N° 23 1097

FEUILLE FÉDÉRALE

114e année Berne, le 7 juin 1962 Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: **33 francs** par an;
18 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement
Avis: **50 centimes** la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

8472

RAPPORT

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la motion Eggenberger concernant une lutte plus efficace contre la fraude fiscale

(Du 25 mai 1962)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le 28 juin 1960, M. Eggenberger, conseiller national, a déposé la motion suivante, appuyée par 38 cosignataires:

Il paraît établi que des avoirs d'un montant de 12 à 15 milliards de francs sont actuellement, dans notre pays, soustraits à l'imposition. Le Conseil fédéral est par conséquent invité à soumettre aux conseils législatifs un rapport et des propositions sur la façon de rendre plus efficace la lutte contre la fraude fiscale, notamment dans l'intérêt des cantons et des communes.

La motion a été acceptée par le Conseil national le 6 mars 1961 et par le Conseil des Etats le 6 juin 1961.

En motivant sa motion devant le Conseil national, le 6 mars 1961, M. Eggenberger a d'abord rappelé l'accroissement inquiétant de la fraude fiscale ces derniers temps et déclaré qu'on fait, à son avis, trop peu, dans notre pays, pour s'attaquer à ce mal. C'est pourquoi il a invité le Conseil fédéral à étudier de nouveau à fond l'ensemble du problème et à chercher les moyens d'une lutte efficace.

Pour l'auteur de la motion, la fraude fiscale pose non seulement des problèmes d'ordre fiscal, mais soulève aussi toute une série de questions dans les domaines de la morale, du droit public et de l'économie, et cela en bonne partie parce qu'elle déclenche une véritable réaction en chaîne, étant donné que le délit fiscal une fois commis en entraîne d'autres. Pour combattre la fraude fiscale, l'auteur de la motion a indiqué diverses mesures telles que:

— des mesures de droit public (renforcement du droit pénal en matière fiscale et amélioration de la procédure),

— une amnistie fiscale générale,
— l'obligation de faire la preuve de l'imposition, en remplacement de l'impôt anticipé.

Le représentant du Conseil fédéral, M. J. Bourgknecht, chef du département des finances et des douanes, répondit à la motion en confirmant l'augmentation inquiétante de la fraude fiscale, tant dans le domaine de la fortune que dans celui du revenu, et en déclarant que, d'après les premières estimations, les sommes dissimulées au fisc pouvaient atteindre, dans le seul domaine des titres, l'ordre de grandeur de 15 milliards de francs pour la fortune et de 500 millions de francs pour le revenu. L'Etat social moderne, devant ses tâches multiples et toujours croissantes et ses énormes obligations, ne peut absolument pas se permettre de rester passif à l'égard de la fraude fiscale, car cette dernière ne pose pas seulement des problèmes de droit public, mais constitue aussi une criante injustice à l'égard des contribuables honnêtes.

Au nom du Conseil fédéral, M. Bourgknecht déclara accepter la motion et promit une étude approfondie de toutes les mesures qui pourraient rendre efficace la lutte contre la fraude fiscale, telles que:
— des mesures pour améliorer la taxation,
— le renforcement des mesures pénales,
— des mesures pour corriger les idées fausses des citoyens concernant la fraude fiscale,
— éventuellement, une amnistie.

Le président de la commission du Conseil des Etats, M. Meier, parlant devant cette chambre le 6 juin 1961, souligna la nécessité d'une lutte efficace contre la fraude fiscale et la motiva en relevant surtout que la fraude empêche d'appliquer des lois importantes comme il conviendrait de le faire; il s'ensuit que de larges milieux, qui ne peuvent échapper à l'imposition intégrale, ont l'impression d'être désavantagés et en butte à une injustice manifeste.

Parmi les motifs principaux de la fraude fiscale, M. Meier a énuméré:
— la cupidité et l'égoïsme,
— un faux esprit d'économie,
— une tentative de protester efficacement contre l'ampleur des dépenses publiques,
— une conception fausse de l'Etat, dont on veut bien recevoir, mais à qui on n'est pas disposé à donner,
— l'appui involontaire accordé aux fraudeurs par l'administration qui, surtout en raison du manque actuel de personnel, ne parvient qu'à une imposition insuffisante et n'exerce qu'un contrôle fiscal défectueux.

M. Meier estime qu'une amnistie éventuelle devrait être soigneusement préparée. Il a rappelé clairement les objections qui pourraient être faites

à cette mesure et relevé qu'une amnistie a chance d'aboutir seulement si elle applique comme celle de 1945 «la méthode du sucre et du bâton». En tout cas, pour obtenir un résultat fructueux, il serait indispensable que la Confédération et les cantons fassent cause commune. Il faudrait aussi veiller à ce que l'Etat, qui réclame des citoyens des prestations importantes, donne lui-même l'exemple de finances bien ordonnées.

Le 20 mars 1961, M. Duttweiler, conseiller national, appuyé par 8 cosignataires, a déposé un postulat concernant l'égalité de traitement des contribuables. Ce postulat aborde, en un certain sens, des problèmes identiques ou analogues à ceux que soulève la motion Eggenberger; il a la teneur suivante:

Il ressort des explications données par le chef du département des finances et des douanes, comme aussi d'autres informations, que certaines catégories de contribuables déclarent le revenu de leur fortune de manière fausse ou incomplète. D'autres contribuables, notamment des personnes exerçant une activité indépendante, ne produisent souvent pas les pièces justificatives. Il arrive aussi que la loi permet de réduire le revenu imposable à tel point qu'il en résulte un avantage par rapport aux contribuables qui exercent une activité dépendante et ont l'obligation de présenter des certificats de salaire. Il en est de même des cartels internationaux qui se soustraient pratiquement au contrôle fiscal.

Le Conseil fédéral est invité à examiner la question de l'égalité de traitement des contribuables et à présenter un rapport sur les mesures possibles dans le domaine du droit fédéral.

L'exposé qui va suivre étudiera d'abord les motifs, l'étendue et les conséquences de la fraude fiscale, puis exposera les mesures auxquelles on peut songer pour améliorer la situation dans le domaine des impôts.

Chapitre premier

MOTIFS, ÉTENDUE ET CONSÉQUENCES DE LA FRAUDE FISCALE

I. Généralités

Pour couvrir leurs besoins financiers, la Confédération, les cantons et les communes perçoivent des impôts. Selon les principes du droit public, leur législation doit régler l'obligation de payer l'impôt, le montant de l'impôt et la procédure qui sert à fixer la prestation fiscale. La perception de l'impôt se rattache ordinairement à un fait économique délimité par la loi (objet de l'impôt); la nature de ce fait et le taux de l'impôt prescrit déterminent le montant de la créance fiscale. Cette créance naît de par la loi lorsque sont réalisées les conditions qui la régissent.

Le législateur ne peut toutefois se borner à édicter les dispositions concernant l'obligation de la prestation fiscale et le montant des créances. Il doit aussi veiller à ce que ces créances soient, dans chaque cas, fixées et recouvrées de manière exacte. Mais la fixation de l'impôt (taxation) n'est

ordinairement pas possible sans la collaboration du contribuable, d'autant que les faits et phénomènes auxquels l'impôt se rattache (p. ex. revenu, fortune, etc.) ne sont exactement connus que de lui seul. C'est pourquoi les lois fiscales doivent aussi imposer au citoyen des devoirs précis en matière de procédure et l'obliger à donner des renseignements aux organes du fisc. Nos lois fiscales tiennent largement compte sur ce point des libertés traditionnelles du citoyen suisse, en limitant les pouvoirs d'enquête des autorités et en reconnaissant au contribuable une sphère secrète individuelle qui reste fermée aux organes du fisc, mais dont l'étendue n'est plus la même aujourd'hui pour toutes les catégories de contribuables. Si le citoyen veut que cette sphère individuelle soit respectée, il faut évidemment qu'il remplisse de lui-même en conscience ses obligations à l'égard de la collectivité publique.

Mais l'appel à la conscience du citoyen ne suffit pas à lui seul. La créance fiscale de la collectivité a besoin d'être protégée par des dispositions pénales, qui caractérisent comme infraction punissable la non-observation ou l'observation défectueuse des prescriptions fiscales. En premier lieu, il s'agit de punir la «fraude fiscale» ou «soustraction d'impôt» proprement dite, c'est-à-dire l'attitude illégale du contribuable par laquelle la créance de l'Etat se trouve réduite. Cette attitude doit être jugée de manière particulièrement sévère lorsque l'auteur utilise à cet effet des moyens frauduleux, des documents ou justificatifs falsifiés, des livres commerciaux dont le contenu est contraire à la vérité, etc. L'«escroquerie fiscale» ne mérite pas plus d'indulgence que les délits d'escroquerie et de faux en droit commun; elle est d'ailleurs, dans de nombreuses législations cantonales, punie de peines privatives de liberté. Les autres délits fiscaux se distinguent de la fraude fiscale proprement dite en ce que la soustraction ou la diminution de l'impôt n'a pas encore eu lieu; les dispositions pénales qui les concernent ont donc surtout pour but de garantir la fixation régulière de l'impôt.

II. Motifs de la fraude fiscale

Les motifs qui engagent les contribuables à frauder le fisc sont non seulement nombreux, mais aussi fort variés.

Les motifs égoïstes, l'intérêt personnel et la cupidité, peuvent être d'un grand poids. Le fraudeur vise un avantage matériel, il veut augmenter le revenu et la fortune dont il peut disposer. L'idée fausse que la fraude fiscale ne nuit à personne (l'Etat est anonyme) et que le délit fiscal est considéré moins comme un délit que comme un tour bien réussi fait paraître largement «admises en société» les manœuvres du fraudeur en vue d'obtenir des avantages matériels. Ce qui fait défaut, c'est le sentiment que la fraude fiscale doit être estimée comme un délit au détriment de la collectivité et

du contribuable honnête et assimilée au vol et à l'escroquerie en droit commun; combien de personnes par exemple se vantent avec fierté d'avoir réussi à dissimuler, en passant la frontière, des marchandises soumises aux droits de douane.

Le motif de «légitime défense», la résistance à ce qu'on estime une injustice de la part de l'Etat, joue aussi un rôle important dans la fraude fiscale. Le contribuable a le sentiment, pas toujours à tort, que les dépenses publiques, pour la couverture desquelles les impôts sont perçus, sont inutiles ou trop élevées; il regimbe contre des impôts qui lui paraissent excessifs. Il s'en prend aussi aux inégalités de traitement, réelles ou supposées, dans la perception de l'impôt. Les divers groupes de citoyens ont en effet des possibilités très inégales d'échapper au fisc d'une manière légale. L'imposition du revenu et du rendement, par exemple, ne permet pas d'atteindre de façon absolument satisfaisante les recettes des personnes à profession indépendante, d'où, en fait, certains privilèges fiscaux (p. ex. dans l'agriculture ou pour les personnes à profession indépendante qui comptabilisent des frais d'entretien privé comme dépenses d'exploitation). Bien des gens exerçant une profession libérale travaillent, pour gagner leur vie, beaucoup plus de 48 heures par semaine et renoncent aux samedis libres. Ces personnes déclarent ouvertement qu'elles seraient bien disposées à payer les impôts afférents à leur gain sur la base du temps de travail usuel, mais elles ne voudraient pas que le fisc impose le produit de leur travail du dimanche ou de nuit (p. ex. dans la profession médicale). Pour des raisons analogues, les salariés prétendent souvent être en droit de dissimuler leurs revenus accessoires ou le revenu de leur femme.

Les lacunes et rigueurs du système fiscal favorisent aussi de telles mesures de défense, et ce serait indubitablement une erreur grosse de conséquences de sous-estimer les effets de ces défauts sur le contribuable. Un traitement fiscal inégal dans l'estimation des placements (titres et propriété foncière), une progression trop forte pour les différentes catégories de revenus, une adaptation défectueuse de la prestation fiscale à la dépréciation de l'argent, une prise en considération insuffisante des dépenses pour maladies, une imposition de la famille qui tient trop peu compte des charges plus fortes par rapport à celles des célibataires, etc. font penser aux contribuables ainsi touchés qu'ils n'ont pas tort de s'opposer à ces rigueurs de l'imposition en donnant des indications incomplètes ou inexactes. De même, le fait que les entreprises fondées en Suisse par des étrangers jouissent de certains privilèges à leur siège et peuvent conclure des forfaits avantageux en matière d'impôts donne à ceux qui ne sont pas ainsi favorisés un prétexte de fraude. Enfin, les allégements accordés aux fonctionnaires suisses de certaines organisations internationales ayant leur siège en Suisse (exonération du salaire) sont aussi propres à détourner d'autres contribuables de leur devoir.

Diverses raisons qui poussent à donner des indications contraires à la vérité sur les faits déterminant l'assujettissement aux impôts ne sont pas, en elles-mêmes, en relation directe avec la prestation fiscale. On peut mentionner d'abord la tendance à sauvegarder la sphère personnelle. Le contribuable ne veut dévoiler ni devant sa propre parenté ni devant le public les particularités de sa situation de revenu et de fortune. Cette tendance à dissimuler l'état réel du revenu et de la fortune est renforcée par la publicité des registres fiscaux et par le fait que les déclarations d'impôt et les registres fiscaux sont aussi utilisés de plus en plus, actuellement, à des fins non fiscales (p. ex. octroi de subventions de tous genres, répartition des membres de caisse-maladie en diverses classes d'assurances, etc.). Enfin, le contribuable peut aussi, en vue de protéger un tiers, se sentir poussé ou même se croire obligé à dissimuler des faits essentiels pour déterminer l'étendue de l'assujettissement (p. ex., celui qui veut soustraire un revenu à l'AVS et à l'imposition engage son employeur à donner des indications incomplètes).

Le fraudeur ne se laissera cependant guère guider par une seule des raisons indiquées ci-dessus. Au contraire, il y en aura ordinairement plusieurs pour déterminer son attitude; il y sera poussé en outre par la complexité des dispositions fiscales. La variété des composantes économiques et le désir exagéré de tenir compte des plus petites subtilités dans la détermination de la capacité contributive ont en effet compliqué, d'une part, le système fiscal et les diverses lois d'impôt, et, d'autre part, la pratique et la jurisprudence fiscale, si bien que le contribuable ne peut plus guère s'y retrouver aujourd'hui sans l'aide de spécialistes; il cherche dès lors fréquemment à récupérer par des moyens interdits les dépenses occasionnées par le recours à un conseiller fiscal. Cela rend plus difficile le travail de l'administration, à laquelle il n'est plus guère possible de rechercher dans les détails les faits qui déterminent l'assujettissement à l'impôt et de distinguer clairement l'erreur et l'intention dans les cas où l'impôt a été diminué.

Enfin, il convient de relever que, selon l'expérience générale, la résistance est plus grande dans le domaine des impôts directs que dans celui des impôts indirects, car, pour ces derniers, le contribuable peut transférer la charge et celui qui la supporte en définitive paie l'impôt par petits montants, comme élément du prix des marchandises, sans presque s'en apercevoir. Cette constatation ne doit pas être négligée si l'on considère que le système fiscal suisse met l'accent sur les impôts qui frappent le revenu et la fortune.

III. Etendue de la fraude fiscale

Comme la motion parle des «avoirs soustraits à l'imposition», on essaiera de déterminer ci-après sur quels éléments de la fortune, sur quels

genres de revenu et sous quelles formes s'opère la «soustraction» et — dans la mesure possible — de quel ordre de grandeur est la fraude.

A. Fortune

1. Capitaux mobiliers, tels que titres, assurances, billets de banque, or

a. Titres suisses dont le rendement est soumis à l'impôt anticipé

Les titres constituent la forme de placement la plus importante du point de vue fiscal. Presque 60 pour cent de la fortune nette déclarée par les personnes physiques en vue du 2e sacrifice pour la défense nationale (1945) étaient placés en titres; pour les personnes morales également, les titres forment l'élément principal de l'actif.

A l'exception des hypothèques, les titres (actions, obligations, parts de sociétés coopératives et de sociétés à responsabilité limitée, avoirs en banque) constituent le domaine où la fraude sévit le plus. Le fisc ne peut savoir à première vue si un contribuable possède des titres et combien.

Pour refréner la fraude en matière de titres, on a institué en 1944 l'impôt anticipé. Sur tous les intérêts et dividendes versés, on déduit à la source un impôt de 25 pour cent jusqu'en 1958, puis de 27 pour cent à partir de 1959. Cet impôt peut être remboursé ou imputé. En demandant le remboursement ou l'imputation, le possesseur se fait cependant connaître et ne peut plus éviter que ses titres et leur rendement soient frappés par l'impôt ordinaire sur la fortune et sur le revenu.

Les contribuables qui renoncent au remboursement ou à l'imputation ne portent pas préjudice au fisc fédéral, car l'impôt pour la défense nationale est dans tous les cas inférieur à l'impôt anticipé. Ceux qui subissent un préjudice, ce sont les cantons et les communes, auxquels échappent toutes les recettes fiscales afférentes aux valeurs soustraites et à leur rendement. En définitive, ils profitent toutefois aussi de l'impôt anticipé, car sans lui la soustraction en matière de titres serait indubitablement plus élevée encore.

Si l'impôt anticipé donne des indices sur l'étendue de la soustraction en matière de titres suisses (actions, obligations, avoirs en banque soumis à l'impôt anticipé), il ne permet cependant pas de conclusion immédiate, car une partie appréciable de l'impôt anticipé non réclamé concerne des personnes et sociétés étrangères qui ne sont pas imposables en Suisse.

