behandeln wir die parlamentarische Initiative Sommaruga Carlo 16.434. Der Initiant will mit seiner Initiative verschiedene Gesetzesänderungen anstossen, so beim Bankengesetz, beim Geldwäschereigesetz, beim Strafgesetzbuch und bei einer Reihe anderer Gesetze, die er aber nicht näher definiert hat. Er umschreibt das so, dass alle für sein Anliegen in Betracht fallenden Gesetze zu ändern seien.

Jegliche Tätigkeit, insbesondere Rechts- und Finanzgeschäfte mit juristischen Personen, soll in der Schweiz verboten werden, wenn sie in Ländern ihren Sitz haben, mit denen die Schweiz keinen automatischen Informationsaustausch hat. Es soll namentlich den Banken, den Finanzintermediären, den Spediteuren, den Lieferanten, den Anwältinnen und Anwälten, den Notarinnen und Notaren und weiteren juristischen oder natürlichen Personen die Tätigkeit verboten werden.

Der Initiant begründet seine Forderung damit, dass es für eine wertschöpfende wirtschaftliche Tätigkeit keinerlei undurchsichtige juristische Konstrukte brauche, um funktionieren zu können. Offshore-Gesellschaften würden einzig dazu dienen, Finanzgeschäfte zu verschleiern. So wolle man Einkünfte, Kapital oder andere Vermögenswerte vor den Behörden und anderen Berechtigten verbergen. Man wolle damit also, so der Initiant, eine geschuldete Steuer vermeiden. Die Schweiz habe sich zur Weissgeldstrategie bekannt und diese gelte es jetzt umzusetzen. Auch in der Sorge um das Image der Schweiz will der Initiant, dass seiner Initiative Folge gegeben wird und die entsprechenden Gesetzesänderungen angestossen werden.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben unseres Rates hat sich an der Sitzung vom 23. und 24. Januar dieses Jahres mit dieser Vorlage befasst. Sie hat den Initianten dazu eingeladen, und er hat seine Sicht der



Dinge darlegen und auch begründen können, was er mit seiner Initiative will.

Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, die Schweiz habe sich in den letzten Jahren gut gerüstet, sie habe sich vor allem gegen die Geldwäscherei und gegen Steuerhinterziehungen gewehrt und so die internationalen Standards im Geldwäscherei- und im Steuerbereich in den letzten Jahren umgesetzt. Da sei man gut gerüstet, um auf Praktiken, wie sie in den Panama Papers beschrieben werden, angemessen reagieren und um präventiv handeln zu können. Gesellschaften seien verpflichtet, eine Liste der wirtschaftlich Berechtigten zu führen, die für Steuer- und Strafbehörden jederzeit zugänglich sein müsse. Des Weiteren sei die Schweiz vom Global Forum und von der Groupe d'action financière (Gafi) bezüglich der Umsetzung der internationalen Standards insgesamt gut beurteilt worden und sie habe ein gutes Zeugnis erhalten. So seien 31 der 40 Empfehlungen als konform oder weitgehend konform bewertet worden. Es sei nicht sinnvoll, hier noch einen Swiss Finish zu machen und die Gesetze und Weisungen weiter zu verschärfen. Das wolle man nicht, weil es einerseits eben nicht sinnvoll sei und andererseits damit ein gewaltiger bürokratischer Aufwand verursacht würde. Das will die Mehrheit der Kommission nicht.

Die Minderheit der Kommission – Sie haben das gehört – sieht die Initiative im Kontext der von der Schweiz verfolgten Weissgeldstrategie, und sie begrüsst diese Initiative als weitere Massnahme zur Förderung eines sauberen Schweizer Finanzplatzes. Die Meldestelle für Geldwäscherei verzeichne derzeit eine nie zuvor dagewesene Zunahme von Verdachtsmeldungen, wurde argumentiert, und das zeige, dass eben noch viele Steuersünder vorhanden und dass auch die heutigen Regelungen zu wenig griffig seien. Deshalb sei weiter zu legiferieren. Die Schweiz habe sich zu einer Drehscheibe in diesem Bereich entwickelt und die vorliegende Initiative zeige einen wirksamen Weg auf, hier Gegensteuer geben zu können.

Nach gewalteter Diskussion hat die Kommission mit 17 zu 6 Stimmen bei 0 Enthaltungen beschlossen, Ihnen hier im Rat zu empfehlen, der Initiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit beantragt, der Initiative Folge zu geben.

Im Namen der Mehrheit der Kommission bitte ich Sie, dieser Initiative keine Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 16.434/15357)

Für Folgegeben ... 49 Stimmen

Dagegen ... 130 Stimmen

(1 Enthaltung)