

**REPONSE DU CONSEIL D'ETAT  
à l'interpellation Alexandre Rydlo et consorts –  
Scandale de l'arbitrage/dépouillement des dividendes CumCum et CumEx (CumEx-Files) :  
Quelle est l'implication de la BCV dans cette fraude fiscale  
et quelles sont les pertes fiscales exactes qu'a subies le Canton de Vaud ? (20\_INT\_33)**

***Rappel de l'intervention parlementaire***

*Le 18.10.2018, 19 médias de renommée internationale, dont notamment les journaux Le Monde (F), Die Zeit (D) et Politiken (DK), publiaient le résultat d'une enquête de plusieurs années sur la pratique illégale de l'arbitrage des dividendes ou dépouillement des dividendes (« dividend stripping » en anglais), une pratique de fraude fiscale découverte en 2012 en Allemagne et qui aurait fait perdre pas moins de 55 milliards d'Euros en 15 ans aux administrations fiscales de 11 pays européens, dont la Suisse.*

*Parmi les pays les plus touchés, on trouve l'Allemagne, avec pas moins de 31.8 milliards d'euros de pertes fiscales, suivie par la France avec environ 17 milliards d'euros.*

*L'arbitrage des dividendes, ou parfois « le dépouillement des dividendes », est une technique fiscale inventée à partir de 2001 en Allemagne par un avocat fiscaliste nommé Hanno Berger. Cette technique permet de réduire, voire supprimer, l'imposition d'actions cotées en Bourse, et peut se pratiquer sous deux formes différentes, la forme CumCum et la forme CumEx.*

***Forme CumCum***

*Dans sa forme simple, dite CumCum, la technique consiste pour un propriétaire d'actions (A) domicilié dans un pays soumis à l'imposition des dividendes (pays A) à transférer artificiellement, et provisoirement, juste avant le versement du dividende, la propriété de ses actions à un partenaire (B) situé dans un pays à faible ou nulle imposition (pays B), cela pour éviter de payer l'impôt sur ce dividende dans son pays de domiciliation fiscale (pays A).*

*Après avoir touché le versement du dividende, le partenaire B revend les actions à son propriétaire originel A. Le dividende récupéré par le partenaire B, faiblement taxé dans le pays B, voire pas taxé du tout, est ensuite réparti entre le propriétaire des actions A et le partenaire B qui l'a aidé, cela selon une clé de répartition souvent préalablement définie.*

*S'agissant spécifiquement de la Suisse, un propriétaire d'actions situé à l'étranger peut vendre à une banque suisse les actions qu'il possède peu avant le versement du dividende. Cette banque suisse revendique ensuite le remboursement intégral de l'impôt anticipé sur le dividende, ce que ne peut généralement pas faire le propriétaire d'actions situé à l'étranger. Après le versement du dividende, les actions sont revendues par la banque suisse à leur propriétaire étranger originel, et la majeure partie du dividende lui est remise par la banque suisse avec le prélèvement au passage d'une commission.*

***Forme CumEx***

*Dans sa version plus complexe, dite CumEx, la technique consiste à échanger rapidement des grandes quantités d'actions entre plusieurs partenaires situés à l'étranger et/ou en Suisse peu de temps avant le versement du dividende (vente à découvert ou « short-sale » en anglais), et ainsi à faire perdre aux services fiscaux la connaissance de qui est le propriétaire exact des actions. Après le versement du dividende, le partenaire qui a obtenu le dividende réclame le remboursement de l'impôt anticipé, selon qu'il est suisse ou au bénéfice d'une convention contre les doubles-impositions s'il est étranger. Les autres partenaires, qu'ils soient suisses ou étrangers, réclament cependant eux aussi le remboursement de l'impôt anticipé, alors même qu'ils ne l'ont jamais payé, au motif ici aussi qu'ils étaient eux aussi les propriétaires des actions avant le versement du dividende.*

*Ne sachant finalement souvent pas qui était le véritable propriétaire des actions lors du versement du dividende, l'administration fiscale finit par octroyer plus d'une fois le remboursement de l'impôt anticipé, et les fraudeurs parviennent ainsi à se faire rembourser plusieurs fois une taxe qui n'aura été payée qu'une seule fois, chose clairement constitutive d'une fraude fiscale.*

*En résumé, non seulement cette technique d'arbitrage/dépouillement des dividendes permet dans ses deux formes d'échapper à l'impôt, mais elle peut aussi permettre dans sa forme la plus complexe, la forme CumEx, d'en gagner au détriment d'un Etat.*