Sur la base d'estimations, on peut admettre que, du produit brut de l'impôt anticipé s'élevant à 146 millions de francs en 1958, à peu près 65 millions proviennent de l'impôt anticipé non remboursé aux étrangers

qui possèdent des titres suisses et ne sont pas assujettis aux impôts cantonaux et communaux; pour 1960, ce sont environ 70 millions sur un produit brut de 188 millions. La part des possesseurs suisses de titres suisses au produit de l'impôt anticipé s'élèverait donc, en nombres ronds, à 80 millions en 1958 et à 120 millions en 1960, ce qui correspond à un rendement soustrait à l'impôt d'à peu près 320 millions en 1958 et 440 millions en 1960. Capitalisés à 3,25 pour cent, ces montants donnent une fortune en titres non déclarée d'environ 10 milliards pour 1958 et 13 milliards pour 1960 (1).

(1)

	1958		1960
	en millions de francs		
a. Produit de l'impôt anticipé		490,3	636,2
Total des remboursements		344,5	448,4
Remboursements directs aux requérants (personnes morales)	182,5	240,2	
Remboursements aux requérants étrangers sur la base de conventions de double imposition avec l'étranger	6,5	11,2	
Remboursements aux cantons (personnes physiques)	155,5	197,0	
Produit brut		145,8	187,8
b. Rendements des titres suisses de propriété étrangère d'après la balance des revenus (après déduction des impôts à la source de 30%)		220,0	240,0
dont bénéfices des participations et des succursales, loyers et fermages, au moins		— 20,0	— 30,0
restent (70% sans droit sur les coupons et impôt anticipé)		200,0	210,0
convertis à 100% (avec droit sur les coupons et impôt anticipé), donnent		286,0	300,0
L'impôt anticipé s'élève à		71,5 (25%)	81,0 (27%)
dont à déduire les remboursements opérés sur la base des conventions de double imposition		— 6,5	— 11,2
Reste donc l'impôt anticipé non remboursé		65,0	69,8
c. Produit brut de l'impôt anticipé (*a*)		145,8	187,8
à déduire l'impôt anticipé non remboursé aux propriétaires étrangers de titres suisses (*b*)		— 65,0	— 69,8

A ce sujet, il faut encore rappeler ce qui suit.

L'impôt anticipé est sans doute plus ou moins efficace s'il s'agit de placements en titres stables. Pour les portefeuilles de titres qui varient sans cesse, qui constituent la masse proprement dite de la spéculation et qui changent constamment de mains, cet impôt n'a probablement que peu d'effet. D'autre part, cette masse de spéculation est vraisemblablement en bonne partie engagée dans des opérations de crédit, de sorte que les titres en question constituent non pas une fortune nette, mais seulement une fortune brute. Si ces titres sont soustraits au fisc, les crédits obtenus par leur engagement ne sont ordinairement pas indiqués comme montants à déduire, de sorte que le montant de la fortune nette soustraite aux cantons est un peu au-dessous des 10 ou 13 milliards de francs dont on a parlé (1).

b. Titres suisses dont le rendement n'est pas soumis à l'impôt anticipé

Les prêts hypothécaires et les créances privées contre des débiteurs suisses ne peuvent ordinairement pas être dissimulés sans difficultés par le créancier, le débiteur voulant faire état de sa dette dans sa propre taxation. Etant donné le développement des échanges d'informations entre les cantons sur la base de l'arrêté concernant l'impôt pour la défense nationale, la fraude ne paraît pas non plus sans risques lorsque le créancier et le débiteur habitent dans des cantons différents.

Depuis le 1er janvier 1959, les intérêts de carnets d'épargne et de dépôt ne sont plus soumis à l'impôt anticipé tant que le montant de l'intérêt n'excède pas 40 francs, ce qui a augmenté l'attrait de la fraude dans ce domaine. D'après la statistique établie par la banque nationale (2), les dépôts

	1958	1960
	en millions de francs	
Part des propriétaires suisses de titres suisses au produit de l'impôt anticipé = part provenant de soustraction	80,8 (25%)	118,0 (27%)
Total du rendement des titres suisses soustrait	323,2 (100%)	437,0 (100%)

d. Capitalisés, ces montants donnent, comme fortune en titres soustraite à l'impôt

Taux de capitalisation		
3 %	10 773	14 567
3¼ %	9 945	13 446
3½ %	9 234	12 486

L'augmentation de 1958 à 1960 s'explique en partie par des hausses de cours.

(1) On ne tiendra pas compte de ce fait dans la suite du rapport, vu le caractère déjà fort approximatif des nombres avancés.

(2) «Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1959» (Zurich, 1960), p. 146.

d'épargne s'élevaient en 1959 à 14,0 milliards de francs au total, dont 5,3 milliards placés en carnets d'un montant inférieur à 5000 francs. On peut en conclure, par approximation, que les dépôts sur carnets non soumis à l'impôt anticipé atteignent en nombre rond 2 milliards, dont vraisemblablement la moitié environ (1 milliard) n'est pas déclarée. Quant à savoir quel est le montant qui doit être considéré comme soustrait aux impôts cantonaux et communaux sur la fortune, c'est une question à laquelle il n'est pas possible de répondre avec exactitude, vu la différence des limites d'imposition et le fait que les fractions inférieures à 1000 francs sont ordinairement négligées en matière d'impôt sur la fortune.

c. Titres étrangers

La fortune suisse placée en titres étrangers est considérable. La balance des revenus de 1958 accuse, comme montant net des revenus de titres étrangers en Suisse, 775 millions de francs et celle de 1960 arrive même à 920 millions. Comme ces montants, à moins qu'il ne s'agisse de pays avec lesquels la Suisse a conclu une convention de double imposition, sont indiqués après déduction des impôts retenus par l'Etat débiteur (impôts spéciaux à la source), on ne peut guère compter un rendement supérieur à 4 pour cent. La fortune correspondant à ces revenus de capitaux devrait donc atteindre l'ordre de grandeur de 20 à 25 milliards de francs.

Une grande partie des placements à l'étranger est constituée par des participations, qui pratiquement ne se prêtent guère à la fraude. Mais la question qui se pose ici est celle de l'estimation de ces participations.

La soustraction est vraisemblablement considérable pour les titres étrangers qui sont en mains de personnes privées. Il faut noter à ce sujet que les pays les plus importants frappent les rendements de titres d'impôts à la source, comme le fait la Suisse. Dans ce cas, le propriétaire suisse du titre ne reçoit que les dividendes et intérêts diminués des impôts étrangers à la source. Sans doute, les conventions de double imposition conclues par la Confédération donnent la possibilité de réclamer le montant total ou au moins partiel des impôts étrangers à la source; mais cette possibilité n'est souvent pas utilisée. Celui qui renonce à réclamer le remboursement de l'impôt étranger paie donc un impôt à l'étranger, mais soustrait à la Confédération, au canton et à la commune ses placements en capitaux étrangers.

Etant donné le fait mentionné plus haut, savoir qu'une grande partie des placements suisses à l'étranger appartiennent à des entreprises, on ne doit pas surestimer la proportion de la fraude par rapport au total des placements à l'étranger.

Pour les valeurs suisses, la soustraction est d'environ un cinquième (1). Si l'on admet la même proportion pour les titres étrangers, on arrive à une fortune totale soustraite de l'ordre de 4 à 5 milliards de francs.

d. Assurances

Les prestations provenant des assurances suisses sur la vie qui sont susceptibles de rachat sont soumises à l'impôt dit de garantie. A l'échéance de l'assurance, l'assureur demande à l'assuré s'il doit aviser ou non l'autorité fiscale du paiement. Lorsque l'assuré répond affirmativement, il reçoit en entier le montant assuré et l'assureur avise l'autorité fiscale. Lorsque l'assuré n'accepte pas que cet avis soit donné, il ne reçoit que 92 pour cent de la somme assurée et les 8 pour cent restants sont versés à l'administration fédérale des contributions. Le preneur d'assurance a cependant la possibilité de réclamer au fisc les 8 pour cent retenus, en se faisant ainsi connaître et en permettant dès lors l'imposition ordinaire de la somme assurée. Cette mesure s'est révélée très efficace. En 1960, 537 preneurs d'assurances seulement ont choisi la retenue à la source plutôt que l'avis à l'autorité fiscale et 25 d'entre eux ont réclamé ensuite le montant retenu.

Toutefois, les prestations découlant d'assurances en capital ne sont pas touchées par l'impôt de garantie lorsque le total de la prestation provenant de la même assurance n'excède pas 3000 francs.

e. Billets de banque et or

Les billets de banque, contrairement à leur fonction de moyens de paiement, sont thésaurisés; de la thésaurisation à la soustraction, il n'y a qu'un pas facile à franchir.

Le montant des billets émis par la banque nationale, qui pour la première fois dépassait les 2 milliards en 1939, s'élevait à 6,8 milliards de francs à la fin de 1960. Ce montant comprenait 2 milliards en billets de 1000 francs et 700 millions en billets de 500 francs. Ces deux coupures ont de tout temps été considérées comme particulièrement susceptibles d'être thésaurisées.

(1)

	1958	1960
	en millions de francs	
Produit de l'impôt anticipé	490,3	636,2
moins le montant retenu aux propriétaires étrangers de titres suisses	— 71,5	— 81,0
Montant de l'impôt retenu aux propriétaires suisses	418,8	555,2
Partie de l'impôt non récupéré par les propriétaires suisses	80,8	118,0
En pour-cent du montant de l'impôt retenu aux propriétaires suisses	19,3%	21,3%

Il serait faux de prétendre que les gros billets sont toujours soustraits au fisc, mais tout autant de croire que seules les grosses coupures seraient thésaurisées et soustraites. Les autorités fiscales ont découvert des cas où des montants considérables en petites coupures étaient amassés et dissimulés.

En tenant compte de toutes ces circonstances, on peut estimer la fraude sur les billets de banque à environ 1 à 2 milliards de francs.

Comme monnaies d'or, on a frappé en Suisse jusqu'ici au total pour 1,2 milliard de «Vrenelis». Une partie de ces pièces se trouvent dans les banques, une autre à l'étranger. Mais il y a aussi en Suisse d'autres pièces d'or, telles que les napoléons, etc. Les pièces d'or sont aussi fréquemment données comme cadeau de baptême. Les ménages où l'on conserve quelques-unes de ces pièces sont sans doute très nombreux. En principe, les pièces d'or non déclarées doivent être considérées comme soustraites au fisc.

Outre les monnaies d'or, on trouve aussi dans les trésors et les coffres des lingots d'or. Il est extrêmement difficile d'en estimer l'importance. Les circonstances des 15 dernières années n'ont certainement pas favorisé cette thésaurisation: l'or n'était pas un placement intéressant. C'est pourquoi la fraude dans ce domaine n'est sans doute pas fort étendue.

On peut estimer que les pièces et lingots d'or non déclarés représentent en gros 1 à 2 milliards de francs.

f. On peut donc donner une première *récapitulation* de l'étendue de la fraude fiscale dans le domaine des capitaux mobiliers (titres, assurances, billets de banque et or) sous la forme du tableau suivant:

	en milliards de francs
Titres suisses	10 à 13
Avoirs d'épargne (non soumis à l'impôt anticipé)	1
Titres étrangers	4 à 5
Billets de banque	1 à 2
Or	1 à 8
Total	17 à 23

2. *Propriété foncière*

La propriété foncière est, à côté des titres, la forme de placement la plus importante. En 1945 déjà, on a constaté que la propriété foncière des personnes assujetties au sacrifice pour la défense nationale s'élevait à environ 20 milliards de francs. A ces 20 milliards s'opposaient cependant 9 milliards de dettes hypothécaires. Une nouvelle estimation (1960) a permis d'évaluer à environ 75 milliards de francs les valeurs officielles de tous les terrains et bâtiments (y compris ceux des personnes non assujetties à l'impôt pour la défense nationale).

La propriété foncière ne peut en soi être l'objet d'une fraude fiscale. En théorie, on pourrait faire valoir des dettes fictives, mais ce serait trop risqué, vu l'obligation de justifier les dettes et l'échange d'informations entre les cantons.

C'est la question de l'estimation qui a une plus grande importance en matière de propriété foncière. Les prix des terrains et les frais de construction ont subi depuis la guerre une évolution qui dépasse les prévisions les plus audacieuses. Les valeurs officielles déterminantes pour l'imposition de la fortune sont aujourd'hui largement dépassées en maints endroits par l'évolution des prix. Le placement en propriété foncière est ainsi devenu l'un des moyens préférés pour se soustraire légalement au paiement d'impôts. Il y a des cas où, grâce à cette méthode, des fortunes de plusieurs millions sont réduites à zéro du point de vue fiscal. On constate des sous-estimations officielles considérables surtout pour les immeubles qui sont habités par leurs propriétaires eux-mêmes (en particulier les villas, maisons à une famille, etc.).

Lorsqu'aujourd'hui, par exemple, du terrain à bâtir est négocié à un prix dix fois plus élevé que sa valeur officielle, lorsque les banques et autres bailleurs sont disposés à prêter jusqu'à des multiples de cette valeur, il en résulte des situations guère moins choquantes que lorsqu'un propriétaire de titres en soustrait une partie. Les conséquences pour le contribuable et pour le fisc sont les mêmes, mais l'un des procédés est punissable cependant que l'autre est légal.

Les valeurs qui sont en jeu dans le domaine de l'estimation de la propriété foncière pour les cantons et les communes doivent notablement dépasser les montants dont la soustraction est constatée dans le domaine des titres. La valeur d'assurance-incendie de tous les immeubles [1] du pays peut être estimée aujourd'hui à environ 100 milliards de francs. Le terrain peut être évalué à environ ¼ de la valeur des bâtiments et atteindre ainsi à peu près 25 milliards. En outre, nous disposons en Suisse de plus de 22 milliards de mètres carrés de terrains cultivables (sans les forêts, qui d'ailleurs appartiennent en grande partie aux collectivités publiques). Si nous estimons ces terrains à 50 centimes le mètre carré, il en résulte une somme de 11 milliards de francs. Au total, on arrive à un montant de près de 140 milliards, au regard duquel la somme des valeurs officielles (75 milliards) apparaît par trop basse.

La question de l'estimation exacte et convenable des immeubles semble donc, pour ces raisons, un problème non moins important que celui de l'imposition des capitaux mobiliers dissimulés jusqu'ici.

---

[1] En 1958, dans 18 cantons représentant 86 pour cent de la population, les assurances des bâtiments s'élevaient à 79,9 milliards de francs.

3. *Autres valeurs*

a. Mobilier de ménage, objets d'art et bijoux

Certains cantons déclarent exonéré le mobilier de ménage, d'autres ne le libèrent que jusqu'à un montant déterminé. Ce second groupe s'en tient ordinairement à la valeur assurée (est imposable par exemple la moitié de la valeur assurée, dont les premiers 20 000 francs sont exonérés). L'argent placé dans le mobilier de ménage atteint rapidement des montants respectables. Il s'agit cependant de fortune sans rendement, et la valeur de liquidation du mobilier de ménage usagé — à part celle des antiquités — est modeste.

Le fait qu'aujourd'hui la plupart des cantons prennent la police d'assurance mobilière comme base de l'estimation fiscale du mobilier de ménage a vraisemblablement pour conséquence qu'il est conclu peu d'assurances entraînant une imposition du mobilier de ménage. Il devient surtout problématique de se fonder sur le montant assuré lorsque le mobilier de ménage contient des objets précieux; ces derniers, en effet, ne sont souvent pas assurés ou le sont au-dessous de leur valeur, et l'assurance n'est pas adaptée à l'accroissement éventuel de cette valeur. Les collections de tableaux, de livres, de timbres-poste, d'armes, de monnaies et d'autres objets sont ordinairement imposables à leur valeur vénale. Mais où commence la notion de «collection»? Un seul tableau d'un grand maître peut valoir plus que toute une collection de peintres inconnus. Quelle est la valeur d'une collection ou d'une pièce de collection lorsqu'elle doit être vendue?

Tracer ici la limite entre l'estimation exacte et la soustraction est déjà difficile dans un cas particulier. Présenter une estimation d'ensemble est pour le moment impossible.

b. Stocks, inventaire d'exploitation

Lors du sacrifice pour la défense nationale de 1945, les personnes physiques et morales ont déclaré au total pour 5,8 milliards de francs comme provisions, marchandises, bétail, inventaire d'exploitation, machines, mobilier et brevets. Ces valeurs constituaient tout juste 8 pour cent de l'actif total.

On trouve aussi des cas de fraude dans ce domaine. Mais ils ne jouent qu'un rôle peu important par rapport au problème de l'estimation exacte, qui est ici dans une grande mesure affaire d'appréciation.

Sans que l'on puisse étayer cette affirmation par des chiffres, on peut dire que le domaine des stocks et du matériel d'exploitation renferme encore une réserve importante d'impôts sur la fortune pour les cantons et les communes.

B. Revenu et rendement

1. En général

La motion Eggenberger parle des «avoirs soustraits à l'imposition». Comme on l'a montré ci-dessus sous lettre A, l'honnêteté fiscale dans le domaine de la fortune n'est pas des meilleures, puisque les valeurs dissimulées peuvent se chiffrer à un montant de 17 à 23 milliards de francs. La lacune est plus grande encore dans les domaines où les questions d'estimation entrent aussi en jeu (biens-fonds, stocks de marchandises, etc.).

Pour la Confédération, il est vrai, la question de la déclaration et de l'imposition exactes de la fortune est secondaire, car l'impôt pour la défense nationale ne s'étend plus à la fortune des personnes physiques. Il est donc en premier lieu dans l'intérêt des cantons que les divers éléments de la fortune soient imposés entièrement et estimés exactement.

Cependant, ce n'est pas dans le domaine de la fortune que la fraude ou la sous-estimation joue un rôle décisif. Il est plus important que le revenu et le rendement soient convenablement imposés, surtout depuis que la plupart des cantons appliquent le système de l'impôt général sur le revenu avec impôt complémentaire sur la fortune. Le revenu soustrait sert presque forcément à constituer une fortune soustraite.

Si l'on pouvait d'un coup mettre au jour tous les avoirs dissimulés, mais que la situation ancienne subsiste pour le revenu et le rendement, la soustraction de la fortune atteindrait de nouveau, tôt ou tard, son état antérieur. Si le succès de l'amnistie accordée en 1945 à l'occasion de l'impôt anticipé est demeuré sans lendemain, l'une des raisons, et non la moindre, c'est que l'on n'est pas arrivé à en maintenir les effets par une imposition exacte du revenu.

La statistique de l'impôt pour la défense nationale, 8e période, indique, pour les années de calcul 1953 et 1954, un montant annuel de 11 milliards de francs comme revenu des personnes physiques et de 1,5 milliard de francs comme rendement des personnes morales. Le revenu national net des années 1953 et 1954 s'élevait en moyenne à 21,9 milliards de francs. Si l'on en déduit les impôts des personnes morales (540 millions de francs) et les contributions sociales des employeurs (1160 millions de francs), il reste encore 20 milliards.

On peut faire encore d'autres corrections, par exemple déduire 5 milliards pour les personnes non assujetties à l'impôt pour la défense nationale (1),

(1) Impôt pour la défense nationale, 8e période: 1,2 million de personnes physiques contribuables.

Sont assujettis aux impôts (selon le recensement de 1950):

Hommes au-dessus de 20 ans	1,6 million
Femmes célibataires, veuves ou divorcées au-dessus de 20 ans	0,7 million
Personnes au-dessous de 20 ans ayant une activité professionnelle . .	0,2 million
Total	2,5 millions

tenir compte des déductions pour enfants et pour assurances (1). Il restera toujours une différence d'au moins 2 milliards entre le montant net du revenu national et celui du revenu frappé par les impôts.

Si l'on étudie successivement les différents genres de revenu, il se révèle qu'aucun n'offre la garantie d'une imposition réellement sans lacunes.

2. Rendement de la fortune mobilière

Comme pour la fortune, c'est dans le revenu des titres que la soustraction se manifeste le plus. En prenant comme base les évaluations faites quant à la fraude sur les titres, on peut établir les estimations suivantes quant au montant des rendements soustraits:

	Rendements soustraits	
	1958	1960
	en millions de francs	
Titres suisses	325	435
Carnets d'épargne non soumis à l'impôt anticipé . .	30	30
Titres étrangers	150	180
Total	505	645

Mais il faut observer que le rendement des titres n'est pas du tout l'élément le plus important du revenu des personnes physiques. Selon la statistique de l'impôt pour la défense nationale, 3e période, le rendement des titres des personnes physiques ne formait alors que 7 pour cent du revenu total. Cette proportion peut s'être un peu augmentée depuis lors, mais sans rien changer au fait lui-même. La fraude dans ce domaine, qui s'élève pour les personnes physiques et les personnes morales à environ $^1/_5$ du total (voir ci-dessus, chiffre III, A, 1, *c*, note), n'a donc pas un poids décisif.

3. Revenu constitué par le produit du travail des salariés

L'élément le plus important du revenu est celui qui provient du travail des salariés (impôt pour la défense nationale, 3e période: 55% de tous les revenus). Vu l'obligation de remettre un certificat de salaire, ce revenu est pratiquement atteint en entier par l'impôt. Il y a toutefois diverses prestations des employeurs à certains de leurs employés qui n'apparaissent pas ou guère dans le certificat de salaire. Le gonflement des notes de frais (on parle, en allemand, de «Spesenritter», «Spesenaristokraten») est un phénomène dont les autorités fiscales de la Suisse et de l'étranger ne sont venues à bout qu'en partie. De même, on n'est pas encore arrivé, avec les moyens actuels, à atteindre de manière satisfaisante le revenu accessoire (y compris le revenu occasionnel).

(1) Impôt pour la défense nationale, 3e période (1,1 million de contribuables): 570 millions de francs comme déductions pour enfants et assurances. Ces déductions ne se sont pas modifiées depuis lors.

4. Rendement commercial

L'élément qui occupe la seconde place dans la structure du revenu est le rendement d'exploitation des artisans, industriels, commerçants indépendants, comme aussi le revenu des professions libérales (impôt pour la défense nationale, 3e période: 14% de tous les revenus).

Pour le commerce et l'artisanat, le code des obligations contient diverses prescriptions concernant la tenue des livres. Si ces prescriptions étaient observées dans tous les cas, si l'on comptabilisait partout correctement et complètement, on aurait des bases sûres pour la taxation de toutes les entreprises de quelque importance. Mais nous sommes fort éloignés de cette situation idéale. Les agents du fisc découvrent continuellement des comptabilités incomplètes ou même falsifiées. Ajoutons qu'il est souvent difficile de trouver une délimitation exacte entre les frais de l'entreprise et les dépenses personnelles ou de distinguer les amortissements justifiés de ceux qui ne le sont pas, etc. Il y a donc indubitablement des lacunes dans la manière dont on détermine le rendement commercial des entreprises astreintes à tenir des livres.

Pour les contribuables qui ne sont pas obligés de par la loi à tenir une comptabilité (petits artisans, petits commerçants, personnes exerçant une profession libérale), la taxation s'opère ordinairement sur la base de coefficients expérimentaux. Malgré les progrès incontestables réalisés en la matière, cette méthode n'est, au fond, qu'un pis-aller, qui souvent ne tient qu'insuffisamment compte de la capacité effective des contribuables en cause.

Il est indubitable que le revenu des personnes exerçant une profession indépendante est de ceux qui se dérobent facilement au contrôle et pour lesquels les possibilités d'évasion fiscale sont par conséquent très grandes.

5. Rendement agricole

Le revenu agricole ne joue pour la Confédération qu'un rôle modeste dans le total du revenu imposable. Dans la 3e période de l'impôt pour la défense nationale, il constituait encore environ 7 pour cent du total des revenus; actuellement, les minimums imposables ayant été relevés en matière d'impôt pour la défense nationale, la proportion est sans doute plus petite encore. On doit reconnaître que le système de l'impôt général sur le revenu ne se prête pas à l'imposition des entreprises qui exploitent surtout les ressources naturelles. Il n'est guère possible de trouver une méthode satisfaisante en tous points pour ajouter au revenu les prélèvements en nature, dont la quantité sera toujours difficile à établir de manière incontestable.

6. Rentes et pensions

Les rentes et pensions, grâce à l'impôt de garantie, sont sans doute l'élément du revenu qui est le mieux atteint par l'imposition. Il reste cepen-

dant un certain nombre de contribuables qui préfèrent la déduction à la source plutôt que la déclaration régulière.

7. Rendement des immeubles

Abstraction faite des incorrections occasionnelles dans les indications relatives aux recettes locatives et aux frais qui peuvent être déduits, le problème principal qui se pose aux autorités fiscales en ce qui concerne le revenu de la propriété foncière est celui de la valeur locative à attribuer aux logements des contribuables dans leurs propres maisons. Si — comme c'est souvent le cas aujourd'hui — on fixe à un niveau bas non seulement les valeurs des immeubles habités par leurs propriétaires (voir ci-dessus, chiffre III, A, 2), mais aussi les loyers de ces logements et si l'on accorde des forfaits trop larges pour les frais d'entretien, le résultat en est, naturellement, peu satisfaisant pour le fisc. Mais ici également — comme pour l'imposition de la propriété foncière elle-même — il s'agit moins d'une question de fraude que d'une question d'estimation proprement dite.

8. Bénéfices en capital

Un problème à considérer à part est celui des bénéfices immobiliers et bénéfices en capital qui sont obtenus par les personnes non astreintes à tenir des livres et qui ne sont pas imposés au titre de l'impôt pour la défense nationale, ni non plus dans certains cantons. Mais on ne voit pas pourquoi le revenu gagné par le travail ou les gains faits dans les loteries doivent être soumis à l'impôt pour la défense nationale, alors que les gains en bourse ne le seraient pas. Les gains en bourse sont, il est vrai, très difficiles à atteindre, comme on le voit fort bien dans les cantons qui imposent ces gains. Ils sont ainsi éminemment propres à constituer une fortune dissimulée.

IV. Conséquences de la fraude fiscale

La première conséquence de la fraude fiscale est évidemment une perte de recettes pour les collectivités publiques. L'étendue de la perte totale ne peut guère être évaluée en chiffres, car, ainsi qu'on le montre ci-dessus sous chiffre III, il est impossible d'estimer le total des valeurs et recettes dissimulées. Le domaine où la perte fiscale peut encore le mieux être déterminée est celui des titres et avoirs en banque soustraits, ainsi que celui des billets de banque et de l'or. Mais ici également nous ne savons pas comment la soustraction se répartit entre les différents cantons et surtout entre les divers échelons de la progression. En admettant une répartition en quelque sorte uniforme, on peut toutefois établir l'estimation suivante.

Selon notre exposé sous chiffre III, A, 1, *a-c*, ci-dessus, le montant des titres et avoirs en banque soustraits peut être de 15 à 19 milliards de francs

et le rendement soustrait qui en provient d'à peu près 500 à 650 millions de francs. Les cantons et les communes grèvent actuellement la fortune et son rendement, en moyenne pondérée, à environ 20 pour cent du rendement de la fortune (1960: 19,6%[1]). Pour calculer la perte résultant de la fraude, il faut en outre tenir compte de la progression. Chaque revenu ou fortune d'un montant plus élevé place ordinairement le contribuable à un échelon supérieur de la progression. La perte dépasse donc 20 pour cent. Si elle est fixée à 25 pour cent, les cantons et les communes perdraient, du fait de la soustraction décelable dans le domaine des titres et avoirs en banque, environ 125 à 160 millions de francs par an, c'est-à-dire à peu près 6 pour cent du total des impôts sur le revenu et sur la fortune. Par milliard de fortune soustraite, les cantons et les communes subissent donc une perte de recettes fiscales d'environ 8 millions de francs.

La Confédération subit une perte en matière d'impôt pour la défense nationale. Cette perte est, soit absolument, soit relativement, beaucoup plus faible, parce que l'impôt pour la défense nationale dû par les personnes physiques n'est plus perçu que sur le revenu. La perte subie par la Confédération en matière d'impôt pour la défense nationale du fait des titres et avoirs en banque non déclarés peut être de 10 à 15 millions de francs; mais elle est plus que compensée par le produit de l'impôt anticipé qui reste à la Confédération.

On a estimé à une somme de 2 à 4 milliards de francs le montant des billets de banque et stocks d'or dissimulés. Comme il s'agit de fortune improductive, la Confédération n'y perd rien, depuis la suppression de l'impôt complémentaire sur la fortune des personnes physiques. Les cantons et les communes sont frustrés de l'impôt sur la fortune seulement, de sorte que leur perte dans ce domaine ne s'élèverait qu'à la moitié environ du montant de 8 millions de francs par milliard de fortune soustraite dans le domaine des titres; elle serait donc de 8 à 16 millions de francs. Les mêmes considérations valent pour les autres éléments de la fortune improductive (mobilier de ménage, objets d'art et bijoux), mais il n'est pas possible d'estimer la perte subie dans ce domaine.

Il faut relever ici un fait important: non seulement la fortune et son rendement sont soustraits, mais fréquemment aussi le revenu servant à constituer la fortune soustraite. Sur l'étendue de la fraude dans les différents groupes de revenus (produit du travail, revenu commercial, revenu agricole, rentes et pensions, revenu de la propriété foncière, etc.) nous ne pouvons donner des indications numériques. En revanche, nous avons démontré sous chiffre III, B, 1, ci-dessus, que la différence entre le montant du revenu national net et le revenu atteint par l'impôt peut s'élever aujourd'hui à au moins 2 milliards de francs. Si l'on déduit de cette somme les 500 à 650 millions de rendements de titres dissimulés dont on a déjà tenu compte, il

[1] Voir «Charge fiscale en Suisse 1960», p. 51.

reste un montant de 1,35 à 1,5 milliard. Les cantons et les communes frappent actuellement le revenu, en moyenne pondérée, d'un taux de 6,7 pour cent (1). Si l'on prend ici également en considération, pour calculer la perte, l'influence de la progression, on peut fixer à environ 8 pour cent le taux de la charge fiscale. La dissimulation du revenu (sans le revenu des titres) causerait donc aux cantons et aux communes une nouvelle perte d'au moins 100 à 120 millions de francs. Mais la fraude en ce domaine touche aussi la Confédération, car ces revenus échappent à l'impôt anticipé. La perte en matière d'impôt pour la défense nationale oscille vraisemblablement entre 25 à 35 millions de francs.

Au total, pour les soustractions que l'on peut chiffrer en quelque manière, les pertes fiscales s'établiraient à peu près au niveau ci-après:

	Cantons et communes	Confédération
	en millions de francs	
Titres	125 à 160	10 à 15
Billets de banque, or	8 à 16	—
Revenu	100 à 120	25 à 35
Total, au moins	233 à 296	35 à 50

La soustraction a naturellement le plus d'effet dans le domaine des impôts directs (voir l'exposé du chiffre II, ci-dessus). Mais il s'y ajoute d'autres pertes, qui ne peuvent se constater numériquement et qui proviennent des lacunes de notre système fiscal, par exemple, d'une manière tout à fait générale, dans la pratique en matière d'estimation et en particulier dans l'imposition des immeubles (voir chiffre III, A, 2).

La fraude a cependant, comme on l'a relevé dans l'introduction, non seulement des aspects fiscaux, mais d'autres incidences encore; on peut les résumer comme il suit.

La soustraction d'impôt et l'imposition insuffisante ou lacunaire ont en premier lieu les effets d'un grave manquement au principe de l'égalité devant la loi inscrit dans la constitution. Si de larges milieux ont la possibilité de se soustraire à la prestation fiscale voulue par le législateur, le principe de l'égalité devant la loi est mis fortement en question. Un aspect étroitement connexe de la fraude est qu'elle enfreint le principe de l'imposition selon la capacité économique, qui domine tout notre système fiscal. Schmalenbach a écrit avec raison, en 1947 déjà (traduction) (2): «La loi fiscale injuste viole les devoirs de l'Etat envers le citoyen. Le fraudeur viole les devoirs du citoyen envers l'Etat. La différence n'est pas grande.»

Du point de vue de l'économie publique, la soustraction d'impôt constitue aussi une sorte de concurrence déloyale. Le fraudeur qui est commer-

(1) Voir «Charge fiscale en Suisse 1960», p. 51.
(2) Voir *Neue Zürcher Zeitung*, nº 1719, du 5 septembre 1947.

çant ou artisan se procure un avantage sur son concurrent loyal envers le fisc. Il en est de même s'il s'agit d'une imposition insuffisante. S'il est possible aujourd'hui, en acquérant des immeubles, de faire disparaître des fortunes entières, à cause de la différence entre le prix d'acquisition et l'estimation officielle, alors que d'autre part les actions et obligations doivent être surestimées et les carnets d'épargne imposés à leur valeur totale, tout cela ne va pas sans dangers notables pour l'économie, ainsi que le montre clairement la situation actuelle du marché immobilier; il est vrai que cette situation n'est pas due uniquement aux lacunes du système fiscal.

Dans son attitude envers l'Etat, le citoyen devrait être guidé par la conviction que la législation est juste, que son application est assurée de manière conséquente et que l'Etat administre ses fonds selon les principes d'un gérant honnête. Si la même mesure ne vaut pas pour tous, si l'Etat n'est pas capable d'appliquer les dispositions légales, s'il lui manque les vertus d'un gérant honnête, la confiance du citoyen dans l'Etat est ébranlée. Le citoyen, de son côté, songera d'abord et toujours plus à ce qu'il estime être son propre avantage et la vague de la fraude fiscale atteindra des cercles toujours plus étendus, car c'est une des particularités de ce fléau qu'il se propage toujours davantage. Lorsqu'une soustraction a été commise dans quelque domaine, il s'ensuit presque forcément de nouvelles soustractions, pour éviter d'être découvert et puni en conséquence. Le manque de conscience dans l'attitude du citoyen envers l'Etat s'exprime de façon parfaitement claire dans l'étrange morale de bien des gens qui condamnent avec la plus grande rigueur le vol au préjudice d'une personne privée, mais qui ne se font aucun scrupule de soustraire à l'Etat des ressources notables en fraudant le fisc.

Chapitre deuxième

MESURES POUR AMÉLIORER LA SITUATION FISCALE

I. Généralités

A. Conditions générales d'une amélioration de la situation fiscale

Avant d'envisager de nouvelles mesures pour lutter contre la fraude fiscale, la Confédération et les cantons ont le devoir de prendre les dispositions nécessaires pour éliminer autant que possible les causes de ce fléau. Il s'agit en premier lieu de faire disparaître les lacunes, inégalités et rigueurs manifestes de la réglementation fiscale en vigueur. Ces défauts engagent certains contribuables à procéder à des actes interdits qu'ils croient être de «légitime défense» et leur fournissent des arguments qui leur paraissent valables pour justifier leur attitude asociale.

Nous savons fort bien que les lois fiscales de la Confédération contiennent des dispositions ou souffrent de lacunes qui amènent les contribuables, d'une

manière générale ou dans des cas particuliers, à considérer que les choses sont réglées d'une façon qui n'est pas appropriée aux circonstances, qui est inéquitable ou même injuste. Nous savons aussi combien il est difficile de réfuter de telles opinions. Nous sommes d'ailleurs prêts à proposer aux chambres des améliorations appropriées, soit à l'occasion de la revision totale de l'une ou l'autre loi d'impôt, soit en présentant des projets spéciaux. Au surplus, nous comptons que les cantons suivront aussi cette voie et soumettront à une revision leurs réglementations fiscales là où elles en ont besoin. Faire de l'ordre dans sa propre maison est en effet la première condition pour assainir de manière durable la situation fiscale.

Pour bien choisir les mesures spécifiques contre la soustraction d'impôt, on doit se rappeler que la fraude sévit surtout dans le domaine des impôts directs. Mais les impôts directs, singulièrement ceux qui sont dus par les personnes physiques, ont de l'importance surtout pour les cantons, auxquels est confiée en outre la taxation en vue de l'impôt fédéral direct (impôt pour la défense nationale). Il s'ensuit que, sans la collaboration active des cantons, il n'est pas possible de lutter d'une manière générale et efficace contre la fraude fiscale. Cette collaboration peut être d'autant plus attendue que les cantons en profiteront au premier chef.

Rappelons aussi que la soustraction apparaît sous les formes les plus diverses, qu'elle se manifeste dans les domaines les plus variés de la fortune, du rendement et du revenu et que, pour arriver à une amélioration dans ces différents domaines, on doit surmonter des difficultés de degrés différents. Ce serait pourtant une erreur de n'apporter que quelques améliorations là où on le peut sans grandes difficultés et de fermer les yeux sur les insuffisances de l'imposition dans les autres domaines. Appliquées isolément, des mesures particulières n'entraînent souvent qu'une aggravation des inégalités déjà existantes entre les diverses catégories de contribuables (p. ex. le certificat de salaire). La répression efficace et générale de la fraude fiscale nécessite donc un système étendu de mesures de la part de la Confédération et des cantons.

Enfin, l'on doit insister sur le fait que les meilleures armes dans la lutte contre la soustraction ne servent à rien si elles ne sont pas employées. Il est malheureusement vrai que les autorités de taxation n'utilisent pas suffisamment les possibilités de contrôle qui sont déjà à leur disposition. L'une des raisons en est sans doute le manque de personnel qualifié dans les services de taxation. Mais il arrive aussi que certains contribuables ou leurs représentants cherchent à user de leur influence pour détourner les autorités de l'application consciencieuse des lois. La Confédération et les cantons devront veiller à doter leurs services de taxation du personnel qualifié qui leur est nécessaire, à leur donner toute l'efficacité possible en les organisant rationnellement et à les protéger contre les tentatives de pression exercées par certains milieux influents.

Créer un appareil de taxation et de contrôle bien armé et fonctionnant de façon satisfaisante est aujourd'hui le meilleur moyen de découvrir les irrégularités. Mais plus important encore est peut-être son effet préventif: maint contribuable ne quittera pas du tout le droit chemin, s'il doit craindre sérieusement d'être découvert. La fonction de prévention générale des dispositions pénales dépend, elle aussi, largement de l'idée que le contribuable se fait du risque d'être pris.

B. Aperçu des mesures qui peuvent être envisagées

Pour améliorer le régime fiscal en luttant efficacement contre la fraude, il n'y a pas de remèdes simples, bien que l'on en propose toujours, comme par exemple l'obligation d'échanger les billets de banque ou spécialement la suppression du secret des banques à l'égard du fisc. Il est indubitable que le secret des banques favorise grandement la fraude fiscale et que sa suppression permettrait de s'attaquer à la racine du mal. Mais le secret des banques n'a pas que des côtés négatifs, il a aussi des aspects positifs; il a, par exemple, facilité la sauvegarde d'intérêts légitimes à l'égard de la toute-puissance d'Etats totalitaires en des temps où ces intérêts auraient été lésés, par un arbitraire dictatorial ou autre, d'une manière que notre ordre public ne pouvait tolérer. Notons aussi que les autres conséquences de la suppression du secret des banques ou encore de l'échange forcé des billets de banque iraient si loin que de telles mesures ne pourraient guère entrer en ligne de compte. En outre, même des moyens aussi radicaux ne donneraient pas la garantie que la fraude puisse être endiguée à jamais. Il se révèle au contraire nécessaire, pour lutter efficacement contre la fraude fiscale, de prendre une série de mesures législatives et administratives touchant aussi bien le domaine de la fortune que celui du revenu. L'expérience montre que des mesures isolées, dans un domaine limité, peuvent avoir pour conséquence une évasion dans d'autres domaines moins «exposés». Les mesures prévues devraient donc être synchronisées dans l'ensemble du système fiscal. Cela est d'autant plus nécessaire que notre système fiscal fédératif est déjà de nature complexe. On ne peut donc parvenir à améliorer le régime fiscal qu'en proposant et réalisant une simplification du système actuel. Nous donnerons ci-après, d'une manière générale, une liste de diverses mesures souhaitables; nous les reprendrons ensuite sous forme concrète, en les répartissant entre la Confédération et les cantons (chiffres II, III et IV).

1. Mesures dans le domaine de la fortune

a. En général

Au chapitre premier, chiffre III, nous avons montré qu'il y a des valeurs relativement aisées à estimer, mais tout aussi faciles à dissimuler: titres,

avoirs en banque, assurances, billets de banque, etc. D'autres éléments de la fortune, en revanche, ne peuvent être dissimulés ou ne peuvent l'être que difficilement, mais le problème principal est celui de leur estimation: propriété foncière, objets d'art, stocks de marchandises, biens d'exploitation, mobilier de ménage. Les règles d'estimation en vigueur dans les cantons sont en partie tellement larges pour ce dernier groupe que le contribuable a, en vertu du droit fiscal, un avantage à placer son argent dans de tels biens. Tout en luttant plus efficacement contre la fraude dans les autres domaines de la fortune, on devrait donc autant que possible revoir aussi le problème de l'estimation, singulièrement quant aux immeubles. C'est en effet précisément la possibilité de se soustraire à l'impôt par voie légale qui semble être l'une des causes de l'évolution inquiétante du marché immobilier.

Le problème, il est vrai, n'est pas facile à résoudre. Relever d'une manière générale les valeurs officielles actuelles au niveau des prix du marché ne serait pas si simple, ni sans dangers non plus, car une grande partie de la propriété foncière est propriété de vieille date et personne ne peut garantir que l'évolution inverse ne se produise pas un jour. Relever aujourd'hui à 250 un immeuble acquis à la valeur de 100 avant la guerre, parce que dans la région un immeuble analogue aura été vendu à 250, ce n'est pas une mesure qu'on puisse prendre tout naturellement, car rien ne garantit qu'il se trouvera un autre acquéreur au même prix.

Le relèvement massif des valeurs imposables, qui n'est pas sans dangers pour la politique des prix, pourrait avoir des effets fâcheux sur le marché du logement, si l'on voulait reporter sur le locataire, sous forme d'augmentation du loyer, le surplus d'impôt résultant du relèvement des valeurs imposables.

Le relèvement des valeurs officielles a pour effet d'augmenter la prestation fiscale dans une proportion plus considérable que celle du relèvement lui-même, ainsi que le montre l'exemple suivant:

Valeur imposable, jusqu'ici	100	
Valeur imposable, après relèvement		150
Charge hypothécaire	80	80
Fortune nette, jusqu'ici.	20	
Fortune nette, nouvelle		70

Dans cet exemple, un relèvement de 50 pour cent de la valeur imposable aurait donc pour conséquence une augmentation de 350 pour cent de la fortune nette imposable. A la suite de la progression, la prestation fiscale serait même encore plus élevée.

Les cantons, qui, en raison de leur impôt sur la fortune, sont particulièrement intéressés au problème de l'estimation, ne pourront donc guère envisager seulement une majoration des valeurs officielles des immeubles,

mais devront aussi chercher d'autres solutions. A ce sujet, on pourrait se demander, par exemple, s'il ne faudrait pas, en principe, pour l'impôt sur la fortune, appliquer à toutes les valeurs déterminantes (titres, immeubles, marchandises, etc.) la méthode de l'estimation d'après le prix de revient. Pour éviter que le contribuable ne soit soumis à des exigences excessives s'il devait produire les justificatifs du prix de revient effectif d'un bien, on pourrait admettre comme prix de revient la valeur à une date déterminée. Les bénéfices effectivement obtenus lors de l'aliénation de biens mobiliers et immobiliers devraient être frappés d'un impôt sur les bénéfices en capital conçu de manière raisonnable et sans rigueurs excessives. Si les bénéfices d'aliénation étaient imposés d'une manière générale et avec exactitude, il serait sans importance, dans un système d'impôt vraiment «complémentaire» sur la fortune, que deux mêmes objets (p. ex. deux immeubles, deux actions, etc.) soient frappés d'un impôt sur la fortune de montant différent, en raison de la différence de leurs prix d'acquisition. Le contribuable qui a acheté meilleur marché, aurait, il est vrai, à payer moins d'impôt sur la fortune, mais il obtiendrait un bénéfice plus considérable lors de l'aliénation ultérieure et il aurait alors à payer davantage d'impôts sur ce bénéfice. Une solution d'ensemble satisfaisante supposerait donc deux mesures primordiales (estimation au prix de revient pour les impôts sur la fortune; institution d'une imposition générale des bénéfices en capital).

b. Impôt anticipé

L'impôt anticipé a été institué, à l'époque, pour améliorer l'imposition des titres et avoirs en banque suisses. En frappant le rendement à la source, on veut aboutir à ce que les capitaux mobiliers soient déclarés et soumis exactement à l'impôt. Comme ce but n'a été atteint qu'en partie, il reste à examiner si et dans quelle mesure la majoration et l'extension de l'impôt anticipé seraient indiquées et pourraient donner un résultat.

A la même occasion, on peut se demander s'il convient de supprimer l'exonération de l'impôt anticipé accordée actuellement jusqu'à un certain montant pour les intérêts de carnets d'épargne.

c. Inventaire

Afin de mieux atteindre la fortune improductive (billets de banque, or, objets d'art), il faudra utiliser de façon plus conséquente que jusqu'ici l'inventaire au décès et vouer une attention spéciale à mieux atteindre le revenu qui sert à constituer ces valeurs improductives.

2. Mesures dans le domaine du revenu

a. Revenu constitué par le produit du travail des salariés

Pour le produit du travail des personnes exerçant une activité lucrative dépendante, le problème de l'imposition complète est en principe résolu

depuis l'institution du certificat de salaire. Les lacunes qui subsistent encore en matière d'imposition des gains accessoires pourraient être comblées largement par les commissions d'impôt communales, qui existent dans la plupart des cantons et qui connaissent bien les circonstances locales. Pour mieux s'opposer au gonflement des frais de voyage et de représentation, il y aurait lieu de prévoir que le certificat de salaire contienne davantage d'indications sur les frais perçus (y compris ceux d'automobile).

b. Revenu commercial

Pour mieux atteindre le revenu commercial des personnes exerçant une activité lucrative indépendante, les conditions essentielles sont la tenue régulière et le contrôle efficace de la comptabilité. Il est surtout nécessaire d'étendre l'obligation de tenir des livres (imposée aussi aux professions libérales) et celle de donner des renseignements. Du côté de l'administration, il s'agit d'intensifier l'activité des services de revision.

c. Revenus des agriculteurs et des petits artisans

L'imposition du revenu des agriculteurs et des petits artisans constitue un problème spécial. Le système de l'impôt général sur le revenu n'est pas particulièrement approprié lorsqu'il s'agit d'imposer des entreprises qui exploitent surtout les ressources naturelles; en pratique, on applique un système de formules numériques (unités de gros bétail, rendements par hectare, coefficients expérimentaux pour les petits artisans, etc.). A l'avenir, on ne pourra pas non plus se passer de moyens auxiliaires de ce genre pour la taxation, spécialement pour celle des petites exploitations agricoles. En revanche, il faudra étudier si l'on ne peut pas exiger des exploitations agricoles fortement commercialisées, ainsi que des petites entreprises artisanales, qu'elles tiennent au moins des écritures analogues à une comptabilité et qu'elles les conservent à l'intention des autorités fiscales. Les exploitations d'une certaine importance ne peuvent d'ailleurs s'en tirer sans écritures de ce genre et l'on ne peut éviter à la longue la taxation individuelle de ces exploitations.

d. Rendement des immeubles

Le revenu de la propriété foncière est relativement facile à atteindre lorsqu'il s'agit d'immeubles loués. Toutefois, pour que l'imposition soit irréprochable, il faut une formule appropriée, telle que divers cantons l'utilisent déjà. Le propriétaire d'immeubles loués tient ordinairement, ne serait-ce que dans son propre intérêt, un compte immobilier; ces comptes doivent davantage servir de base aux déclarations d'impôt.

Pour mieux imposer le rendement des maisons habitées par leur propriétaire, on pourrait s'écarter de la méthode suivie le plus souvent jusqu'ici, qui consiste, d'une part, à compter comme revenu un loyer fictif et, d'autre

part, à admettre la déduction des frais effectifs ou calculés à forfait. On ferait bien d'adopter, d'une manière générale, la méthode dite «nette» qu'appliquent déjà quelques cantons; elle consiste à compter simplement comme revenu, au titre de loyer, un intérêt sur le capital propre engagé, sans tenir compte des frais.

e. Bénéfices en capital

Les bénéfices en capital et bénéfices immobiliers obtenus par les personnes non astreintes à tenir des livres ne sont pas imposés aujourd'hui au titre de l'impôt pour la défense nationale, ni dans quelques cantons. Comme nous l'avons dit, l'imposition générale des bénéfices en capital est une mesure importante. Les impôts sur le revenu et sur la fortune devraient donc être accompagnés d'une imposition raisonnable des bénéfices en capital et immobiliers obtenus lors d'aliénations. Le point de départ pour l'imposition des bénéfices en capital pourrait être, d'une manière générale, le prix de revient, qui constituerait aussi la base pour l'imposition cantonale de la fortune, et l'on imposerait comme bénéfice en capital la différence entre le prix de revient et le prix d'aliénation. Au lieu des réductions ordinairement accordées aujourd'hui en cas de propriété de longue durée, on pourrait tenir compte de la dépréciation éventuelle de la monnaie ou de la longue durée de la propriété, en admettant, pour les immeubles comme pour les actions, selon l'évolution de la situation économique, une modeste réévaluation, exempte de l'impôt sur le revenu, de 1 à 2 pour cent par exemple par an. Celui qui utiliserait cette possibilité de réévaluation en tirerait profit lors de la liquidation, mais il paierait jusqu'alors un impôt sur la fortune plus élevé. On pourrait aussi résoudre de cette manière le problème de l'imposition des actions gratuites.

Quant à l'imposition des gains en bourse en particulier et sans violation du secret des banques, on pourrait par exemple étudier une forme d'imposition analogue à l'impôt déduit des prestations d'assurances. Pour toute vente de titres par les banques, courtiers ou autres agents de change, le vendeur aurait à choisir entre deux possibilités, ou bien que l'opération soit déclarée au fisc sous forme de remise d'un duplicata du relevé, ou bien que le produit de l'aliénation soit diminué d'une retenue à la source à verser directement au fisc. Il se présenterait certaines difficultés, mais non insurmontables, parce que l'on devrait aussi tenir compte des pertes en bourse.

3. Autres mesures

a. Améliorations techniques

Pour pouvoir appliquer les mesures décrites ci-dessus, l'appareil de taxation de la Confédération, des cantons et des communes devrait être revisé et développé (renforcement des contrôles, amélioration des formules, institution d'experts comptables assermentés).

b. Renforcement du droit pénal en matière fiscale

Quelles que soient les mesures prises, il y aura toujours des citoyens irréfléchis qui recourront à la fraude fiscale. Si l'on continue, comme on l'a fait souvent jusqu'ici, à mettre des gants pour leur livrer bataille, le succès de toutes les dispositions prises sera d'emblée mis en question. L'Etat sera contraint de faire souscrire à ses exigences avec toute la rigueur voulue. C'est pourquoi l'on doit accorder aussi une grande importance au renforcement du système pénal. On pourrait songer également à la publication des amendes infligées et des délits découverts.

c. Experts comptables assermentés

La personne du conseiller fiscal joue un rôle important quant à la perception de l'impôt. Le conseiller fiscal peut influencer le contribuable dans un bon ou dans un mauvais sens, faciliter ou mettre en péril, par sa manière d'agir, l'aboutissement d'une taxation conforme à la loi, accélérer ou retarder la procédure pour liquider le cas. Il serait donc indiqué de reconnaître publiquement les conseillers corrects; on contribuerait ainsi à relever la morale fiscale chez les contribuables et leurs conseillers et cela aurait des conséquences favorables pour l'administration. Ces considérations amènent forcément à se demander si l'on ne devrait pas créer en Suisse une institution comme celle du «chartered accountant», sans vouloir toutefois en attendre d'emblée plus que ce qu'elle peut donner.

A ce sujet, il faut encore relever le point suivant. Il y a toute une série d'entreprises qui — soit en vertu d'une disposition légale, soit de leur chef pour renseigner les intéressés — font examiner soigneusement leurs livres chaque année par des experts comptables indépendants. N'est-ce pas — du point de vue économique — travailler à vide que de faire répéter cet examen par un reviseur fiscal?

Vu tous ces faits, on devrait, sans méconnaître les difficultés qui en résulteraient, étudier, d'entente avec les cantons et les associations intéressées, s'il ne faudrait pas créer, pour le domaine des impôts directs, des impôts sur les successions et des droits de timbre, une institution nouvelle, celle des «experts comptables assermentés». On pourrait se représenter cette institution de la manière suivante.

Ne pourraient être assermentées (devant le tribunal cantonal) que les personnes satisfaisant à des conditions personnelles et professionnelles déterminées. Le serment les obligerait à une loyauté et à une véracité absolues à l'égard des autorités. Elles seraient inscrites dans la liste des experts comptables assermentés. Leurs déclarations jouiraient de la plus grande créance, c'est-à-dire qu'elles seraient admises comme reflétant la vérité jusqu'à preuve du contraire. Celui qui violerait son serment se verrait rayé de la liste et la radiation serait rendue publique. Cette mesure serait prise par le tribunal cantonal; l'autorité aurait la faculté de la proposer.

Evidemment, personne ne peut être tenu de se faire représenter par un expert comptable assermenté. Mais le contribuable honnête s'y déciderait dans son propre intérêt (liquidation rapide du cas, peu ou point de contestations avec l'administration, moins d'expertises officielles des livres).

Il y aurait lieu d'assimiler aux experts comptables assermentés les personnes morales (sociétés fiduciaires, etc.) lorsque ceux qui peuvent les engager par leur signature sont assermentés.

d. Mesures de droit civil

Pour combattre plus efficacement la fraude fiscale, on pourrait aussi envisager d'exclure la possibilité d'engager une action civile dans la mesure où les prétentions du demandeur ne correspondraient pas à la manière dont il s'est acquitté jusqu'alors de ses obligations fiscales. On pourrait en particulier imaginer ce qui suit:

— Le créancier ne peut recouvrer une créance qu'il n'a pas déclarée aux autorités fiscales;
— Les prétentions découlant de contrats qui ne sont pas enregistrés d'une manière déterminée et partant accessibles aux investigations du fisc ne peuvent être l'objet d'une action en justice;
— Lors d'aliénations, il n'est payé que le prix de vente indiqué au fisc, par exemple en vue de l'impôt sur les bénéfices en capital;
— Les dommages-intérêts en raison de perte de gain, d'atteinte à la capacité de travail, de perte de soutien, etc., ne peuvent être fixés à un montant plus élevé que celui qui correspond aux indications données par le lésé ou le soutien dans sa déclaration d'impôt;
— L'interdiction des titres au porteur et l'obligation de produire le registre des actions; etc.

e. Collaboration internationale

Malgré la réserve traditionnelle que la Suisse manifeste dans le domaine de l'entraide administrative en matière fiscale, on devra étudier sérieusement si et dans quelle mesure la lutte contre la fraude justifierait une collaboration plus étendue sur le plan international. Il faudrait, à vrai dire, refuser l'aide en matière d'exécution pour le recouvrement des impôts et contributions de l'étranger en Suisse et des impôts de la Suisse à l'étranger. Mais on devrait envisager de développer les échanges d'informations qui sont prévus dans diverses conventions internationales en vue d'éviter les doubles impositions et qui, aujourd'hui, sont ordinairement limités aux cas d'application de ces conventions. Nous pensons surtout aux cas d'escroquerie fiscale. Du point de vue suisse, il faudrait cependant refuser l'assistance administrative en vue d'éviter l'évasion fiscale, car la définition de l'évasion fiscale varie non seulement d'un pays à l'autre, mais aussi au cours des années dans le même

pays. L'échange international des informations nécessaires pour appliquer les dispositions d'une convention de double imposition ou pour empêcher les escroqueries fiscales devrait, selon l'habitude de notre pays, être assorti de réserves indispensables, afin d'éviter:

— que, se prévalant de l'obligation de donner des informations, on ne demande à la Suisse des mesures d'enquêtes étrangères à notre droit fiscal ou contraires à notre ordre public;

— que le secret d'affaires et le secret professionnel des personnes qui y sont astreintes en Suisse ne soient violés.

4. Amnistie

Parmi les mesures qui peuvent servir à améliorer le régime fiscal, on mentionne fréquemment l'octroi d'une amnistie. Cette mesure a été, ces dernières années, l'objet de plusieurs propositions devant les chambres fédérales (question écrite Condrau, du 3 octobre 1958; postulats Tschopp, du 19 décembre 1958, et Rohner, du 17 mars 1959). Lors des délibérations parlementaires sur la motion Eggenberger, on a de nouveau posé la question d'une amnistie fiscale fédérale. L'auteur de la motion s'est aussi déclaré partisan de cette mesure, malgré les objections qu'il a lui-même exprimées. Le rapporteur au Conseil des Etats, M. Meier, voit dans l'octroi d'une amnistie la «pièce de résistance» des mesures qui seront prises pour améliorer le régime fiscal.

Comme l'amnistie signifie la renonciation de la Confédération et des cantons à poursuivre pénalement les fraudes fiscales commises antérieurement, elle récompense le délinquant et désavantage le contribuable jusqu'alors honnête. Une amnistie n'est donc justifiée que dans des occasions extraordinaires; elle ne peut être approuvée que si l'on prend en même temps toutes les mesures ou la plupart des mesures spécifiques pour obtenir une amélioration réelle des conditions décrites ci-dessus. Alors l'amnistie peut apparaître non seulement souhaitable, mais même nécessaire, parce qu'elle permettrait et faciliterait la transition entre l'ancien et le nouveau régime.

C. Information fiscale

1. Attitude de l'opinion publique et privée à l'égard des impôts en général et de la fraude fiscale en particulier

Comme dans toute campagne, l'attitude de l'opinion publique et privée est décisive dans la lutte contre la fraude fiscale. Mais l'idée que se fait le contribuable de la prestation à laquelle l'Etat prétend et qu'il exige de lui n'est pas seulement une question de raisonnement; elle est influencée aussi par des forces auxquelles on ne peut s'opposer avec des arguments de raison et de logique. Toutes les mesures que nous avons évoquées en vue d'amé-

liorer le régime fiscal (chiffre I, B, ci-dessus) exercent aussi sur les contribuables une influence psychologique, qui, selon les circonstances, peut déterminer largement leur succès, mais qu'on ne peut préciser d'avance et calculer selon les normes ordinaires. Il manque aujourd'hui encore une exacte connaissance scientifique des forces sous-jacentes à l'édifice économique et juridique et de la manière dont elles agissent. On ne doit pas s'attendre non plus à trouver, dans les recherches plus récentes de la science financière sur les problèmes de la psychologie du contribuable, ni dans les tentatives de pénétrer les secrets de l'opinion publique, des recettes toutes faites et prêtes à être mises en œuvre pour vaincre la résistance au fisc. On peut tenir pour assuré qu'il ne suffit pas de s'adresser à l'intelligence si l'on veut exercer une influence positive sur l'attitude à l'égard du devoir fiscal; il faut aussi atteindre les couches profondes et les côtés affectifs de l'homme et développer sa maturité civique pour obtenir des résultats réels.

Aujourd'hui, dans de larges milieux de contribuables, la conscience fiscale fait défaut et l'opinion publique applique à la morale fiscale des règles très élastiques. Quelques points illustrant ce fait ont déjà été indiqués dans le chapitre premier, chiffre II: lorsqu'on constate ou croit constater des injustices ou des rigueurs, lorsqu'on fait valoir la légitime défense ou l'état de nécessité, lorsque le système d'impôt apparaît trop compliqué, la perception de l'impôt non rentable, l'argent des contribuables employé de manière abusive ou dispendieuse, l'individu est tenté de justifier, de pallier ses manquements fiscaux. Mais les impôts constituent par leur nature même une atteinte matérielle très sensible et à laquelle ne correspond, directement, aucune contre-prestation visible. C'est pourquoi une attitude positive à l'égard de ce devoir civique ne va pas de soi, mais suppose une certaine maturité intellectuelle et politique.

Pour susciter une attitude positive à l'égard du problème des impôts, il faut avoir un système fiscal juste et appliqué raisonnablement, qui donne aux citoyens la conviction que chacun paie selon sa fortune et son revenu. Il faut aussi que les deniers publics soient employés parcimonieusement, pour le bien commun. Ni exhortations ni menaces ne suffisent dans la lutte pour améliorer la morale fiscale. Ceux qui sont appelés à forger et à manier l'instrument de l'impôt, comme aussi ceux qui administrent les fonds reçus des contribuables, doivent s'efforcer de prévoir l'effet psychologique de leur activité et régler cette dernière en conséquence. Une des tâches de l'Etat est d'exercer une action informatrice et éducatrice et de s'opposer à ce que l'ignorance, la paresse d'esprit, le manque de compréhension des liens sociaux ne deviennent des sources de malaise fiscal et de résistance à l'impôt. Il ne suffit pas, dans notre démocratie, que chaque citoyen ait la possibilité de développer sa maturité civique en étudiant les problèmes et en exerçant ses droits politiques lorsqu'il s'agit de l'adoption de lois fiscales ou de l'approbation du compte de l'Etat ou de la commune.

2. Efforts entrepris jusqu'ici dans le domaine de l'information fiscale

Une première grande tentative sur le plan fédéral en vue d'améliorer, par la voie d'une campagne publique d'information, l'attitude du citoyen suisse à l'égard de ses obligations fiscales a précédé la seconde amnistie en 1944. Sous la devise «Fais ton devoir fiscal», des affiches, des articles de journaux, des émissions radiophoniques et une brochure illustrée distribuée dans tous les ménages ont invité à l'honnêteté fiscale. Cette campagne a, sur le moment, porté d'excellents fruits, même si elle n'a pu, à la longue, empêcher la fraude.

En 1949, lorsque le citoyen suisse, las des empiétements de l'économie de guerre sur l'économie privée et de l'augmentation des impôts, tourna dans une mesure croissante sa mauvaise humeur contre les autorités fiscales, la conférence des fonctionnaires fiscaux d'Etat institua une commission d'information qui, depuis lors, bien que disposant de moyens matériels extrêmement restreints, a accompli un travail remarquable dans le domaine de l'information et de l'enseignement:

— Elle a en premier lieu rappelé à toutes les administrations fiscales suisses le devoir qu'a chacune de «faire de l'ordre dans sa propre maison»;

— Elle cherche, en collaboration avec la presse suisse, à empêcher la publication de critiques inexactes et sans fondement contre les impôts et contre les administrations fiscales;

— Elle met à la disposition de la presse un bulletin périodique contenant des articles sur les questions fiscales actuelles;

— Elle a publié un petit manuel fiscal à l'intention des conférenciers et du corps enseignant («Steuerbrevier», 3e éd. 1961, Sauerländer, Aarau; «Compendio fiscale», 1956, Leins & Vescovi, Bellinzone; l'édition française est en préparation);

— Elle collabore à des émissions radiophoniques et télévisées servant à l'information fiscale;

— Elle organise, dans les écoles moyennes et professionnelles, des concours de compositions qui engagent les jeunes gens, peu avant leur entrée dans la vie pratique ou au moment de devenir contribuables, à s'intéresser par des travaux personnels au problème des impôts.

3. Tâches futures de l'information fiscale

Les efforts pour améliorer la mentalité du contribuable et du public au sujet du devoir fiscal constituent une tâche permanente. Il s'agit d'éveiller la conscience fiscale du citoyen et de faire admettre à l'opinion publique suisse que la fraude dans ce domaine n'est pas un acte moins condamnable que toute autre fraude et qu'il est malséant, pour quiconque a l'avantage d'appartenir à notre démocratie, de vouloir en quelque manière excuser ses

manquements à l'égard de la communauté. Mais une campagne de grande envergure pour améliorer la situation fiscale selon les suggestions du présent rapport nécessite un multiple des dépenses normales. La commission d'information fiscale instituée par la conférence des fonctionnaires fiscaux d'Etat n'est pas dotée de personnel et de moyens matériels permettant de satisfaire à des exigences accrues. On peut se demander si, pour une campagne de ce genre, il ne faudrait pas créer un organe spécial de propagande. La croisade de 1944 sous la devise «Fais ton devoir fiscal» a été entreprise sans la collaboration des cantons. Dans la situation actuelle, où les cantons sont fortement intéressés aux efforts pour améliorer les relations entre le fisc et les contribuables et devront y participer activement, il semble que la conférence des fonctionnaires fiscaux d'Etat serait l'organisme approprié pour s'acquitter de cette tâche. Tout au moins, pendant la durée d'une campagne de ce genre, la commission d'information fiscale devrait-elle pouvoir disposer du personnel nécessaire et aussi de spécialistes pris en dehors de l'administration. En principe, une campagne bien menée du point de vue psychologique pour relever le niveau de la morale fiscale devrait déjà commencer sur le plan de la législation. Il est clair qu'un organe d'information fiscale ne peut collaborer aux travaux législatifs ni dans le domaine fédéral ni dans le domaine cantonal. Mais on pourrait envisager certaines tâches de coordination et une certaine activité consultative dans la rédaction des dispositions d'exécution, des instructions et des formules.

Pour les tâches ordinaires et courantes, le cahier des charges ne s'écarterait sans doute guère de celui qui règle actuellement l'activité de la commission d'information fiscale et il pourrait se présenter à peu près comme il suit:

- «Faire de l'ordre dans sa propre maison» (éducation des autorités fiscales par elles-mêmes);
- Contact avec la presse;
- Recherche et communication du matériel d'information et d'instruction pour les écoles et cours;
- Collaboration avec la radio, la télévision et le cinéma;
- Organisation de concours de compositions;
- Participation à des expositions appropriées;
- Utilisation de toutes les occasions nouvelles d'information fiscale;
- Coordination avec tous les autres services fédéraux et cantonaux qui ont besoin, pour accomplir leurs tâches, que le citoyen soit mieux informé et ait une attitude civique plus positive.

Il faut vouer une attention spéciale à l'exposition nationale de 1964. On ne devrait manquer à aucun prix cette occasion, qui ne se présentera plus de longtemps, de coordonner les intérêts généraux de l'Etat et de pré-

senter, sous une forme intéressante et suggestive, une vue d'ensemble de tous les problèmes civiques, dont le problème fiscal n'est pas le moins important.

II. Mesures fédérales pour améliorer le régime fiscal

A. Observation préliminaire

Dans l'aperçu des mesures qui peuvent être envisagées pour améliorer la situation fiscale (ci-dessus, chiffre I, B), nous avons essayé de montrer quels changements et compléments permettraient de corriger le système fiscal suisse en vue de lutter efficacement contre la fraude. Les suggestions de cet aperçu s'adressent aussi bien à la Confédération qu'aux cantons, mais nous n'avons pas précisé si c'est la Confédération et (ou) les cantons qui devraient les réaliser et de quelle manière.

Nous exposerons à présent les mesures concrètes qui sont de la compétence ou doivent être déclarées de la compétence de la Confédération. Nous indiquerons ensuite, sous forme de recommandation, les mesures que les cantons seraient mieux à même de prendre (ci-après, chiffre III), puis nous délimiterons les conditions constitutionnelles et légales d'une amnistie fiscale éventuelle (chiffre IV).

B. Elimination de lacunes et de rigueurs dans le droit fiscal fédéral, en particulier dans celui qui régit l'impôt pour la défense nationale

1. Généralités

Si le législateur veut améliorer le régime fiscal et lutter efficacement contre la soustraction, sa première tâche est de combler les lacunes et d'éliminer les rigueurs, qui sont considérées par le contribuable comme une injustice.

L'impôt pour la défense nationale, en tant qu'impôt «direct», doit répartir les charges selon la capacité contributive des assujettis; il faut donc examiner s'il présente des lacunes et des rigueurs. Nous avons l'intention de chercher à résoudre les problèmes ci-après dans la législation d'exécution selon l'article 41*ter* de la constitution.

2. Lacunes à combler

a. Imposition des bénéfices en capital et des bénéfices immobiliers

L'imposition, au titre de l'impôt pour la défense nationale, des bénéfices en capital et immobiliers obtenus par les personnes non astreintes à tenir des livres soulève divers problèmes.

D'abord, il faut envisager l'imposition des gains en bourse au moyen d'un impôt de garantie frappant les opérations boursières (voir chiffre I, B, 2, *e*, ci-dessus), car sans cette mesure on ne peut assurer une imposition générale équitable des bénéfices en capital et immobiliers soit en matière d'impôt pour la défense nationale, soit dans les cantons.

En instituant l'imposition des bénéfices en capital obtenus par les personnes non astreintes à tenir des livres, on doit naturellement donner une solution légale aux questions essentielles de cette imposition: admissibilité et application *ratione temporis* de la compensation des pertes, tarif d'impôt, etc.

b. Imposition des entreprises quelle que soit leur forme juridique

Certaines entreprises n'ayant pas pour but de faire un bénéfice, qui occupent une place importante dans la vie économique de notre pays, fournissent, sur la base du bénéfice net et du capital, une prestation fiscale qui n'est en aucune proportion avec leur situation et leur force d'expansion; ce fait a engagé le département des finances et des douanes, en 1957 déjà, à charger une commission d'experts d'étudier la question des ristournes et rabais. Les recommandations de cette commission seront également examinées et, s'il y a lieu, utilisées.

3. Rigueurs à éliminer

a. Généralités

La question des rigueurs du système fiscal est un problème extraordinairement difficile et délicat, parce qu'on le juge d'une part d'un point de vue largement subjectif et que, d'autre part, il se pose différemment selon la situation économique. Pour tenir compte entièrement de la capacité contributive réelle de chaque individu, il ne suffit pas de prendre des mesures générales comme les déductions, forfaits, etc., telles qu'on doit les prévoir dans la loi d'impôt. D'autre part, toutes les autres manières de perfectionner le système fiscal entraînent des taxations compliquées. Comme il arrive aussi souvent que certaines déductions profitent à des contribuables auxquels elles n'étaient pas destinées, la moins-value est plus grande qu'elle ne devrait l'être. Or toute diminution de la matière imposable exige une majoration des taux et un renforcement de la progression. Des taux plus élevés et une progression aggravée peuvent avoir pour conséquence de nouvelles rigueurs.

b. Mesures spéciales

En élaborant la législation d'exécution de l'impôt pour la défense nationale, on devra sans doute réexaminer les questions suivantes et, au besoin, leur donner une nouvelle solution:

— Imposition des personnes mariées selon le modèle américain, allemand ou français;

— Relèvement des déductions pour enfants;
— Meilleure prise en considération des dépenses pour la formation professionnelle et les études;
— Déduction des frais médicaux, pharmaceutiques et hospitaliers;
— Déduction pour les libéralités servant à des fins d'utilité publique (postulat A. Borel);
— Adaptation des déductions et des échelons du tarif aux variations importantes de la valeur de la monnaie.

C. Mesures concernant le domaine de l'impôt anticipé

1. Généralités

L'impôt anticipé a été institué à partir du 1er janvier 1944 comme instrument de lutte contre la fraude fiscale. Son taux, fixé primitivement à 15 pour cent, fut porté à 25 pour cent l'année suivante, à l'occasion de la perception du 2e sacrifice pour la défense nationale et de l'octroi d'une amnistie fiscale, et il s'élève à 27 pour cent depuis le 1er janvier 1959.

Selon sa nature, l'impôt anticipé est un impôt partiel sur les rendements de capitaux, qui frappe à la source certains revenus de capitaux mobiliers et qui est rétrocédé au bénéficiaire de ces revenus domicilié en Suisse, à condition qu'il y paie les impôts ordinaires sur les rendements grevés à la source et les valeurs qui les produisent (rétrocession sous forme d'imputation sur les impôts cantonaux ou de remboursement par la Confédération). L'impôt anticipé, sauf celui qui est perçu à la charge d'étrangers, ne doit pas être considéré en premier lieu comme une source de recettes; il a pour but de stimuler le bénéficiaire des rendements de capitaux à s'acquitter correctement de son devoir fiscal.

L'impôt anticipé a, d'une manière générale, fait ses preuves comme moyen de refréner la soustraction d'impôt. Il faut malheureusement reconnaître qu'il n'a pu faire disparaître la fraude sur les titres et leur rendement. C'est pourquoi l'on demande de temps en temps s'il ne pourrait être remplacé par une mesure plus efficace ou être développé.

2. Remplacement de l'impôt anticipé par l'obligation de faire la preuve de l'imposition

En développant sa motion, M. le conseiller national Eggenberger a rappelé en particulier le système de la preuve obligatoire de l'imposition, proposé par M. Bietenholz au début des années 40. Ce système, qui était conçu, à l'époque, comme une mesure de guerre limitée dans le temps, peut être esquissé de la manière suivante:

Les intérêts, dividendes et autres rendements de capitaux ne doivent être payés par le débiteur ou l'office de paiement que si l'ayant droit prouve que les valeurs en question (titres) ont été déclarées à l'autorité fiscale compétente. Sans cette preuve, les

titres eux-mêmes ne peuvent pas non plus être présentés au remboursement, ni vendus, ni transférés d'une manière quelconque. Les titres non remboursés et les rendements restent bloqués jusqu'à ce que soit faite la preuve de l'imposition. Les montants échus doivent être garantis par le débiteur. S'ils ne sont pas perçus jusqu'à la fin de la prescription, ils échoient au bénéfice d'une œuvre d'intérêt public.

Il est évident que l'obligation de faire la preuve de l'imposition oblige le fraudeur à annoncer ses titres suisses en vue du rappel des impôts soustraits, s'il ne veut pas se résigner à leur perte totale. La proposition Bietenholz a aussi été examinée de manière approfondie à l'occasion de l'institution de l'impôt anticipé. Elle a été repoussée aussi bien par la commission d'experts que par les commissions des pouvoirs extraordinaires des deux chambres et par le Conseil fédéral. La décision répond à des motifs d'ordre pratique (grosses complications pour les détenteurs de titres et les banques, mais aussi pour les autorités fiscales, auxquelles pratiquement toute mutation dans le portefeuille de titres devrait être annoncée), à des considérations d'ordre économique (désaffection pour les titres suisses; mise en péril du marché de l'émission et du capital; paralysie du commerce des titres) et tout autant à des motifs inspirés du sentiment juridique (empiétement trop grand sur les droits de propriété du citoyen et sur la sphère privée des parties contractantes).

Les mêmes raisons valent encore aujourd'hui — et même plus que pendant la période de guerre — contre l'institution de la preuve obligatoire de l'imposition. Il s'y ajoute une autre difficulté pratique. Pour arriver au résultat espéré, cette mesure, tout au moins le blocage des titres, devrait entrer en vigueur à l'improviste, ce qui n'aurait été possible que sous le régime des pouvoirs extraordinaires. Sinon, dès qu'ils pourraient seulement compter sur la possibilité d'une telle mesure, les fraudeurs se débarrasseraient de leurs titres suisses et placeraient leur argent en d'autres valeurs, notamment en titres étrangers. Les conséquences en seraient un ébranlement considérable du marché des capitaux, le discrédit jeté sur les titres suisses et la mise en péril du marché de l'émission, sans que soit atteint le vrai but de la mesure, qui est de frapper sensiblement la fraude.

Si l'obligation de faire la preuve de l'imposition doit être rejetée aujourd'hui comme autrefois, cela ne veut pas dire que tout soit pour le mieux dans le domaine de l'impôt anticipé. Nous sommes d'avis, au contraire, que cet impôt peut et doit être amélioré sur des points essentiels et devenir ainsi un instrument plus efficace de la lutte contre la fraude. On peut envisager à cet effet le relèvement du taux, l'extension à des cas non touchés jusqu'ici et l'élimination de certaines possibilités d'éluder l'impôt.

3. Propositions tendant à modifier l'impôt anticipé

a. Relèvement du taux de l'impôt

Le but de l'impôt anticipé est d'engager le bénéficiaire de revenus de capitaux à les déclarer régulièrement en vue de l'imposition; il semblerait

donc indiqué de fixer cet impôt assez haut pour que la fraude ne soit pratiquement plus du tout rentable. La charge résultant de l'impôt anticipé devrait dès lors équivaloir au moins à celle des impôts directs fédéraux, cantonaux et communaux. Si l'on veut savoir quand ce serait le cas, on en aura quelque idée en consultant le tableau suivant:

Charge en pour-cent grevant le revenu du fait des impôts à taxation périodique de la Confédération, des cantons et des communes en 1959

	A	B	C	D	E	F
Fortune . . .	300 000	500 000	1 000 000	2 000 000	500 000	1 000 000
Revenu . . .	59 000	65 000	80 000	110 000	15 000	30 000
provenant						
du travail .	50 000	50 000	50 000	50 000	—	—
de la fortune	9 000	15 000	30 000	60 000	15 000	30 000
Villes	%	%	%	%	%	%
Zurich . .	24,2	26,1	30,5	37,3	20,4	29,2
Berne . . .	25,7	28,1	33,5	39,3	29,5	37,9
Fribourg .	24,8	27,3	31,7	37,4	36,3	41,6
Bâle . . .	25,0	28,0	34,1	41,4	29,4	40,9
Saint-Gall .	25,9	28,2	32,5	38,2	30,9	37,5
Lausanne .	25,5	28,5	35,2	44,1	33,1	42,8
Genève . .	22,1	24,2	29,0	36,1	22,5	32,9

Pour fixer le taux d'impôt, il y a cependant d'autres éléments à considérer. D'abord on peut admettre que l'impôt anticipé a déjà rempli sa fonction s'il restreint le bénéfice de la fraude de telle sorte que ce bénéfice n'est plus proportionné au risque d'être découvert et de donner lieu à de lourdes sanctions pénales. En outre, il faut songer à l'effet psychologique qu'une diminution massive du rendement de capital aurait sur le bénéficiaire qui remplit son devoir fiscal et qui fait ainsi au fisc dans certains cas une avance considérable sans intérêt. Mais surtout, le taux ne peut être fixé sans tenir compte de la charge retenue à la source par les pays avec lesquels nous sommes en concurrence sur le terrain économique (1). Une forte majoration

(1) *Taux des impôts à la source à l'étranger*

Pays	Dividendes %	Intérêts %
Suède	30	—
Norvège	25	—
Pays-Bas	15	—
Etats-Unis d'Amérique .	30	30
Autriche	17,7	—
France	24	12
Grande-Bretagne. . .	38,75	38,75
Allemagne	25	—
Canada	15	15
Belgique	30	18

de l'impôt anticipé pourrait entraîner la fuite des capitaux étrangers placés en Suisse et — selon la situation économique — dérégler le marché des capitaux. Il faut toutefois relever à ce sujet que le capital étranger est placé en Suisse pour des raisons qui, jusqu'à un certain point, ont plus de poids que la charge fiscale. Mais une imposition excessive à la source favoriserait aussi la fuite vers d'autres valeurs, par exemple les titres étrangers, si l'on ne parvenait pas à soumettre également ces derniers à l'impôt anticipé. Pour toutes ces raisons, la commission d'étude instituée en 1956 par le département des finances et des douanes pour examiner les questions relatives aux droits de timbre et à l'impôt anticipé est arrivée à la conclusion que la charge totale grevant le rendement du capital sous forme d'impôts à la source ne saurait dépasser un maximum de 35 pour cent sans danger notable pour l'économie suisse.

Le Conseil fédéral, dans son message du 1er février 1957 concernant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération, était encore d'avis que l'imposition à la source ne devrait pas excéder au total 30 pour cent (taux pratiqué aux Etats-Unis d'Amérique). Vu l'accroissement manifeste du nombre des titres dissimulés et après nouvel examen de la question, nous sommes cependant arrivés à conclure que, dans une campagne générale contre la fraude, la majoration de l'impôt anticipé est nécessaire et justifiée. C'est après avoir étudié à fond tous les aspects du problème et entendu les organisations économiques intéressées que l'on pourra décider si le taux doit être fixé à 32 pour cent (avec le droit de timbre sur les coupons, 35 %) ou davantage. Notons dès maintenant que, si la majoration des impôts à la source dépassait 35 pour cent, il faudrait prévoir, à l'intention des bénéficiaires de rendements grevés de l'impôt anticipé qui sont domiciliés à l'étranger, la possibilité d'un remboursement partiel, ce qui aurait pour conséquence une complication de la procédure, avec création de nouvelles possibilités d'éluder l'impôt et de frauder.

On ne doit toutefois pas attendre des miracles de l'impôt anticipé et singulièrement de la seule majoration de son taux. Pour arriver au résultat espéré, on doit prendre encore d'autres mesures permettant de mieux atteindre le revenu. En outre, il y aura lieu de combler quelques lacunes du système de l'impôt anticipé, pour empêcher que l'on n'y échappe trop aisément.

b. Extension de l'impôt anticipé aux titres étrangers

Les titres étrangers sont, à des conditions déterminées, soumis aux droits de timbre (à l'émission et sur les coupons), mais non à l'impôt anticipé. Ils offrent ainsi au contribuable suisse la possibilité d'échapper aisément à l'impôt anticipé. Une telle lacune diminue notablement l'effet de cet impôt dans la lutte contre la fraude. On s'y est cependant résigné jusqu'ici parce que les difficultés techniques de perception paraissaient trop grandes pour

permettre d'imposer ces titres et parce que l'on craignait des conséquences défavorables pour les banques suisses.

Mais plus le taux de l'impôt anticipé est élevé, plus devient grande la tentation de s'y soustraire, de sorte que chaque lacune du système a des effets d'autant plus néfastes. Nous sommes donc d'avis que si l'on entreprend une campagne générale pour améliorer la situation fiscale et envisage de majorer le taux de l'impôt anticipé, il faut chercher les voies et moyens permettant d'imposer les rendements des titres étrangers circulant en Suisse.

La grande difficulté consiste à trouver une procédure de perception qui satisfasse aux conditions nécessaires du point de vue fiscal et qui, en même temps, ménage les intérêts légitimes des banques suisses. On aurait peu gagné si l'imposition des titres étrangers circulant en Suisse avait pour seule conséquence de transférer à l'étranger l'encaissement des intérêts et dividendes.

La procédure appliquée pour la perception du droit de timbre sur les coupons de titres étrangers (le paiement du droit est garanti par un représentant en Suisse ou bien le droit est payé d'avance à forfait) doit être écartée d'emblée. Cette procédure cause déjà des difficultés avec des taux de 2 et 3 pour cent, de sorte que son remplacement par un autre système — indépendamment du problème de l'impôt anticipé — doit être étudiée également (1). Une telle solution de remplacement pourrait aussi trouver son application dans le domaine de l'impôt anticipé et contribuer sinon à combler complètement du moins à rétrécir notablement la lacune ouverte actuellement dans le système de cet impôt. Le problème doit encore être étudié à fond sous divers aspects (technique de la perception, intérêts des banques, exportation du capital, etc.) et la collaboration étroite des banques sera nécessaire à cet effet. En conclusion, nous relèverons encore que l'extension de l'impôt anticipé aux titres étrangers ne doit toucher que le fraudeur suisse, de sorte qu'il faudrait accorder aux étrangers la possibilité de se faire rembourser cet impôt (indépendamment des conventions de double imposition).

---

(1) La possibilité de solution qui retient davantage l'attention aujourd'hui est la suivante:

a. *Obligations.* Les emprunts étrangers ne sont admis en Suisse qu'avec la garantie que les coupons ne pourront être encaissés qu'auprès d'offices de paiement suisses déterminés (à l'exclusion des offices de paiement étrangers). Ces offices de paiement seraient dès lors chargés de retenir l'impôt (proposition de la commission d'étude).

b. *Actions.* Les actions étrangères ne peuvent être négociées en bourses suisses que si leurs dividendes sont obligatoirement versés par une banque suisse. C'est le cas lorsque la banque prend en dépôt les actions originales et délivre à leur place des certificats dont les coupons sont touchés par la banque où sont déposées les actions originales (pratique suivie par la banque Hentsch, à Genève). C'est aussi le cas pour les actions américaines qui sont enregistrées au nom d'une banque suisse; la banque reçoit les dividendes et les reverse au porteur de l'action.

c. Nouvelle réglementation de l'imposition des parts de fonds de placement (certificats de trust)

La perception de l'impôt anticipé sur le rendement des parts de fonds de placement est non seulement extraordinairement compliquée, mais aussi matériellement insuffisante. Sans entrer dans les détails, il faut constater que la réglementation en vigueur présente de graves lacunes. Elle facilite la soustraction d'impôts en particulier dans tous les cas où les placements du fonds consistent en valeurs dont le rendement n'est soumis à l'impôt anticipé ni lors de l'encaissement par le fonds ni lors du versement aux porteurs des parts. Il n'y a pas de retenue à la source notamment sur les intérêts des créances comptables et avances à des entreprises appartenant au fonds (sociétés immobilières, centres d'achats, etc.) ou sur des rendements provenant de la propriété immobilière directe à l'étranger (p. ex. Canada), ni sur les bénéfices en capital réalisés lors de l'aliénation de titres, immeubles ou autres valeurs réelles du fonds (p. ex. Whisky). Ainsi, les répartitions qui sont faites sur les parts de fonds immobiliers ne sont en général grevées par l'impôt anticipé que pour un montant dérisoire. Il n'est pas rare que pour une répartition de plus de 40 francs les impôts à la source soient inférieurs à 1 franc. Une charge si minime (elle est même inexistante pour certains fonds de placement en immeubles à l'étranger) n'incite évidemment pas les porteurs à remplir correctement leurs obligations fiscales pour récupérer un montant d'impôt anticipé si peu élevé. Il s'agit là d'un véritable privilège des porteurs de parts par rapport aux détenteurs d'autres titres suisses, comme les obligations, actions, etc. Les porteurs de parts de fonds immobiliers ont d'ailleurs profité et abusé de cette situation et l'on peut affirmer que la fraude sur ce genre de titre est très importante. Les fonds eux-mêmes ne sont pas considérés comme des sujets fiscaux et ne paient pas d'impôts directs. Ces notables avantages ont certainement joué un rôle non négligeable dans l'extraordinaire développement des fonds de placement. A fin 1961, on comptait en effet 113 fonds représentant une fortune de plus de 5,5 milliards. Les seuls fonds immobiliers, qui ont souvent le caractère de véritables entreprises d'acquisition, de gestion et même de construction d'immeubles, étaient au nombre de 56, avec une fortune de 1,8 milliard de francs, alors qu'en 1948 ils n'étaient que 4, avec une fortune de 52,0 millions de francs.

La part de fonds de placement n'est nullement le titre par excellence du petit épargnant. Le terme d'épargne («Investment-Sparen») est surtout employé par les fonds de placement comme slogan publicitaire. L'épargnant recherche avant tout la sécurité de son capital. Or, bien que la répartition des placements diminue les risques de perte, la part de fonds de placement ne permettra pourtant jamais d'échapper à la baisse des cours. Le petit épargnant préférera le classique carnet d'épargne et les obligations sûres

qui lui permettront toujours de récupérer son capital originaire quand il en aura besoin.

En fait, on constate que les parts de fonds de placement sont très peu représentées dans les déclarations fiscales des petits et moyens épargnants. On les trouve surtout dans les importants portefeuilles de titres, c'est-à-dire dans les fortunes de plusieurs centaines de milliers de francs. En revanche, les parts en main de caisses de pensions et autres institutions de prévoyance sociale ne doivent représenter que quelques pour-cent de la fortune totale des fonds de placement.

Il ressort de ce qui précède qu'une nouvelle réglementation de l'imposition des parts de fonds de placement est nécessaire. Elle devra combler les lacunes existantes et mettre fin à l'inégalité de traitement qui avantage actuellement les porteurs de parts et favorise la fraude. Les travaux préparatoires sont en cours. Ils ont d'ailleurs déjà fait l'objet de discussions publiques.

d. Carnets d'épargne exonérés

D'après les articles 8, 1er alinéa, lettre *b*, des dispositions transitoires de la constitution et 4, 1er alinéa, lettre *c*, de l'arrêté instituant un impôt anticipé, sont exceptés de l'impôt anticipé «les intérêts des avoirs pour lesquels il a été établi des carnets nominatifs d'épargne ou de dépôt, si le montant de l'intérêt n'excède pas 40 francs pour une année civile». Malheureusement, l'expérience a démontré que cette disposition d'exception, proposée et décidée par les chambres lors de l'institution du régime financier pour les années 1959 à 1964, a eu, en réalité, pour conséquence d'accorder un privilège à la fraude sur les carnets d'épargne et qu'elle a été fortement utilisée à cet effet. Déjà sous l'ancienne réglementation (intérêt exonéré jusqu'à 15 francs), on a constaté des cas où il existait auprès d'une seule et unique banque de nombreux carnets d'épargne (jusqu'à quarante) au même nom, fréquemment en montants ronds de 500 ou 600 francs selon l'intérêt servi. A côté de ce procédé plutôt simpliste, on a trouvé aussi des cas où le contribuable possédait auprès de plusieurs banques, dans des localités plus ou moins voisines, un ou plusieurs carnets d'épargne (p. ex. 128 carnets à 500 francs, répartis par 8 dans 16 banques, ce qui faisait au total une fortune de 64 000 francs dont les intérêts échappaient à l'impôt anticipé). Un tel procédé n'a plus rien à voir avec l'épargne modeste.

Depuis que le privilège a été étendu à 40 francs, la situation ne s'est pas améliorée, elle a plutôt empiré. Une disposition légale qui favorise de telles manœuvres en vue d'éluder ou de soustraire l'impôt se concilie malaisément avec le but de l'impôt anticipé. Cette disposition offre en outre, du point de vue psychologique, l'inconvénient de faire croire que la fraude sur les petits carnets d'épargne est tolérée par l'Etat.

Sans doute pourrait-on difficilement restreindre de nouveau ou surtout, supprimer ce privilège, même s'il est manifeste qu'on en abuse. Il serait peut-être plus aisé de remplacer le système actuel peu satisfaisant par un autre qui accorderait le même avantage à chaque contribuable, honnête ou non. On pourrait envisager la solution suivante:

Toute personne domiciliée en Suisse aurait le droit de posséder un — mais un seul — «carnet d'épargne exempt d'impôt»; elle recevrait à cet effet une carte de légitimation de l'autorité compétente. Ce carnet ne serait établi que contre dépôt de la carte de légitimation, que la banque conserverait jusqu'à ce que le carnet soit annulé. Ce carnet serait exempt de l'impôt anticipé et de l'impôt pour la défense nationale; on n'aurait pas besoin de l'indiquer dans la déclaration en vue de l'impôt pour la défense nationale. La seule condition de l'exonération serait que l'avoir ne dépasse jamais un montant déterminé (p. ex. 2000 ou 3000 francs plus un intérêt annuel).

Les avantages de cette proposition sont évidents. Contrairement à la réglementation actuelle, selon laquelle les carnets d'épargne exempts de l'impôt anticipé restent en principe soumis à l'impôt pour la défense nationale, on créerait un privilège réel pour ces carnets. Toutes les personnes seraient juridiquement et effectivement sur le même pied. En particulier, on ne serait plus obligé de maintenir une disposition comme celle de l'article 22, lettre *a*, de l'arrêté instituant l'impôt anticipé, qui autorise le département des finances et des douanes à édicter des prescriptions ordonnant que soient additionnés les intérêts de plusieurs carnets d'épargne qu'un seul et même créancier possède dans la même banque, prescriptions qui resteraient largement lettre morte en raison du secret des banques. On servirait ainsi en même temps l'idée de la protection de la famille, puisque non seulement le contribuable, mais aussi sa femme et ses enfants auraient droit à un carnet d'épargne exempt d'impôt. Il faudrait étudier les effets de cette proposition sur les réglementations fiscales des cantons, en reconnaissant d'ailleurs d'emblée que le privilège en question n'aurait toute sa signification que si les cantons l'accordent également.

D. Extension de l'obligation de tenir et de conserver des écritures comptables

La base la plus importante pour la taxation et pour un contrôle fiscal efficace des personnes exerçant une activité lucrative indépendante est la comptabilité. D'après les prescriptions du code des obligations, toutes les sociétés commerciales et sociétés coopératives sont astreintes à tenir des livres; il en est de même pour quiconque fait le commerce, exploite une fabrique ou exerce en la forme commerciale quelque autre industrie, lorsque les recettes brutes annuelles atteignent 50 000 francs. Nombre d'exploitations de petits artisans n'atteignent pas ce chiffre d'affaires annuel; elles

n'ont donc pas l'obligation de tenir des livres. Cette obligation fait défaut aussi dans un autre groupe important de contribuables indépendants, ceux qui exercent une profession dite libérale (médecins, avocats, architectes, ingénieurs, etc.), mais qui doivent, dans leur propre intérêt, avoir une comptabilité. L'obligation de tenir des livres imposée par le droit civil souffre donc déjà, du point de vue du droit fiscal, de lacunes sensibles. Il s'y ajoute que l'observation de cette obligation n'est pas surveillée par les autorités. Sa violation est bien frappée de sanctions pénales (art. 166 et 325 CPS), mais le délit est rarement dénoncé et les autorités chargées de la poursuite pénale, ainsi que les autorités judiciaires, font preuve d'une réserve manifeste en ce domaine. D'après les constatations des autorités fiscales, il arrive fréquemment que l'obligation de tenir des livres ne soit pas observée ou ne le soit qu'imparfaitement. Le contribuable peut échapper au contrôle fiscal de ses livres en prétendant simplement qu'il n'en tient pas, sans avoir à craindre sérieusement de ce fait des sanctions pénales.

Si l'on veut réellement améliorer le régime fiscal, il faut compléter par des dispositions de droit fiscal les dispositions du droit civil concernant l'obligation de tenir des livres. Cette obligation doit être prévue d'une manière générale comme obligation de droit fiscal et s'étendre à toutes les personnes exerçant une activité lucrative indépendante, donc aussi aux professions libérales. L'observation de cette obligation doit pouvoir, au besoin, être obtenue par la menace de sanctions fiscales.

La tenue régulière des livres commerciaux suppose certaines connaissances et capacités que l'on ne peut exiger de chaque petit artisan, d'autant moins que la perte de temps occasionnée par la comptabilité ou l'engagement d'un spécialiste ne sont pas conciliables avec la rentabilité d'une petite exploitation. Comme dans la réglementation actuelle du droit civil, on ne doit donc pas imposer aux petites exploitations artisanales l'obligation de tenir une comptabilité. En revanche, on peut exiger que toute personne exerçant une activité lucrative indépendante, quelle qu'en soit l'étendue, conserve les documents, justificatifs et autres écritures qui s'y rapportent. Le contrôle de ces pièces par les autorités de taxation facilitera grandement une taxation objective. Il faut donc établir une disposition légale instituant comme obligation de droit fiscal le devoir de conserver les documents, justificatifs et écritures et de les produire aux autorités fiscales. La violation de cette obligation doit être aussi frappée de sanctions pénales.

E. Extension des obligations du contribuable et des tiers en matière de renseignements

Une lutte efficace contre la fraude fiscale ne peut se concevoir que si les autorités fiscales disposent de sources d'information suffisantes pour contrôler les déclarations des contribuables. On peut déjà actuellement, mais

dans une mesure limitée, non seulement déterminer dans la procédure de taxation les éléments imposables du contribuable, mais aussi élucider des faits importants pour la taxation de tierces personnes; cette possibilité doit être sanctionnée pour l'ensemble du droit fiscal fédéral, d'une manière juridiquement satisfaisante, par une disposition selon laquelle le contribuable est tenu, à la demande de l'autorité de taxation, de donner des renseignements sur tous ses rapports contractuels avec des tiers et sur leurs prétentions et prestations mutuelles. L'obligation de donner des renseignements devrait toutefois céder le pas à l'obligation légale du secret (des médecins, avocats, établissements de banque, etc.).

Parallèlement à cette extension des devoirs des contribuables eux-mêmes, il faut aussi prévoir un renforcement des obligations légales imposées aux tiers en matière de renseignements et d'attestations. Quiconque est ou a été en relations contractuelles avec le contribuable, quiconque a ou a eu en sa possession ou sous son administration des éléments de la fortune du contribuable (gérant de biens, fiduciaire, administrateur de succession, exécuteur testamentaire, créancier gagiste, mandataire, etc.), doit être tenu de délivrer au contribuable, à sa demande, une attestation sur les faits déterminants du point de vue fiscal qui résultent de ces relations. Cette obligation de délivrer des attestations, sans que les tiers soient interpellés directement par les autorités fiscales, suffit normalement. Mais ce genre d'information ne donne pas de résultats dans tous les cas. Lorsque le tiers n'est pas disposé à donner des indications convenables, le contribuable doit en subir les conséquences, ce qui n'est pas rare. D'autre part, il arrive que le contribuable se prévale d'un refus prétendu du tiers pour empêcher que la situation soit éclaircie. Il faut prévenir ces échappatoires dans une disposition complémentaire obligeant le tiers tenu de délivrer l'attestation à renseigner l'autorité fiscale par écrit ou oralement, s'il a refusé de délivrer l'attestation ou si l'attestation délivrée est incomplète ou obscure.

La violation des obligations en matière de renseignements et d'attestations doit être frappée d'une sanction pénale.

F. Mesures de droit pénal

1. Institution de peines privatives de liberté pour les délits graves en matière fiscale

Le fraudeur ne nuit pas seulement à l'Etat, mais en premier lieu à ses concitoyens, qui doivent compenser la perte de recettes résultant de son attitude délictueuse. On ne voit certes pas pourquoi celui qui nuit à la communauté en commettant des faux devrait être puni moins sévèrement que celui qui cause de manière analogue un dommage à un particulier. A l'étran-

ger, l'escroquerie au détriment du fisc est depuis longtemps punie de peines privatives de liberté. Environ la moitié des cantons ont aussi institué des peines privatives de liberté pour ce délit.

Nous pensons dès lors que la revision en cours du droit pénal en matière administrative devrait être l'occasion d'instituer des peines privatives de liberté, à prononcer par le juge, pour les délits graves contre les lois administratives de la Confédération, donc aussi pour l'escroquerie au détriment du fisc. Cela contribuera à faire comprendre peu à peu au public l'immoralité de la fraude fiscale. La peine privative de liberté offre, au surplus, l'avantage d'atteindre réellement le coupable, alors que les amendes infligées d'après le droit actuel sont souvent supportées par l'entreprise.

Nous sommes convaincus que l'effet préventif général et spécial du droit pénal en matière fiscale sera notablement renforcé par l'institution de peines privatives de liberté, à condition que les cas importants de fraude fiscale soient déférés au juge de manière conséquente.

2. Renforcement du système des peines

Lors de la revision du droit pénal en matière administrative, on devra aussi veiller à ce que soient déclarés punissables d'une manière générale le complice et l'instigateur de délits fiscaux (sauf s'il s'agit de l'inobservation de prescriptions d'ordre), ainsi que leur fauteur.

De même, les dispositions pénales des diverses lois fiscales devront être adaptées à la loi fédérale projetée sur le droit pénal en matière administrative. A cette occasion, il faudra reviser soigneusement le système des peines dans chaque loi particulière; ce système, en tant que moyen de contrainte pour faire observer les obligations fiscales, doit être réglé d'après le contenu et l'étendue de ces obligations.

G. Autres mesures d'organisation et de caractère administratif

Les mesures législatives mentionnées ci-dessus sous B à F devront être complétées par toute une série de mesures d'organisation et de caractère administratif, que la Confédération aura à prendre en vertu de sa compétence ou d'entente avec les cantons.

1. Rationalisation

En premier lieu, l'administration fédérale des contributions devra veiller à rationaliser son appareil de contrôle (mécanisation, accompagnée d'un reclassement du personnel en vue d'une meilleure utilisation) afin de le rendre plus efficace. Dans cet ordre d'idées, le département des finances et des douanes a décidé, au milieu de l'année dernière, l'acquisition d'une

installation de cartes perforées qui entrera en service à partir de 1963 dans la subdivision de l'impôt sur le chiffre d'affaires et dans celle des droits de timbre et de l'impôt anticipé.

La nécessité d'une administration aussi économe que possible et le manque de personnel qualifié obligent également les autorités fiscales à s'organiser d'une manière qui garantisse un rendement optimum. Cependant, les spécialistes pour les questions d'organisation de l'économie privée ne disposent pas toujours des connaissances nécessaires pour dominer les problèmes d'organisation d'une administration fiscale. C'est pourquoi il serait bon de créer, au sein de l'administration fédérale des contributions, un petit groupe de spécialistes s'occupant des questions d'organisation, de rationalisation et de mécanisation; ces spécialistes pourraient aussi être mis à la disposition des cantons qui le désirent.

2. Contrôles des comptabilités

Malgré la situation tendue sur le marché du travail et la dépense supplémentaire qui en résulte, l'administration devra bon gré mal gré accroître le nombre de ses reviseurs. D'une part, le nombre des contribuables augmente constamment, en particulier celui des entreprises (que l'on ne peut contrôler sans examiner leur comptabilité). D'autre part, l'administration devrait être en mesure d'effectuer dans les grandes exploitations, au moins tous les cinq ans, un contrôle de la comptabilité en vue de l'impôt sur le chiffre d'affaires et des droits de timbre. En outre, dans le domaine de l'impôt pour la défense nationale également, des contrôles plus nombreux seront indispensables à l'avenir. Bien que la taxation en vue de cet impôt soit confiée aux cantons, l'administration fédérale des contributions devra pouvoir procéder avec son propre personnel à des examens des livres, en particulier dans les cantons dont le service de contrôle et de revision est insuffisamment pourvu et développé. Il faut songer aussi au nombre croissant des sociétés domiciliées ou sociétés de base, qui, selon le droit de la plupart des cantons, n'ont à payer qu'un impôt sur le capital; le canton où se trouve le siège n'a donc pas le même intérêt que la Confédération à la détermination exacte du rendement de l'entreprise.

3. Etablissement des formules

Une autre question, qui devra être étudiée en commun par la Confédération et par les cantons, est celle de l'établissement des formules. Les formules ne sont pas prisées, mais elles n'en demeurent pas moins un moyen indispensable pour déterminer les éléments imposables. Bien conçues, elles facilitent au contribuable la tâche de remplir la déclaration d'impôt et au fonctionnaire taxateur le contrôle qui lui incombe. Il s'agira donc d'examiner les formules existantes (spécialement les formules annexes de la déclaration d'impôt), de les améliorer ou au besoin de les remplacer par des

formules nouvelles et de les unifier sur une base intercantonale. Ce faisant, il faudra leur donner une structure toujours plus simple, claire, adaptée aussi aux besoins des contribuables, avec des questions précises, psychologiquement habiles, qui ne laissent pas place à des réponses équivoques. A cette occasion, on devra en outre étudier dans quelle mesure il y aurait lieu de demander des données statistiques concernant l'exploitation pour mieux contrôler les résultats comptables.

4. Meilleure utilisation des informations intercantonales

Il faudra aussi s'appliquer à développer l'entraide officielle dans l'administration fédérale et à améliorer le service d'information entre les autorités fiscales de la Confédération et des cantons; en ce qui concerne le service d'information, il n'y a pas tant lieu de songer à accroître le nombre des informations qu'à transmettre exclusivement celles qui ont de l'importance pour une taxation conforme à la loi.

III. Mesures cantonales pour améliorer le régime fiscal

A. Généralités

Pour que les mesures à prendre par la Confédération afin de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale (voir ci-dessus, chiffre II) ne perdent pas de leur efficacité ou ne deviennent pas simplement illusoires, elles doivent être assorties de mesures appropriées de la part des cantons. Certaines autres mesures ne peuvent être exécutées que par les cantons, parce que la Confédération n'est pas compétente (p. ex. impôt sur la fortune des personnes physiques).

Les cantons jouissant de l'autonomie politique et financière, la Confédération n'a aucun droit de critique au sujet des mesures cantonales pour améliorer le régime fiscal; elle n'a surtout aucun droit de faire des propositions ou de donner des instructions. L'exposé qui suit se borne donc à quelques rappels de notre administration des contributions concernant certaines possibilités qu'ont les cantons de participer à la tâche commune dans leur propre intérêt. Partant des tâches qui se présentent sur le plan fédéral, telles qu'elles ont été esquissées ci-dessus sous chiffre II, on s'attachera surtout à signaler des mesures en vue d'améliorer la justice fiscale, ce qui est une condition essentielle pour refréner efficacement la fraude. Il est évident que, précisément dans ce domaine particulier, non seulement la Confédération, mais aussi et surtout les cantons doivent prendre des mesures, étant donnée l'importance des impôts cantonaux et communaux. Afin de coordonner les mesures cantonales, il serait fort souhaitable que la collaboration intercantonale se développe davantage.

B. Elimination de lacunes et rigueurs dans le droit cantonal régissant les impôts sur le revenu et sur la fortune

1. Observation préliminaire

Notre exposé concernant l'élimination de lacunes et rigueurs dans le droit fédéral régissant l'impôt pour la défense nationale (ci-dessus chiffre II, B) vaut aussi, en grande partie, pour le droit fiscal des cantons. Les lacunes qui ont ici le plus de poids sont les lacunes de la «synchronisation», c'est-à-dire les discordances qui résultent du manque de développement du système fiscal cantonal ou de l'harmonisation insuffisante de divers genres d'impôt (impôts sur le revenu, sur la fortune, sur les bénéfices en capital et sur les successions). Les règles d'estimation varient parfois non seulement entre les cantons, mais aussi pour les différents impôts du même canton. En conséquence, il arrive que des biens soient délimités et estimés autrement selon qu'il s'agit de l'impôt sur la fortune ou de l'impôt sur les successions. Certains gains de fortune sont imposés dans divers cantons ou, au contraire, exempts d'impôts dans d'autres. Il peut aussi arriver que l'on doive payer un impôt plus élevé sur les libéralités pour cause de mort, que par exemple, sur les gains faits dans les loteries. Pour maintenir un système fiscal fonctionnant de manière irréprochable, il faut éliminer les lacunes de ce genre.

2. Imposition des bénéfices en capital et des bénéfices immobiliers

Les bénéfices en capital et immobiliers sont imposés différemment dans les cantons. Seuls 4 cantons ne connaissent pas l'imposition des bénéfices immobiliers, tandis qu'il y a encore 16 cantons qui n'imposent pas les bénéfices réalisés sur la fortune mobilière privée. Et pourtant, si l'on ne veut pas renoncer au principe selon lequel chaque contribuable doit participer aux charges publiques proportionnellement à sa capacité économique, une imposition juste et raisonnable des bénéfices en capital et immobiliers réalisés lors d'aliénations est, encore plus que pour l'impôt fédéral sur le revenu, un complément nécessaire et naturel à l'impôt général sur le revenu tel qu'il existe actuellement dans 22 cantons. En particulier, si l'on veut appliquer les propositions relatives à l'imposition de la fortune sur la base de la valeur d'acquisition (chiffre I, B, 1, *a*, ci-dessus), l'imposition des bénéfices en capital constitue un correctif indispensable. Si de nombreux cantons hésitent à imposer les bénéfices en capital, c'est vraisemblablement parce que la possibilité d'une imposition exacte leur semble sujette à caution et aussi parce que certains autres cantons n'ont pas réussi à refréner la spéculation, malgré l'institution de cet impôt. Si les gains en bourse peuvent être atteints (voir chiffre I, B, 2, *e*, ci-dessus), les objections faites jusqu'ici devraient tomber, à condition que la structure donnée audit impôt s'insère convenablement dans le système cantonal. Des impôts excessifs sur les bénéfices peuvent avoir un effet contraire au résultat escompté, car les

vendeurs en puissance risquent par exemple d'être détournés de la pensée de vendre leurs immeubles. Cependant, lorsque l'offre diminue, les prix augmentent.

3. Impôts sur les successions

L'imposition des héritages sous la forme d'impôts sur la masse successorale ou sur les parts héréditaires constitue un genre d'imposition de la fortune qui, en raison de ses effets (p. ex. imposition des époux et des descendants), reste toujours sujet à caution. Là où l'on perçoit aujourd'hui des impôts sur les successions au moins limités — ce qui est le cas dans 22 cantons — on devrait donc veiller à ce que ces impôts s'insèrent organiquement dans le système des impôts directs et qu'on aboutisse au moins à une certaine uniformité des définitions et à l'harmonie des charges provenant des divers impôts. L'impôt sur les successions ne devrait pas servir, par exemple, à éviter ou à réduire l'impôt sur les bénéfices immobiliers, du seul fait que l'on utilise différentes définitions de la fortune. La notion de fortune valable en matière d'impôt sur les successions devrait donc être identique à celle qui est applicable en matière d'impôt sur la fortune.

4. Imposition des immeubles et de leur rendement

Les lois fiscales des cantons prescrivent ordinairement, comme valeur imposable déterminante en vue de l'impôt sur la fortune, la moyenne entre la valeur vénale et la valeur de rendement, dans certains cas la valeur vénale. La difficulté de cette méthode consiste à établir ce qui, dans le cas concret, doit être considéré comme valeur vénale ou valeur de rendement. Comme on ne peut faire de nouvelles estimations chaque année, l'évolution accélérée du marché immobilier en ces dernières années a rendu plus aigu encore le problème de l'estimation des immeubles telle qu'elle se pratique actuellement. Ce qui est sûr, c'est que la majorité des cantons soumettent à l'impôt sur la fortune au moins les immeubles non agricoles pour une valeur bien inférieure à leur valeur réelle. Il s'ensuit un avantage fiscal pour le propriétaire d'immeubles par rapport au possesseur de titres, les titres étant soumis à l'impôt sur la fortune sur la base d'une valeur vénale qui peut ordinairement être déterminée en nombres de manière assez exacte (p. ex. valeur en bourse des obligations et des actions). Ce privilège de fait en faveur des propriétaires d'immeubles a donné un attrait supplémentaire aux placements immobiliers et contribué à l'aggravation de la situation du marché.

Les cantons devraient dès lors étudier la proposition déjà mentionnée (voir chiffre I, B, 1, *a*, ci-dessus) de remplacer la méthode d'estimation actuelle pour la fortune par l'estimation au prix de revient, avec possibilité d'une réévaluation annuelle. La condition en serait cependant qu'on institue sur les bénéfices en capital un impôt raisonnable, général et fondé également sur la valeur imposable en vue de l'impôt sur la fortune.

Dans l'imposition du rendement des immeubles, la mise en compte d'un loyer pour le logement du propriétaire dans sa propre maison a une importance particulière. Aujourd'hui, cette valeur locative est ordinairement fixée officiellement; d'autre part, on autorise la déduction des dépenses pour intérêts hypothécaires et frais d'entretien, souvent sous forme de forfaits, de sorte qu'il ne reste fréquemment à la fin qu'un très petit montant net imposable, ou que même parfois on trouve un excédent de dépenses. Quelques cantons se sont mis à fixer les loyers des immeubles habités par leur propriétaire sur la base du capital propre placé par lui sur ces immeubles. En conséquence, on compte comme revenu un intérêt s'élevant par exemple à 2 ou 3 pour cent du capital propre placé sur l'immeuble, mais d'autre part on n'admet plus de déduction pour intérêts hypothécaires et entretien. Il serait fort souhaitable que tous les cantons étudient sérieusement si cette nouvelle méthode n'aboutirait pas à des résultats meilleurs et plus justes que la précédente.

5. Estimation fiscale des actions

Les actions sont ordinairement imposées aujourd'hui par les cantons à leur cours. Par suite de l'évolution du marché des actions, cette méthode aboutit parfois à des situations inacceptables. Le 31 décembre 1961, par exemple, le cours des actions suisses cotées s'élevait à 1139 pour cent du capital-actions versé; le rendement (dividende en pour-cent du cours) n'était plus que 1,08 pour cent. Dans certains secteurs, la situation était encore plus grotesque. Le cours des actions cotées dans l'industrie des denrées alimentaires et des articles de consommation s'élevait à 2970 pour cent, dans l'industrie chimique à 2766 pour cent du capital-actions versé; le rendement n'était plus que 0,94 pour cent dans le premier cas et 0,59 pour cent dans le second. Quelques cantons (p. ex. Glaris, Bâle-Ville, Bâle-Campagne) ont déjà institué certains allégements pour l'estimation des actions. Il est souhaitable que tous les cantons cherchent des solutions raisonnables quant au traitement des actions. Il faudrait à cet effet examiner si la possibilité d'une estimation d'après le prix de revient, évoquée ci-dessus sous chiffre 4 pour les immeubles, ne constituerait pas aussi pour les actions une solution appropriée.

6. Imposition des entreprises quelle que soit leur forme juridique

Le traitement applicable aux entreprises qui ne peuvent être astreintes, conformément à leur importance économique, aux impôts existants sur le rendement et sur le capital, est un problème qui a été, à l'époque, soulevé surtout par les cantons. Du point de vue de la Confédération, cette question a été étudiée par la commission d'experts pour la motion Piller. Cette commission, dans son rapport du 14 février 1955, a soumis diverses propositions au département des finances et des douanes. Deux cantons (Vaud et Valais) ont depuis lors institué l'impôt minimum subsidiaire proposé par la com-

mission. Les autres cantons, eux non plus, ne devraient pas relâcher leurs efforts pour trouver une solution convenable, car l'imposition exacte des entreprises qui ne cherchent pas à faire un bénéfice est un problème non seulement d'ordre fiscal, mais aussi d'ordre économique.

7. Taux d'impôt et progression

Bien que le plus grand nombre des cantons (22) appliquent, comme on l'a dit, le système de l'impôt général sur le revenu avec impôt complémentaire sur la fortune, on peut souvent constater que l'impôt sur la fortune, pour les petites et moyennes fortunes, est un multiple de l'impôt sur le rendement. Ces taux relativement élevés de l'impôt sur la fortune sont vraisemblablement l'une des raisons principales des difficultés que l'on a pour estimer et imposer la fortune. Si les cantons pouvaient se décider à baisser les taux de l'impôt sur la fortune, des réserves importantes viendraient certainement au jour, ce qui compenserait la perte résultant de la réduction des taux. La condition nécessaire serait la mise en application conséquente de toutes les mesures énumérées, qui aboutirait à une meilleure estimation et imposition des éléments de la fortune. Plus on s'attaque à fond et de manière logique au problème de l'exploitation des sources fiscales, plus le résultat est assuré. Si l'on pouvait à cet effet envisager une réduction de l'impôt sur la fortune, il serait vraisemblablement plus facile de vaincre les résistances.

Le principe de la progression en tant qu'exprimant l'imposition d'après la capacité économique n'est guère critiquable en soi. Son application est cependant une question de mesure. Lorsque, dans un système combiné d'impôts sur le revenu, sur la fortune, sur les bénéfices en capital, sur les bénéfices immobiliers et sur les successions, le tarif de chaque impôt est fortement progressif, il peut en résulter un cumul tel que les contribuables touchés ne manqueront pas de prendre des mesures pour se défendre eux-mêmes. En outre, l'imposition à l'échelon, c'est-à-dire l'imposition de la partie du revenu ou de la fortune qui s'ajoute à un montant déterminé du revenu ou de la fortune, est ordinairement, et parfois même notablement, plus élevée que la charge totale. Ainsi, dans certains cantons, pour le produit du travail, certains échelons sont imposés jusqu'à plus de 33 ⅓ pour cent et même, pour le rendement de la fortune, jusqu'à plus de 60 pour cent. Ce fait non seulement renforce la tendance à chercher un refuge dans l'exagération de prétendus frais généraux, mais fait naître aussi, d'une manière tout à fait générale, la tentation d'obtenir une taxation moins élevée par des moyens illégaux. Une étude approfondie de la question de la progression et de ses effets semble donc indispensable dans divers cantons.

C. Mesures d'organisation et de caractère administratif

Une condition importante pour empêcher la fraude fiscale est que l'administration des contributions soit bien équipée tant du point de vue du

personnel que du point de vue de l'organisation et de la technique. Or une enquête faite par l'administration fédérale des contributions sur le travail imposé au personnel des administrations fiscales cantonales en 1958 et 1959 a révélé que la plupart de ces administrations doivent aujourd'hui se contenter d'un personnel tellement restreint qu'on se demande à juste titre si elles sont encore en mesure de procéder à la perception des impôts dans l'esprit des lois fiscales constamment perfectionnées pendant les deux dernières dizaines d'années. Tout perfectionnement apporté à une loi fiscale ou à des dispositions d'exécution nécessite une surveillance accrue de la part de l'autorité exécutive. Si la surveillance ne reste pas à la hauteur des exigences de la loi, l'amélioration de la justice fiscale qu'on en attend ne se produira pas ou n'aboutira qu'en partie; les possibilités d'éluder l'impôt ou de frauder, forcément, seront accrues. D'autre part, les possibilités de découvrir et de punir les délits diminueront forcément aussi.

Le recrutement du personnel qualifié nécessaire aux administrations fiscales cantonales s'est heurté ces dernières années à des difficultés croissantes. C'est là un phénomène général. Il devrait être pour les cantons, dans une bien plus grande mesure que jusqu'ici, l'occasion de rationaliser autant que possible l'organisation de leurs administrations fiscales et de les équiper en suffisance des moyens techniques permettant d'économiser du personnel. A cette occasion, notons que, dans le domaine des formules en particulier, on pourrait songer encore à diverses mesures qui auraient pour conséquence d'atteindre les contribuables de façon meilleure et plus sûre, et aussi plus simple (voir chiffre II, G, 3, ci-dessus).

D. Autres mesures

1. Modification de la période fiscale, de la procédure de taxation et de la procédure de perception

Vu le manque persistant de personnel et l'augmentation continue des tâches incombant aux autorités fiscales, on devrait étudier sérieusement si l'on peut maintenir les périodes fiscales de un ou deux ans au sens actuel ou si l'adoption d'une période fiscale d'un an (l'impôt dû sur les éléments imposables de chaque année étant taxé et perçu l'année suivante; «echte Postnumerandobesteuerung»), ne serait pas une innovation économisant du travail et du personnel. A cet effet, les procédures de taxation et de perception devraient être organisées de telle manière que le contribuable n'ait pas seulement, comme jusqu'ici, à déclarer son revenu et sa fortune imposables, mais qu'il doive aussi calculer lui-même le montant de l'impôt dû et puisse acquitter, par exemple par tranches trimestrielles, la dette fiscale qu'il aurait lui-même déterminée. Les autorités fiscales pourraient dès lors s'occuper, sans être pressées par le temps, de la taxation proprement dite et du règle-

ment définitif dans le délai ordinaire de prescription. De cette manière, l'Etat recevrait plus rapidement les fonds nécessaires et les contribuables se verraient accorder les facilités qu'ils désirent en matière de paiement. Mais surtout, les autorités de taxation disposeraient de plus de temps pour leur travail, ce qui permettrait d'augmenter la qualité de la taxation et de combattre la fraude efficacement.

2. Collaboration avec la Confédération

On peut en outre se demander si les cantons ne pourraient pas s'associer à certaines mesures qu'il faut entreprendre sur le plan fédéral, en particulier aux efforts pour aboutir à une imposition plus efficace des entreprises qui n'ont pas pour but de faire un bénéfice, des sociétés domiciliées et des fondations. Le problème des déductions sociales (déductions pour enfants mineurs et personnes nécessiteuses à la charge du contribuable) pourrait aussi être avantageusement soumis à un examen général pour toute la Suisse. Plus la législation dans le domaine des impôts directs sera uniforme, plus la justice fiscale pourra se développer dans l'ensemble de notre pays et moins il sera possible au fraudeur de trouver des arguments pour justifier ses actes.

Dans chaque canton, les autorités compétentes connaissent sans doute encore d'autres possibilités d'appuyer une campagne générale pour améliorer la justice fiscale et refréner la fraude.

IV. Amnistie

A. Notion et nature de l'amnistie

Par amnistie, on entend l'acte par lequel l'Etat, pour des raisons d'opportunité, renonce à poursuivre pénalement un certain nombre de personnes non désignées individuellement ou à faire exécuter les peines par elles encourues. Une amnistie crée ainsi un état d'exception par rapport à la loi, qui, face à tout comportement punissable, exige l'application de la sanction. Le législateur seul peut ordonner cette non-application de la loi. C'est une caractéristique du droit fiscal d'être pratiquement — au moins dans notre pays — à peu près le seul domaine juridique où des amnisties peuvent se présenter. Les lois fiscales sont adoptées pour procurer à l'Etat les fonds dont il a besoin. Les dispositions pénales du droit fiscal ont en définitive le même but. Elles servent à garantir la créance fiscale. Les intérêts fiscaux peuvent, dans certaines circonstances, exiger que l'on renonce à l'application des dispositions pénales. Cette renonciation paraît indiquée lorsque l'Etat peut d'un coup, en garantissant l'impunité, disposer de nouvelles sources fiscales jusqu'alors dissimulées. L'amnistie doit faciliter aux contribuables embarrassés dans leurs fraudes le retour à l'honnêteté et rendre ainsi accessible au fisc une nouvelle matière imposable.

Cependant, la perspective d'un résultat fiscal ne doit pas faire oublier les graves objections qui s'opposent à l'octroi d'une amnistie. Toute amnistie crée un état d'exception, porte atteinte à la réglementation légale existante et répugne par conséquent à la conscience juridique saine. En outre, elle favorise unilatéralement les violateurs du droit et elle éveille ainsi l'indignation des citoyens qui observent la loi. Le contribuable honnête éprouve à l'égard de l'amnistie ce qu'exprime un ancien proverbe persan: «Qui pardonne au criminel punit l'innocence»; il se trouve abusé par la réglementation légale, se sent exploité et est tenté de tirer pour l'avenir, au détriment du fisc, les conséquences de son expérience. Les objections contre l'amnistie ne sont donc pas seulement d'ordre philosophique, moral et juridique; elles ont aussi, tout au moins à la longue, un aspect très réel. Elles obligent le législateur à peser très soigneusement les avantages et les inconvénients d'une amnistie en tenant compte de toutes les circonstances du moment.

B. Amnisties fiscales accordées jusqu'ici par la Confédération

Des amnisties fédérales générales n'ont été décrétées jusqu'ici que sous la pression de circonstances extraordinaires. L'occasion en fut donnée par les mesures fiscales pour couvrir les frais de la défense nationale pendant la seconde guerre mondiale. Lors de la perception du sacrifice de 1940, on a fait appel à la compréhension et à l'esprit de générosité des citoyens, en assurant en même temps celui qui déclarerait complètement sa fortune qu'il serait exempt de pénalités pour ses fraudes précédentes et qu'il n'aurait pas à payer les impôts antérieurs soustraits à la Confédération, aux cantons et aux communes. Le résultat fiscal de cette amnistie fut plutôt modeste, voire décevant, puisque la somme des nouvelles valeurs déclarées en vue de l'imposition s'élevait à environ 1,5 milliard de francs, correspondant à un accroissement de la fortune imposable d'à peu près 15 pour cent. On ne pouvait donc parler d'une amélioration décisive de la situation fiscale et d'une lutte efficace contre la fraude.

Mais un progrès important fut accompli dans ce sens lors de l'institution de l'impôt anticipé, à l'occasion de laquelle l'arrêté du Conseil fédéral du 31 octobre 1944 octroya une deuxième amnistie fiscale. De nouveau, on garantissait l'exemption des pénalités fiscales et du rappel des impôts fédéraux, cantonaux et communaux; la condition en était l'indication exacte et complète du revenu et de la fortune dans la déclaration en vue de l'impôt pour la défense nationale, 3e période, et du nouveau sacrifice pour la défense nationale. A cette seconde promesse d'amnistie s'ajoutait la pression exercée sur les contribuables par diverses mesures: l'impôt anticipé, le renforcement des contrôles (impôt sur les bénéfices de guerre) et le développement du service intercantonal d'information; le résultat fut appréciable, puisqu'apparurent au jour environ 6,5 milliards de fortune jusqu'alors non

déclarée. Une partie de ce résultat est due cependant à ce que la situation du moment ne permettait pas une évasion dans les placements étrangers.

Depuis 1945, la Confédération n'a plus décrété d'amnisties fiscales de son chef. Mais elle a participé à de nombreuses amnisties cantonales, à l'occasion de réformes fiscales dans divers cantons, en acceptant d'y englober l'impôt pour la défense nationale. Cette adhésion aux amnisties cantonales a été prévue pour la première fois dans l'arrêté du Conseil fédéral du 31 octobre 1944; elle est encore valable aujourd'hui, car la législation concernant l'impôt pour la défense nationale a été prorogée par les arrêtés fédéraux sur les régimes financiers de 1951 à 1954, de 1955 à 1958 et de 1959 à 1964. