



Grand Conseil
Commission de gestion

Grosser Rat
Geschäftsprüfungskommission

**CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS**

COMMISSION DE GESTION DU GRAND CONSEIL



Rapport sur le fonctionnement de l'Etat dans le cadre du dossier Giroud

Décembre 2014



Commission de gestion
Geschäftsprüfungskommission

Monsieur le Président,

Mesdames les Députées, Messieurs les Députés,

La Commission de gestion formée de Mesdames et Messieurs,

Narcisse Crettenand, président,

Philipp Matthias Bregy, vice-président,

Marianne Maret, rapporteur

Sonia Z'graggen

Ludovic Cipolla

Didier Fournier

Stéphane Ganzer

Marcel Gaspoz

Eric Jacquod

Sidney Kamerzin

Urs Kuonen

Jean-Pierre Penon

Georges Schnydrig

vous remet ci-après son rapport qu'elle a établi au sens de l'art. 44 du règlement du Grand Conseil, de la loi sur l'organisation des conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP), ainsi que de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton (LGCAF).

LISTE DES ABREVIATIONS

AFC	Administration fédérale des contributions
CCR	Commission cantonale de recours en matière d'impôt
CIPM	Commission d'impôt des personnes morales
CIPP	Commission d'impôt des personnes physiques
COGEST	Commission de gestion du Grand Conseil
DAPE	Division affaires pénales et enquêtes
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département des finances et des institutions
GVSA	Giroud vins société anonyme
IA	Impôt anticipé
ICF	Inspectorat cantonal des finances
LF	Loi fiscale du 10 mars 1976
LIFD	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct
LOCRP	Loi sur l'organisation des conseils et les rapports entre les pouvoirs (RS 171.1)
RC	Registre du commerce
SCC	Service cantonal des contributions
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

SOMMAIRE

	Page
1. PRÉAMBULE	5
2. BASES DE TRAVAIL	5
3. INVESTIGATIONS ET ANALYSES	6
3.1 Evolution des sociétés du groupe Giroud	6
3.2 Rappel des faits liés au volet fiscal	6
3.3 Faits liés au chef du DFI, M. Maurice Tornay	8
3.3.1 La Fiduciaire de l'Entremont	8
3.3.2 La Société de révision Alpes Audit SA	8
3.3.3 Déclaration des liens d'intérêts	9
3.4 Faits liés au SCC et au Conseil d'Etat	9
3.4.1 Reprises d'impôts	9
3.4.2 Fixation des amendes	10
3.4.3 Taxation d'office 2003-2004	10
3.4.4 Récusation en cas de conflits d'intérêts	11
3.4.5 Communication et devoir de surveillance	12
3.5 Collaboration avec les autorités fédérales et pénales	13
3.5.1 Déroulement de l'enquête de la DAPE	13
3.5.2 Traitement juridique de la dénonciation	14
4. CONCLUSIONS - RECOMMANDATIONS	15
4.1 Synthèse des faits et analyses	15
4.2 Recommandations de la COGEST	16

1. Préambule

Conformément à ses attributions, la COGEST a décidé, en séance du 21 janvier 2014, de se saisir du dossier Giroud. Ses investigations se sont concentrées sur les aspects institutionnels et administratifs et non sur les aspects juridiques et pénaux traités par l'autorité judiciaire.

La COGEST remercie toutes les personnes qui ont été sollicitées et/ou entendues aux fins d'établir le présent rapport. Elle relève que les démarches et les entretiens se sont déroulés dans un esprit de collaboration et dans le but d'établir les faits en toute transparence. Tous les documents demandés ont en outre été mis à disposition.

2. Bases de travail

En vue d'établir le présent rapport, la COGEST s'est fixé les objectifs suivants :

- vérifier le bon fonctionnement des services étatiques concernés par le dossier Giroud ;
- estimer la pertinence des réactions y relatives du Conseil d'Etat, dont le chef du DFI ;
- identifier les éventuels manquements d'employés d'Etat ou de membres du Gouvernement ;
- proposer les recommandations favorisant une gestion plus efficiente de telles situations.

Pour ce faire, la COGEST a entendu les personnes suivantes :

- M. Jean-Michel Cina, président du Conseil d'Etat,
- M. Maurice Tornay, chef du DFI,
- M. Benjamin Auderset, chef d'équipe à la Division affaires pénales et enquêtes (DAPE) de l'Administration fédérale des contributions (AFC),
- M. Beda Albrecht, chef du Service cantonal des contributions (SCC),
- M. Yanick Dubuis, juriste au SCC,
- M. Bernard Morand, chef de la section des personnes morales au SCC,
- M. Georges-Etienne Nemeth, chef de la section des personnes physiques indépendantes au SCC,
- M. Rémy Corthay, taxateur-réviseur au SCC,
- M. Stéphane Van Boxem, taxateur-réviseur au SCC.

La possibilité a été offerte à M. Dominique Giroud d'être entendu par la COGEST, respectivement de répondre par écrit à des questions de la COGEST. Il s'est exprimé par écrit de manière générale.

La COGEST a notamment disposé des dossiers, des diverses prises de position et déterminations suivantes:

- détermination du Conseil d'Etat du 5 février 2014,
- historique des dossiers remis par le Conseil d'Etat,
- déterminations du directeur de l'AFC du 4 février et du 26 mars 2014,
- rapports du SCC des 28 janvier, 26 février, 4 juillet, 31 juillet, 13 août, 29 et 30 octobre 2014,
- rapports de la DAPE et dossiers fiscaux à disposition de la COGEST au SCC.

Divers documents du SCC ont aussi été consultés **sans que des copies ne soient faites**. Les informations utilisées ci-après proviennent des divers documents susmentionnés ainsi que des auditions conduites, sans que des guillemets ne soient systématiquement utilisés.

Le présent rapport a été soumis au Préposé à la protection des données et à la transparence dans le but de garantir le respect de la LIPDA (Loi sur l'information, la protection des données et l'archivage), respectivement de la sphère privée du contribuable concerné.

3. Investigations et analyses

Pour la clarté et la compréhension du rapport, la COGEST relève d'abord des faits permettant de se représenter l'évolution du groupe Giroud et du traitement fiscal y relatif.

3.1 Evolution des sociétés du groupe Giroud

Les activités commerciales de M. Dominique Giroud débutent en 1992 avec une société simple, sans personnalité juridique « François et Dominique Giroud », qui opère dans le secteur viticole. Celle-ci sera renommée entre 1997 et 1999 « F+D Giroud ».

La Société « Dominique Giroud & Cie Sàrl » est constituée en octobre 1995. Elle est également active dans le secteur viticole. Le 22 septembre 1999, cette société est transformée en SA et est renommée « GIROUD Dominique SA », puis « GIROUD VINS SA (GVSA) », après plusieurs changements de noms.

Constituée le 19 décembre 2002, la Cave St-Théodule SA a pour administrateur M. Dominique Giroud avec signature individuelle.

En 2003, M. Dominique Giroud fonde successivement la Cave des Combins SA, le 10 janvier, anciennement la Cave St-Théodule SA ; puis Weinhandel Edelweiss SA, à Zoug, le 28 mai. Ne disposant pas de personnel pour déployer son activité, cette société utilisait celui de GVSA. Elle est radiée le 7 mai 2014.

Torcularia Holding AG est fondée le 24 juin 2003 à Zoug. Cette société est la holding qui chapeaute l'ensemble du groupe.

Le 12 mai 2004, la Société commerciale Bibendum est constituée aux Iles Vierges britanniques.

Les sociétés valaisannes citées par la presse, à savoir Albert Biollaz SA à Chamoson et Cave de Valère David Luyet SA à Sion, sont acquises ultérieurement par Torcularia Holding AG mais ne sont pas concernées par les enquêtes de la DAPE ni par le présent rapport.

En 2007, une nouvelle cave est construite à Sion par la Cave des Combins SA, appelée aussi "Château Giroud". Ce bâtiment abrite le siège social de GVSA, de la Cave des Combins SA et, aujourd'hui, de Château Constellation SA qui a succédé le 28 mars 2014 à Wine Universe SA.

3.2. Rappel des faits liés au volet fiscal

- Le 17 mars 2003, le Service cantonal des contributions (SCC) effectue l'expertise du dossier de la personne physique (soit M. Dominique Giroud) et ne constate pas d'anomalies graves.
- En 2003 et 2004, M. Dominique Giroud ne dépose pas de déclaration d'impôt. Pour ces deux années consécutives, il fait l'objet de taxations d'office.
- Le 18 mai 2006, le SCC effectue l'expertise du dossier de la personne morale (soit GVSA) et de la personne physique et ne constate pas d'anomalies graves.
- Le 13 octobre 2006, la Division de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) communique au SCC le résultat de son contrôle qui n'a pas relevé d'anomalies graves.
- Les 16 et 17 septembre 2009, des experts de la Division du contrôle externe de l'impôt anticipé de l'AFC effectuent une révision chez Giroud Vins SA (GVSA).
- Le 7 octobre 2010, la Division de l'impôt anticipé de l'Administration fédérale des contributions (AFC) transmet différentes informations au SCC suite au contrôle de septembre 2009.
- Le 13 octobre 2010, le SCC porte le cas à la connaissance de la commission d'impôt des personnes morales (CIPM). Il est décidé d'attendre le rapport d'enquête préliminaire qui va être engagée.
- Le 18 octobre 2010, le cas est porté à la connaissance de la commission d'impôt des personnes physiques (CIPP).
- Le 26 novembre 2010, sur décision de la CIPM, le SCC transmet le dossier à la Division Affaires Pénales et Enquêtes (DAPE) de l'AFC pour analyse. La DAPE conduit des procédures pénales sur la base des réglementations du droit pénal administratif.
- Le 30 avril 2011, le rapport d'enquête préliminaire est présenté par la DAPE au SCC qui donne son accord pour la poursuite de l'enquête.

- Le 4 juillet 2011, la DAPE demande l'autorisation d'ouvrir une enquête à la Cheffe du Département fédéral des finances (DFF). Le 14 juillet, la cheffe du DFF donne l'autorisation à l'AFC de mener l'enquête, avec comme but de déterminer s'il y a réellement de graves infractions fiscales.
- Le 31 août 2011, des perquisitions sont menées dans plusieurs cantons par la DAPE, avec le soutien du SCC.
- Le 30 octobre 2012, la procédure en rappel d'impôt est ouverte à l'encontre de la personne physique (M. Dominique Giroud) afin de préserver les délais de prescription des créances fiscales.
- Le 13 novembre 2012, la procédure en rappel d'impôt est ouverte à l'encontre de la personne morale (GVSA) afin de préserver les délais de prescription des créances fiscales.
- Le 15 novembre 2012, la procédure en soustraction fiscale est ouverte à l'encontre de la personne physique (M. Dominique Giroud) et morale (GVSA) afin de préserver les délais de prescription.
- Le 19 août 2013, le SCC rend une ordonnance de séquestre pour garantir les impôts cantonaux et fédéraux, ainsi que les amendes fiscales pour les années 2003 à 2010. En 2011, la DAPE avait déjà effectué des séquestres.
- Le 27 août 2013, les rapports finaux sont déposés par la DAPE.
- Le 2 octobre 2013, l'enquête par la DAPE est close. Le dossier revient dans la sphère de compétence du SCC.
- Dès octobre 2013, des entretiens et échanges d'écritures ont lieu entre le SCC et les mandataires des contribuables.
- Le 31 janvier 2014, un ultime délai est accordé aux mandataires pour faire valoir leurs observations.
- Le 3 avril 2014, le SCC notifie les impôts en rappel d'impôt de la personne morale (GVSA) et physique (M. Dominique Giroud).
- Le 5 mai 2014, GVSA et M. Dominique Giroud déposent une réclamation contre lesdites notifications.
- Le 3 juin 2014, le SCC notifie les amendes de GVSA.
- Le 4 juin 2014, la CIPM notifie les voies de droit sur la réclamation de GVSA.
- Le 13 juin 2014, la CIPP notifie les voies de droit sur la réclamation de M. Dominique Giroud.
- Le 7 juillet 2014, la taxation de la personne morale et la décision d'amende concernant GVSA sont entrées en force.
- Le 14 juillet 2014, M. Dominique Giroud fait recours auprès de la commission cantonale de recours en matière fiscale (CCR) contre les notifications d'impôt des périodes fiscales 2003 à 2010 le concernant.
- Le 21 juillet 2014, le SCC notifie les amendes relatives à la personne physique (M. Dominique Giroud).
- Le 21 août 2014, le concerné dépose une réclamation contre le prononcé desdites amendes.
- Le 30 septembre 2014, le SCC se détermine à l'encontre du recours déposé par M. Dominique Giroud auprès de la CCR.

3.3 Faits liés au chef du DFI, M. Maurice Tornay

3.3.1 La Fiduciaire de l'Entremont

- De sa création en 1989 à l'élection de M. Maurice Tornay au Conseil d'Etat en 2009, la Fiduciaire de l'Entremont est dirigée par ce dernier.
- La Fiduciaire de l'Entremont représente notamment M. Dominique Giroud auprès de l'autorité fiscale. La comptabilité de la société simple est tenue par cette même fiduciaire jusqu'en 2005, au moment de la cessation d'activité de la raison individuelle, sauf pour les années 2003 et 2004, années de taxation d'office où il n'a pas pu être déterminé qui a tenu les comptes de cette société.
- Le 20 avril 2010, la Division contrôle de l'AFC inspecte la Fiduciaire de l'Entremont concernant des points en suspens suite au contrôle de GVSA les 16 et 17 septembre 2009.
- Le 31 août 2011, la Fiduciaire de l'Entremont est perquisitionnée par la DAPE.
- Pour les années de taxation d'office, la mandataire intervient par rapport à la taxation provisoire de son client, M. Dominique Giroud. Elle propose d'abaisser son revenu d'indépendant afin de boucler le dossier alors que celui inscrit sur le formulaire 2003B non déposé était supérieur à la taxation provisoire. Il faut relever qu'aucune déclaration d'impôt n'est signée et qu'aucun titre (comptabilité) n'est remis à l'appui de cette requête adressée par courriel.
- M. Maurice Tornay est intervenu à titre de mandataire alors qu'il n'était pas encore chef du Département des finances. Selon ses propos lors de l'entretien avec la COGEST, une taxation d'office doit se faire sur la base d'éléments objectifs qui faisaient défaut ici. La taxation d'office avait donc été estimée et adaptée par le SCC sur la base des éléments des années précédentes.

Selon la COGEST, la Fiduciaire de l'Entremont n'a pas commis d'activité illégale. Les actes du client ne sont pas imputables à la fiduciaire qui a agi comme mandataire du contribuable.

3.3.2 La Société de révision Alpes Audit SA

- De sa création en 1998 à l'élection de M. Maurice Tornay au Conseil d'Etat en 2009, Alpes Audit SA est présidée par ce dernier.
- De 1999 à 2009, Alpes Audit SA est également l'organe de révision de Giroud Vins SA ainsi que de la Cave des Combins SA depuis sa création.
- Le 28 juin 2010, Alpes Audit SA est radiée du Registre du Commerce en qualité d'organe de révision de GVSA ; elle est remplacée par Duchosal Révision Fiscalité Fiduciaire SA. Alpes Audits SA a précisé à la DAPE que leur société n'avait plus les compétences pour réviser un groupe tel que celui-là. M. Maurice Tornay confirme que la nouvelle envelopure du groupe dépassait les compétences d'une petite fiduciaire selon le nouveau droit de la révision.
- Le 31 août 2011, Alpes Audit SA est perquisitionnée par la DAPE.

Pour M. Maurice Tornay, les principes d'indépendance entre la Fiduciaire de l'Entremont et Alpes Audit SA étaient, pour l'essentiel, respectés car il y avait d'autres signatures que la sienne au sein d'Alpes Audit SA.

Interpellé par la COGEST, le représentant de la DAPE indique que : « *les principes d'indépendance ne semblent pas avoir été respectés à la lettre sans que l'on puisse à proprement parler d'un problème légal* ». La DAPE affirme avoir compris qu'Alpes Audit SA n'avait effectivement pas l'expérience nécessaire pour réviser des sociétés faisant partie d'un tel groupe.

Concernant ces deux mandats, l'enquête de la DAPE conclut que M. Maurice Tornay ne fait l'objet d'aucune inculpation.

3.3.3 Déclaration des liens d'intérêts

- Jusqu'à sa nomination au Conseil d'Etat, M. Maurice Tornay occupait le poste de président du conseil d'administration de la Fiduciaire de l'Entremont SA et d'Alpes Audit SA, sociétés administrées aujourd'hui par des membres de sa famille.
- A ce jour, M. Maurice Tornay est toujours actionnaire de la Fiduciaire de l'Entremont qui possède 25% de la société fiduciaire de révision et conseils Alpes Audit SA. Or, aucune information n'apparaît sur sa « Déclaration des liens d'intérêts économiques » de conseiller d'Etat du 12 septembre 2013.

Par rapport au formulaire de déclaration des liens d'intérêts, M. Maurice Tornay cite son activité de conseiller d'Etat avant sa dernière élection alors que ses collègues mentionnent les activités exercées avant l'entrée en fonction. Il affirme avoir agi sur la base d'un avis juridique demandé à la Chancellerie, lequel précise qu'il s'agissait uniquement de sa situation au 1^{er} mai 2013 et non au 1^{er} mai 2009.

Par rapport aux liens susceptibles de créer des intérêts économiques signalés sur le même formulaire, il n'est pas non plus fait état de son actionnariat dans la Fiduciaire de l'Entremont.

La COGEST estime que le Conseil d'Etat doit fixer des règles précises en ce qui concerne la publication des liens privés d'intérêts économiques de ses membres. La marge d'appréciation actuelle est insatisfaisante car elle laisse place à diverses interprétations et à des renseignements changeant au gré des membres du Gouvernement. Surtout, elle ne favorise guère la transparence attendue aujourd'hui par la population et leurs représentants.

3.4 Faits liés au SCC et au Conseil d'Etat

3.4.1 Reprises d'impôts

Les faits relevés au paragraphe 3.2 ne sont pas repris ici.

Pour rappel, l'autorité fiscale procède au rappel de l'impôt qui n'a pas été perçu, y compris les intérêts (art. 151 ss LIFD et 154 ss LF) lorsque :

- des moyens de preuve ou des faits jusque-là inconnus de l'autorité fiscale lui permettent d'établir qu'une taxation n'a pas été effectuée, alors qu'elle aurait dû l'être;
- une taxation entrée en force est incomplète;
- une taxation non effectuée ou incomplète est due à un crime ou à un délit commis contre l'autorité fiscale.

Dans son rapport d'enquête, la DAPE a déterminé les montants soustraits qui ont été intégralement repris alors même qu'ils pouvaient avoir une origine antérieure, à savoir provenir de périodes fiscales prescrites. La DAPE a fait une reprise sur tous les montants dont l'origine des fonds n'avait pas pu être déterminée. Lors de chaque mouvement de fonds douteux, les questions ont été posées afin de déterminer leur origine. Il a été indiqué aux personnes entendues qu'à défaut de preuves ces fonds feraient l'objet d'une reprise.

La DAPE a suivi la ligne la plus dure en imposant comme revenus des fonds dont l'origine était inconnue.

Dans une deuxième phase, ces montants ont cependant été affinés en collaboration avec le SCC. A défaut de preuves matérielles irréfutables, on peut parler d'estimation. Celle-ci doit être logique et cohérente au regard de l'évolution des revenus/bénéfices annuels. Dans le cas présent, le SCC et la DAPE ont estimé que l'assiette fiscale pouvait raisonnablement être réduite. Il a été retenu par le SCC, d'un commun accord avec la DAPE, que certains de ces montants pouvaient être en partie défalqués étant donné qu'ils pourraient trouver leur origine dans des périodes prescrites. Ces montants représentent une part légèrement supérieure à 10% de la totalité des reprises pour la personne physique et une part inférieure à 10% pour la personne morale.

Les montants de reprise d'impôt comprennent également les cas de fausses factures émises au nom d'autres encaveurs valaisans.

MM. Maurice Tornay et Jean-Michel Cina affirment n'avoir jamais eu connaissance de ces décisions. Ce dernier précise que, lorsqu'il a pris le relais en matière de surveillance, il a expressément fixé une ligne de conduite au chef du SCC. Il a notamment rappelé que les intérêts de l'Etat doivent primer sur ceux privés ou d'une entreprise privée.

Sur la base des informations récoltées, la COGEST estime que le SCC a agi dans le cadre légal. Les montants finaux concernant les reprises d'impôts ont été définis de concert avec la DAPE.

3.4.2 Fixation des amendes

Pour rappel, est puni d'une amende (art. 175 LIFD et 203 LF) le contribuable qui, intentionnellement ou par négligence, fait en sorte:

- qu'une taxation ne soit pas effectuée alors qu'elle devrait l'être;
- qu'une taxation entrée en force soit incomplète;
- de ne pas retenir un impôt à la source ou ne retenir qu'un montant insuffisant;
- d'obtenir une restitution d'impôt illégale ou une remise d'impôt injustifiée.

En règle générale, l'amende est fixée au montant simple de l'impôt soustrait. Si la faute est légère, l'amende peut être réduite au tiers de son montant; si la faute est grave, elle peut être triplée.

Dans le cas présent, le rapport de la DAPE émet la proposition de fixer les amendes à un pourcentage de l'impôt soustrait sous réserve de l'art. 176 al. 2 de la LIFD. Dans le cadre des discussions entre le SCC et la DAPE, cette dernière a calculé le montant des amendes en application des dispositions du Code pénal, après avoir entendu les représentants du contribuable et en prenant en compte la situation financière et personnelle dudit contribuable, conformément aux dispositions prévues aux art. 47 et 48 du Code pénal suisse. Le résultat de cette démarche a conduit à réduire d'environ 15% les montants initialement retenus. La COGEST s'est interrogée sur cette pratique et a constaté qu'elle correspond à l'usage.

La COGEST estime que, sur la base des informations récoltées, le SCC a agi dans le cadre légal.

De manière générale, elle constate que :

- **les dispositions légales en vigueur (1/3 jusqu'à 3 fois l'impôt soustrait) donnent un large pouvoir d'appréciation au SCC s'agissant de fixer les amendes ;**
- **en principe, l'amende est arrêtée au montant simple de l'impôt soustrait en cas de soustraction consommée et au 2/3 de ce montant en cas de tentative ;**
- **en cas de double imposition économique, les amendes sont réduites de moitié pour tenir compte du cumul des sanctions et des rappels d'impôts. Cette pratique constante du SCC a été confirmée par la jurisprudence. Elle est également appliquée dans d'autres cantons.**

3.4.3 Taxation d'office 2003-2004

Pour rappel, l'autorité fiscale effectue la taxation d'office sur la base d'une appréciation consciencieuse si, malgré sommation, le contribuable n'a pas satisfait à ses obligations de procédure ou si les éléments imposables ne peuvent être déterminés avec toute la précision voulue en l'absence de données suffisantes. Les coefficients expérimentaux, l'évolution de fortune et le train de vie du contribuable peuvent être pris en considération (art. 137 al. 2 LF et 130 al. 2 LIFD).

Au sujet de la taxation d'office, il faut relever que cette procédure n'a pas pour objet de punir le contribuable qui n'a pas déposé sa déclaration fiscale.

- Pour les années 2001-2002, il y a eu une brèche fiscale compte tenu du passage de la taxation bisannuelle *praenumerando* à la taxation annuelle *postnumerando*
- Pour les années 2003 et 2004, les déclarations n'ont pas été déposées au SCC par le contribuable.
- Sur la base des informations à sa disposition, en particulier l'évolution du chiffre d'affaires de M. Dominique Giroud durant la brèche fiscale et, conformément aux art. 130 al. 2 et 137 al. 2, LF, après avoir entendu le contribuable et son mandataire, le SCC a procédé à la taxation d'office
- Pour les années 2003 et 2004, années de taxation d'office, il n'a pas pu être déterminé qui a tenu les comptes. Le rapport de la DAPE mentionne que M. Dominique Giroud sous-entend que M. Maurice Tornay, respectivement la Fiduciaire de l'Entremont, les a tenus, ce qui est contesté par les représentants de la fiduciaire et par la DAPE. A la question de la COGEST de savoir qui l'a fait, M. Maurice Tornay répond qu'il n'a pas tenu ces comptes.
- M. Dominique Giroud a fait l'objet d'une procédure pour non-dépôt de la déclaration d'impôt 2003B et 2004. Les amendes pour non-dépôt de déclarations ont également été régulièrement notifiées par le SCC, selon l'art. 202 al. 2 LF.

Après avoir analysé les différents éléments, la COGEST constate que les taxations d'office ont été régulièrement notifiées par le SCC pour les deux taxations d'office des années 2003 et 2004 en fonction des informations à sa disposition.

Suite à l'intervention de M. Giroud et de sa fiduciaire, la taxation d'office définitive a été abaissée par rapport à la taxation d'office provisoire.

L'enquête de la DAPE illustre rétroactivement que, tenant compte des faits révélés par l'enquête, le montant taxé était largement inférieur à la réalité.

La COGEST s'étonne que la DAPE ne puisse déterminer qui a tenu les comptes de cette société pour les années 2003 et 2004, années de taxation d'office, la Fiduciaire de l'Entremont l'ayant assumé pour les années précédentes.

3.4.4 Récusation en cas de conflits d'intérêts

Selon l'art. 10 de la LPJA, les personnes appelées à rendre ou à préparer des décisions doivent se récuser :

- a) si elles ont un intérêt personnel dans l'affaire;
- b) si elles sont parentes ou alliées d'une partie, en ligne directe, ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale, ou si elles sont unies par mariage, fiançailles ou adoption;
- c) si elles représentent une partie ou ont agi dans la même affaire pour une partie;
- d) lorsqu'un parent ou allié, jusqu'au deuxième degré inclusivement, agit comme avocat, représentant ou mandataire de l'une des parties;
- e) s'il existe des circonstances de nature à faire suspecter leur impartialité.

Il sied de préciser que les compétences décisionnelles du chef du Département des finances en matière fiscale portent sur les réclamations sur amende fiscale et sur les remises d'impôts (décision pour les impôts cantonaux, autorisation au conseil communal pour les impôts communaux) conformément à l'art. 219 LF.

MM. Jean-Michel Cina et Maurice Tornay affirment que, tant qu'il n'y a pas de décision formelle à prendre, la question de la récusation ne se pose pas au sein du Gouvernement. Etant donné l'absence actuelle de règles claires, chaque conseiller d'Etat apprécie en son âme et conscience s'il doit personnellement se récuser.

Dans ce cas, comme le traitement du dossier était de la compétence du SCC, il n'y a pas eu de décision formelle à prendre, donc pas de motif de récusation.

Après avoir demandé en automne 2011 au chef du SCC de ne plus être informé de ce dossier, M. Maurice Tornay s'est formellement récusé en janvier 2014 et a été officiellement remplacé par son suppléant, M. Jean-Michel Cina, pour répondre notamment aux demandes de renseignements de la COGEST. C'est par rapport à la question de la surveillance et de la haute surveillance que le chef du DFI s'est récusé et non en regard de décisions à prendre car il n'y en avait pas.

Bien que les motifs de récusation officielle n'étaient pas réalisés, la COGEST estime que M. Maurice Tornay devait informer les collègues du Gouvernement en automne 2011 de sa décision de récusation communiquée au chef du SCC.

La COGEST suggère que les règles en matière de récusation soient précisées. En outre, lorsqu'une récusation formelle a lieu d'être, le membre du Gouvernement concerné doit, après avoir été entendu, quitter non seulement la discussion mais aussi le lieu de la séance, à l'instar de ce qui est prévu à l'art. 90 al. 2 de la loi sur les communes. Sa simple présence peut en effet influencer sur les délibérations et décisions.

3.4.5 Communication et devoir de surveillance

- Depuis sa nomination au Conseil d'Etat le 1^{er} mai 2009, M. Maurice Tornay dirige le Département en charge des finances. Selon l'article 216 al. 1 de la Loi fiscale (LF), le Département des finances exerce la surveillance sur l'application de ladite loi. M. Maurice Tornay est donc le supérieur direct du chef du Service cantonal des contributions. Comme tel, il a reçu tous les procès-verbaux de la CIPM. Selon lui, l'indépendance de l'administration publique par rapport à son chef est garantie.
- Le 31 août 2011, M. Maurice Tornay reconnaît avoir été informé par un membre de sa famille de la perquisition de la société Alpes Audit SA qu'il présidait. Après la perquisition, le chef du SCC, avec l'aval du chef de la DAPE, informe par téléphone M. Maurice Tornay, de l'ouverture de l'enquête sur GVSA et sur son actionnaire, M. Dominique Giroud. M. Maurice Tornay demande alors au chef du SCC de ne plus l'informer sur ce dossier.
- Lors de la séance hebdomadaire du 30 octobre 2013, le chef du DFI informe le Conseil d'Etat que le bureau de la Fiduciaire Alpes Audit SA a été contrôlé par l'AFC dans le cadre d'une enquête concernant l'entreprise Giroud Vins SA. Cette information et la date y relative sont confirmées par M. Jean-Michel Cina. A ce moment-là, le Conseil d'Etat ne prend aucune mesure particulière.
- Dans une séance ultérieure, le chef du DFI informe ses collègues qu'il a reçu de la DAPE une lettre datée du 31 octobre 2013 attestant « *qu'aucune procédure pénale fiscale n'est ouverte à [son] encontre à quel titre que ce soit* ».
- Par le courriel du 20 janvier 2014, M. Maurice Tornay se récusé officiellement dans cette affaire et M. Jean-Michel Cina en devient le nouvel interlocuteur. Ce dernier confirme que le passage de relais s'est bien effectué à cette date et qu'entre-deux il n'y avait pas de fonctionnement chaotique du département nécessitant une surveillance particulière.

Il ressort des investigations de la COGEST, comme du rapport de la DAPE, qu'il n'existe aucun élément permettant de prétendre que M. Maurice Tornay a influencé ou tenté d'influencer le traitement du dossier par le SCC.

Constatant la large autonomie de fonctionnement du SCC, la COGEST propose les recommandations y relatives ci-après.

3.5 Collaboration avec les autorités fédérales et pénales

3.5.1 Déroulement de l'enquête de la DAPE

- Le 13 octobre 2006, l'Administration fédérale des contributions, par sa Division de la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA), effectue un contrôle de GVSA.
- Le même jour, le résultat de ce contrôle est communiqué au SCC ; les éléments ne concernent que le domaine de la TVA.
- Les 16 et 17 septembre 2009, la Division du contrôle externe de l'impôt anticipé (IA) de l'Administration Fédérale des Contributions (AFC), effectue un contrôle chez GVSA. À cette occasion, les experts ont connaissance pour la première fois de documents bancaires et comptables non déclarés.
- Le 20 avril 2010, la Division du contrôle externe d'IA de l'AFC conduit un entretien avec la Fiduciaire de l'Entremont pour éclaircir quelques questions en suspens.
- Le 25 mai 2010, la Division du contrôle externe de l'IA de l'AFC conduit un entretien avec le mandataire de GVSA.
- Le 7 octobre 2010, la Division de l'impôt anticipé de l'AFC, qui a partiellement instruit le dossier, transmet ses informations au SCC valaisan.
- Le 13 octobre 2010, le SCC porte le cas à la connaissance de la CIPM.
- Le 18 octobre 2010, le SCC porte le cas à la connaissance de la CIPP.
- Le 26 novembre 2010, sur décision de la CIPM, le SCC transmet le dossier GVSA reçu de la Division du contrôle externe de l'AFC à la Division affaires pénales et enquêtes de l'AFC pour analyse. Il sied de relever que la DAPE n'avait pas été informée par la Division de l'IA de l'AFC.
- Le 30 avril 2011, la DAPE remet son rapport d'enquête préliminaire qui motivait l'ouverture d'une enquête au sens des articles 190 ss LIFD.
- Le 27 août 2013, la DAPE dépose ses rapports qui concluent que les objectifs de la fraude fiscale sont réalisés. En outre, une société et deux personnes sont inculpées.
- Par la suite, la DAPE collabore avec le SCC pour définir les reprises d'impôts et les amendes fiscales à notifier.
- Durant la procédure, M. Maurice Tornay n'a jamais été entendu personnellement par la DAPE. Sa fiduciaire l'a par contre été et a répondu également par écrit.

À l'énumération de la chronologie ci-devant, la COGEST constate que le SCC est intervenu rapidement auprès de l'AFC.

À l'instar des autres cantons, le SCC ne pouvait pas mener l'enquête directement compte tenu de ses compétences limitées par rapport à la DAPE de l'AFC qui peut procéder à des perquisitions, des séquestres et des auditions de témoins. Les pouvoirs de contrôle du SCC sont limités aux pièces et renseignements que le contribuable a fait figurer dans sa déclaration d'impôt et aux pièces justificatives en lien avec la comptabilité.

Ceci conforte l'appréciation de la COGEST sur le fait qu'il n'y a pas eu d'influence externe sur le SCC.

3.5.2 Traitement juridique de la dénonciation

S'agissant du Ministère public valaisan, les rapports de la DAPE lui ont été transmis le 27 août 2013 pour dénonciation (selon art. 194 al. 2 LIFD), laquelle est ensuite transmise pour traitement au procureur du Canton de Vaud.

La fraude fiscale, tout comme le blanchiment d'argent, est une infraction poursuivie d'office. L'autorité compétente est donc tenue d'ouvrir une procédure lorsqu'elle a connaissance d'indices laissant présumer qu'une telle infraction a été commise.

Le procureur vaudois a statué en matière d'impôt fédéral.

Le SCC s'est opposé à la décision du procureur du Canton de Vaud qui refusait d'entrer en matière sur les impôts cantonaux et communaux. Le SCC a également déposé une dénonciation pénale auprès de la justice valaisanne s'agissant des impôts cantonaux et communaux.

Le Tribunal d'arrondissement de l'Est vaudois a déclaré irrecevable l'opposition du SCC.

La COGEST constate que le SCC a réagi correctement pour défendre les intérêts de l'Etat, tant sur le plan de la procédure pénale vaudoise que valaisanne.

Les autres aspects ne relèvent pas de la compétence de la COGEST qui invite la COJU à les apprécier.

4. Conclusions - Recommandations

4.1 Synthèse des faits et analyses

Au terme de ses investigations, la COGEST est convaincue que l'esprit de collaboration et la volonté de transparence ont primé toute autre considération.

Son mandat peut se résumer ainsi :

- vérifier le bon fonctionnement des services étatiques concernés par le dossier Giroud ;
- estimer la pertinence des réactions y relatives du Conseil d'Etat, dont le chef du DFI ;
- identifier les éventuels manquements d'employés d'Etat ou de membres du Gouvernement ;
- proposer les recommandations favorisant une gestion plus efficiente de telles situations.

D'un point de vue méthodologique, les interviews et les travaux inhérents à l'analyse et à la rédaction ont été menés conformément à ce qui a été prévu. La COGEST a eu à cœur d'établir les faits afin de pouvoir se forger ensuite une opinion la plus objective possible, sur la base des éléments en sa connaissance.

En termes de résultats, la COGEST retient les principaux éléments suivants :

Concernant M. le Conseiller d'Etat Maurice Tornay :

- La Fiduciaire de l'Entremont n'a pas commis d'activité illégale. Les actes du client ne sont pas imputables à la fiduciaire qui a agi comme mandataire du contribuable.
- Concernant ses mandats au sein de la Fiduciaire de l'Entremont et de la Société de révision Alpes Audit SA, l'enquête de la DAPE conclut que M. Maurice Tornay ne fait l'objet d'aucune inculpation.
- Il n'existe aucun élément permettant de prétendre que M. Maurice Tornay a influencé ou tenté d'influencer le traitement du dossier par le SCC. Il devait cependant informer ses collègues du Gouvernement en automne 2011 de sa décision de récusation communiquée au chef du SCC.
- Par rapport au formulaire de déclaration des liens d'intérêts, M. Maurice Tornay cite son activité de Conseiller d'Etat avant sa dernière élection alors que ses collègues mentionnent les activités exercées avant l'entrée en fonction. Il ne fait par exemple pas mention de son actionnariat dans la Fiduciaire de l'Entremont.

Concernant le Service cantonal des contributions (SCC) :

- Dès qu'il a eu connaissance des premiers indices sur une éventuelle soustraction fiscale, le SCC est intervenu rapidement auprès de la Division affaires pénales et enquêtes (DAPE) de l'Administration fédérale des contributions (AFC).
- Le SCC a agi dans le cadre légal pour déterminer, en collaboration avec la DAPE, la reprise d'impôt et le montant des amendes. Il rend également une ordonnance de séquestre pour garantir les impôts communaux, cantonaux et fédéraux, de même que les amendes.
- Les taxations d'office 2003 et 2004 ont été régulièrement notifiées par le SCC.
- Le SCC a réagi correctement pour défendre les intérêts de l'Etat, tant sur le plan de la procédure pénale vaudoise que valaisanne. Il s'est opposé à la décision du procureur du Canton de Vaud qui refusait d'entrer en matière sur les impôts cantonaux et communaux. Il a également déposé une dénonciation pénale auprès de la justice valaisanne s'agissant des impôts cantonaux et communaux.
- Le SCC dispose d'une large autonomie de fonctionnement dont il s'agit de réapprécier le contrôle.

Concernant le Conseil d'Etat :

- Les règles en matière de récusation ne semblent pas clairement définies. Actuellement, chaque membre du Gouvernement apprécie en son âme et conscience s'il doit se récuser ou non. Généralement, si une décision implique une récusation, la personne concernée ne prend pas part à la discussion mais reste présente à la table de discussion. Pour la COGEST, cette manière de procéder n'est pas judicieuse.
- Entre le 31 août 2011, date à laquelle M. Maurice Tornay a demandé au chef du SCC de ne plus l'informer sur ce dossier, et le 24 janvier 2014 lorsqu'il se récuse officiellement, un certain flou demeure quant au devoir de surveillance du SCC par le Conseil d'Etat par rapport à ce dossier. Le transfert de compétence entre MM. Maurice Tornay et Jean-Michel Cina intervient effectivement près de trente mois plus tard. La COGEST s'étonne de cette pratique malgré qu'il n'y a pas eu de dysfonctionnement du service a priori.

Concernant la DAPE:

- La COGEST relève le travail important conduit par la DAPE mais s'étonne qu'après plus de 2 ans d'enquête il n'a pas pu être établi par qui les comptes 2003 et 2004 ont été tenus.

4.2 Recommandations de la COGEST

Au Service cantonal des contributions

- Recourir à une analyse comparative entre sociétés ou activités similaires lors de doutes sur les déclarations reçues des contribuables (personnes morales) afin d'identifier de potentielles irrégularités.

Au Conseil d'Etat

- Éditer des règles claires et précises concernant :
 - les informations à publier concernant les potentiels liens d'intérêts économiques des Conseillers d'Etat, tels que l'actionnariat au sein de sociétés ;
 - les modalités liées à la récusation. Lorsqu'une récusation formelle a lieu d'être, le membre du Gouvernement concerné devrait, après avoir été entendu, quitter non seulement la discussion mais aussi le lieu de la séance, à l'instar de ce qui est prévu à l'art. 90 al. 2 de la loi sur les communes ;
 - le transfert du devoir de surveillance lors d'une récusation prolongée du conseiller d'Etat concerné afin qu'il puisse se poursuivre sans faille ;
- Etablir des directives écrites sur la marge de manœuvre du SCC en matière de détermination des amendes et des reprises d'impôts ;
- Etendre les contrôles de l'IF au SCC en ce qui concerne le respect des procédures liées notamment au fonctionnement du service ou aux instructions spécifiquement fixées par le Conseil d'Etat.

Ce rapport a été adopté à l'unanimité des onze députés présents.

Sion, le 2 décembre 2014

Le président :

Le vice-président :

Le rapporteur :

Narcisse Crettenand

Philipp Matthias Bregy

Marianne Maret