*S'agissant de la Suisse, l'Administration Fédérale des Contributions (AFC) observait ainsi déjà dès 2006 plusieurs demandes identiques de remboursement de l'impôt anticipé pour des montants importants par des personnes situées à l'étranger. Elle a de ce fait pris dès le 01.04.2008 des mesures pour limiter le remboursement de l'impôt anticipé sur les bonifications de revenu effectuées par des banques étrangères (circulaire no 21, 1-021-V-2008), suspectant des possibles fraudes fiscales.*

*A ce propos, dans une réponse du 10.05.2017 à une question de la Conseillère nationale Jacqueline Badran (PS/ZH) (Question 17.1009) au sujet de l'ampleur en Suisse de la fraude fiscale par la technique de l'arbitrage/dépouillement des dividendes, le Conseil fédéral est extrêmement laconique. Tout au plus, jusqu'à la date de la réponse, il indique n'avoir dénombré l'emploi de cette technique que par 160 requérant-e-s d'une demande de remboursement de l'impôt anticipé. Parmi elles et eux, environ 90% se trouvaient à l'étranger.*

*Sans d'ailleurs entrer dans les détails, le Conseil fédéral indique dans cette même réponse que rien que pour l'année 2016, la somme totale des demandes de remboursement qui devaient faire l'objet d'un examen détaillé était de 760 millions de francs, donnant finalement par là un indice sur l'ampleur potentielle des pertes fiscales subies en 2016 par la Suisse à cause de cette technique.*

*Puis, dans une réponse du 22.05.2019 à une nouvelle question de la Conseillère nationale Jacqueline Badran formulée cette fois dans une Interpellation (Interpellation 19.3339), une question demandant les estimations du Conseil fédéral quant au montant des recettes fiscales perdues durant ces 20 dernières années suite à des opérations d'arbitrage/dépouillement de dividendes en tous genres, le Conseil fédéral indique une fois de plus laconiquement ne pas avoir de données suffisantes qui lui permettent de fournir des indications fiables sur le montant des recettes fiscales perdues. Le Conseil fédéral indique cependant dans sa réponse que des engagements conditionnels d'un montant de 479 millions de francs ont été inscrits au compte de la Confédération à la fin de l'année 2018 pour les cas d'arbitrage/dépouillement de dividendes qui n'ont pas encore été clos par une décision de Justice entrée en force à la suite des procédures ouvertes par l'AFC. En indiquant ce montant, le Conseil fédéral donne finalement une nouvelle fois un indice sur l'ampleur possible des pertes fiscales dues à cette technique de fraude fiscale, soit vraisemblablement plusieurs milliards de francs depuis leur existence.*

*C'est bien d'ailleurs l'ampleur de cette technique de fraude fiscale qui occupe entre autres aujourd'hui la Justice allemande, laquelle s'est saisie depuis 2012 des cas de fraudes découverts par son administration fiscale, renvoyant aujourd'hui devant les tribunaux les principaux protagonistes de cette pratique, une pratique à laquelle en tout cas quatre banques suisses se seraient adonnées à partir de 2005 au détriment des autorités fiscales allemandes, soit la banque Sarasin, la banque Crédit Suisse, la banque Zürcher Kantonalbank (ZKB) et la Banque Cantonale Vaudoise (BCV), des banques auxquelles la Justice allemande a clairement demandé des comptes ces derniers mois.*

*A la lumière des tous ces éléments, on peut donc aujourd'hui clairement se poser la question de savoir quelle est l'ampleur des pertes fiscales qu'a subies le Canton de Vaud depuis la mise en place de cette technique de fraude fiscale, et surtout quelle est l'implication de la Banque Cantonale Vaudoise dans cette fraude, en particulier au détriment de son principal propriétaire, le Canton de Vaud.*

*Aussi je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat.*

- 1. Quelle est l'ampleur depuis 2001, en francs et par année, des pertes fiscales subies par le Canton de Vaud par l'utilisation de la technique de l'arbitrage/dépouillement des dividendes de forme CumCum et CumEx ?*
- 2. Quelles sont les mesures concrètes prises par l'Administration Cantonale des Impôts et envers l'Administration Fédérale des Contributions pour repérer les cas de fraudes fiscales employant la technique de l'arbitrage/dépouillement des dividendes de forme CumCum et CumEx ?*
- 3. Quel est le rôle exact qu'aurait joué la Banque Cantonale Vaudoise dans la fraude massive alléguée à l'échelon européen utilisant la technique de l'arbitrage/dépouillement des dividendes de forme CumCum et CumEx menant à des pertes fiscales de pas moins de 55 milliards d'Euros dans 11 pays, dont la Suisse ?*
- 4. En particulier, la Banque Cantonale Vaudoise a-t-elle servi comme banque partenaire de dépôt d'actions en achetant des actions à des client-e-s étranger-ère-s, puis en réclamant à leur profit le remboursement de l'impôt anticipé sur les dividendes, tout en revendant ensuite à ces mêmes client-e-s leurs actions après rétrocession partielle à elles et eux des dividendes (CumCum) ?*
- 5. En particulier, la Banque Cantonale Vaudoise a-t-elle mis en place, favorisé ou participé à des transactions rapides d'achat d'actions (ventes à découvert, « short-sale ») entre plusieurs partenaires en Suisse et/ou à l'étranger pour permettre à ceux-ci de se prévaloir ensuite du remboursement de l'impôt anticipé sur les dividendes, et donc dans certains cas de se prévaloir d'un ou plusieurs remboursements injustifiés de cet impôt ?*
- 6. Comment le Conseil d'Etat apprécie-t-il le fait que la Banque Cantonale Vaudoise, une banque dont il est l'actionnaire majoritaire et qui doit servir les intérêts du Canton de Vaud, aurait pu employer une technique de fraude fiscale péjorant ses rentrées fiscales ?*
- 7. En particulier, comment le Conseil d'Etat a-t-il sanctionné, ou comment sanctionnerait-il ce comportement, et quelles sont les mesures qu'il a prises ou prendra, pour éviter que la Banque Cantonale Vaudoise n'utilise et/ou ne favorise à l'avenir des techniques de fraude fiscale, anciennes ou nouvelles ?*

*Pour terminer, il est à relever que le créateur et principal protagoniste de cette fraude fiscale, Hanno Berger, réside en Suisse à Zuoz (GR), et ferait vraisemblablement l'objet d'une demande d'extradition vers l'Allemagne pour répondre de ses délits devant la Justice allemande à l'occasion des multiples procès en cours, s'il ne devait pas comparaître aux audiences.*

*Merci de nous renseigner.*

## Réponse du Conseil d'Etat

Dans son interpellation du 6 octobre 2020, Monsieur le Député Alexandre Rydlo évoque un sujet complexe de l'industrie bancaire et financière qui a occupé les autorités fiscales et judiciaires européennes depuis une quinzaine d'années. En Suisse, l'Administration fédérale des contributions (AFC) a depuis 2007 traité le sujet de « l'arbitrage/dépouillement » des dividendes à plusieurs reprises. Le Conseil fédéral a répondu à diverses interpellations à ce sujet depuis la même année. Au niveau de l'Union européenne, la problématique a été soulevée par différents Etats, notamment l'Allemagne particulièrement concernée. Un grand nombre d'articles, d'analyses et d'opinions ont également été publiés sur le sujet.

Sur la base des éléments transmis par la BCV pour la présente réponse, le Conseil d'Etat est en mesure de fournir les informations qui vont survivre.

Entre 2001 et 2009, la BCV avait une activité de trading sur dérivés d'actions déployée essentiellement sur des actions suisses et marginalement sur un nombre très limité de titres allemands (cinq). Les objectifs poursuivis étaient de réaliser des revenus de négoce par des activités usuelles de trading d'actions et de leurs dérivés et en aucun cas de déployer des schémas CumCum ou CumEx. Cette activité consistait à offrir des produits de trading conventionnels.

En 2008, les activités sur dérivés d'actions suisses de la BCV ont fait l'objet d'un litige avec l'AFC dans lequel la position de la BCV a été admise et reconnue pour l'essentiel. Ce litige ainsi que sa résolution ont été communiqués de façon transparente par la BCV (communiqué de presse dédié le 29 décembre 2008, présentation des résultats semestriels et annuels 2010 et rapports annuels 2008 à 2010). En décembre 2003, consciente de ce risque et dans un souci d'opérer dans un cadre défini et conforme, la BCV avait obtenu confirmation du droit au remboursement de l'impôt anticipé dans le cas des opérations converses dans un ruling délivré par l'AFC. Après avoir mené des contrôles du droit au remboursement de l'impôt anticipé, cette même Autorité, en 2008, a déjugé rétroactivement sa propre position. Le litige a été clôturé définitivement en 2010. L'AFC a reconnu pour l'essentiel la position de la BCV, à l'exception d'un nombre limité d'opérations, représentant CHF 29 millions soit moins de 20 % de l'impôt anticipé réclamé initialement, qui n'entraient pas strictement, selon l'AFC, dans le cadre du ruling délivré en 2003. La BCV s'est acquittée de cette somme en 2010. La clôture définitive du litige a également été communiquée publiquement, notamment dans le cadre de la présentation des résultats semestriels et annuels 2010.

En ce qui concerne les activités sur dérivés d'actions allemandes, la BCV n'a jamais participé à des opérations CumCum ou CumEx et n'a jamais eu à répondre à la justice allemande, contrairement à ce qu'affirme Monsieur le Député Rydlo dans son interpellation.

En 2008, dans le cadre de la réflexion stratégique BCVPlus, la BCV a décidé la sortie complète de toute activité de trading et d'investissement pour compte propre. En effet, ces activités, par définition volatiles, étaient devenues incompatibles avec le modèle d'affaires choisi par la BCV qui vise une croissance durable et une stabilité des résultats. Conformément à cette décision, la sortie de l'activité des Dérivés Actions a été engagée et entièrement réalisée à fin 2009.

Sur la base de ces éléments, le Conseil d'Etat a l'honneur de répondre de la manière suivante aux questions posées par Monsieur le Député Alexandre Rydlo.

### ***1. Quelle est l'ampleur depuis 2001, en francs et par année, des pertes fiscales subies par le Canton de Vaud par l'utilisation de la technique de l'arbitrage/dépouillement des dividendes de forme CumCum et CumEx ?***

L'impôt anticipé est un impôt perçu à la source par la Confédération sur divers rendements notamment sur les capitaux mobiliers. Il constitue avant tout une technique fiscale destinée à lutter contre la fraude fiscale, en incitant le contribuable à déclarer aux impôts directs ses revenus grevés de l'impôt anticipé et la fortune d'où proviennent ces revenus faute de quoi il n'en obtient pas le remboursement.

Pour les personnes morales et les bénéficiaires sis à l'étranger, il appartient à la Confédération – l'Administration fédérale des contributions – d'examiner si les conditions du droit au remboursement sont remplies et d'effectuer ce dernier ou non.

Partant, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de répondre de manière précise à cette question et renvoie à la réponse du 22 mai 2019 du Conseil fédéral à l'interpellation 19.3339 Jacqueline Badran « A quel point la Suisse est-elle concernée par les affaires Cum Ex et Cum Cum? » et en particulier au *point 5 de cette réponse* :

*« Il n'existe pas de données suffisantes qui permettent au Conseil fédéral de fournir des indications fiables sur le montant des recettes fiscales perdues en raison du dépouillement de dividendes. Notons cependant que tous les cas de dépouillement de dividendes repérés par l'AFC ont été bloqués, examinés en détail et, si nécessaire, portés devant les tribunaux. Dans tous les cas découverts par l'AFC, le remboursement de l'impôt anticipé a été refusé. Des engagements conditionnels d'un montant de 479 millions de francs ont été inscrits au compte d'Etat à la fin de l'année 2018 pour les cas de dépouillement de dividendes qui n'ont pas été clos par une décision entrée en force. De ce montant, 174 millions de francs font l'objet de recours. Jusqu'à présent, l'AFC a obtenu gain de cause dans les douze cas jugés. »*

- 2. Quelles sont les mesures concrètes prises par l'Administration Cantonale des Impôts et envers l'Administration Fédérale des Contributions pour repérer les cas de fraudes fiscales employant la technique de l'arbitrage/dépouillement des dividendes de forme CumCum et CumEx ?**

L'AFC est seule compétente pour détecter les cas litigieux et prendre les mesures adéquates.

- 3. Quel est le rôle exact qu'aurait joué la Banque Cantonale Vaudoise dans la fraude massive alléguée à l'échelon européen utilisant la technique de l'arbitrage/dépouillement des dividendes de forme CumCum et CumEx menant à des pertes fiscales de pas moins de 55 milliards d'Euros dans 11 pays, dont la Suisse ?**

En février 2016, le nom de la BCV est apparu sur une liste de 127 banques publiées par le magazine allemand Bilanz dans un article au sujet de la problématique des transactions CumEx en Allemagne. La BCV, bien que persuadée de sa non-participation à de tels schémas, a néanmoins décidé de procéder à une revue détaillée de ses activités passées de Dérivés Actions en Allemagne. Cette analyse rendue complexe par les années écoulées depuis l'arrêt complet des Dérivés Actions à fin 2009, a été menée sur l'ensemble de la période d'activité sur l'Allemagne (de 2004 à 2009). Récemment, et pour faire suite à la présente interpellation, la BCV a procédé à une analyse supplémentaire qui a confirmé que les Dérivés Actions n'ont jamais participé à des schémas de type CumCum ou CumEx sur titres allemands.

- 4. En particulier, la Banque Cantonale Vaudoise a-t-elle servi comme banque partenaire de dépôt d'actions en achetant des actions à des client-e-s étranger-ère-s, puis en réclamant à leur profit le remboursement de l'impôt anticipé sur les dividendes, tout en revendant ensuite à ces mêmes client-e-s leurs actions après rétrocession partielle à elles et eux des dividendes (CumCum) ?**

Le Conseil d'Etat renvoie aux éléments cités en préambule

- 5. En particulier, la Banque Cantonale Vaudoise a-t-elle mis en place, favorisé ou participé à des transactions rapides d'achat d'actions (ventes à découvert, « short-sale ») entre plusieurs partenaires en Suisse et/ou à l'étranger pour permettre à ceux-ci de se prévaloir ensuite du remboursement de l'impôt anticipé sur les dividendes, et donc dans certains cas de se prévaloir d'un ou plusieurs remboursements injustifiés de cet impôt ?**

Le Conseil d'Etat renvoie aux éléments cités en préambule

- 6. Comment le Conseil d'Etat apprécie-t-il le fait que la Banque Cantonale Vaudoise, une banque dont il est l'actionnaire majoritaire et qui doit servir les intérêts du Canton de Vaud, aurait pu employer une technique de fraude fiscale péjorant ses rentrées fiscales ?**

Ainsi qu'il l'a précisé en introduction, les mécanismes décrits dans la présente interpellation sont clairement abusifs, voire illicites. Dès lors, le Conseil d'Etat confirme qu'il ne saurait soutenir de telles pratiques. Il constate également qu'en ce qui concerne les activités sur dérivés d'actions allemandes, la BCV n'a jamais participé à des opérations CumCum ou CumEx et n'a jamais eu à répondre à la justice de ce pays.

**7. En particulier, comment le Conseil d'Etat a-t-il sanctionné, ou comment sanctionnerait-t-il ce comportement, et quelles sont les mesures qu'il a prises ou prendra, pour éviter que la Banque Cantonale Vaudoise n'utilise et/ou ne favorise à l'avenir des techniques de fraude fiscale, anciennes ou nouvelles ?**

Au regard de la Loi organisant la Banque Cantonale Vaudoise (LBCV) du 20 juin 1995, la Banque traite toutes les opérations autorisées par ses statuts, dans le cadre de la législation fédérale applicable aux banques (art. 4, al. 3). Le Conseil d'administration définit la politique générale de la Banque (art. 13, al. 1). Il contrôle l'accomplissement des missions définies par l'article 4 et en rend compte au Conseil d'Etat et à l'Assemblée générale (art. 13, al. 2). Il exerce la haute direction de la Banque et établit les instructions nécessaires. Il exerce également la haute surveillance sur la gestion et les personnes chargées de la gestion (art. 13, al. 3).

La Banque est soumise à la surveillance intégrale de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), en application de la loi fédérale sur la surveillance des marchés financiers (art. 21, al. 1). Les membres des organes de la Banque, qu'ils soient nommés par l'Etat ou par l'Assemblée générale, répondent, à l'égard de la Banque de même qu'envers chaque actionnaire ou créancier de cette dernière, du dommage qu'ils leur causent en manquant intentionnellement ou par négligence à leurs devoirs. Au surplus, la responsabilité de la Banque et des membres de ses organes est régie exclusivement par la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne du 8 novembre 1934 (art. 21, al. 2).

Le Conseil d'Etat n'intervient en aucune façon dans la gestion des affaires courantes de la Banque, qui est soumise aux règles usuelles de gouvernance des institutions bancaires selon le droit suisse. Sa mission de banque universelle et l'attention particulière au développement de l'économie cantonale, selon les principes du développement durable fondé sur des critères économiques, écologiques et sociaux sont fixées à l'article 4, alinéa 1 et 2 de la LBCV.

En l'occurrence, seules la FINMA et l'Assemblée générale sont susceptibles de sanctionner les décisions et actions de l'un ou l'autre des organes de la Banque et dans ce cas, le Conseil d'Etat pourrait ne pas reconduire ou retirer des mandats de représentations aux administrateurs qui sont désignés par ses soins.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 novembre 2021.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*A. Buffat*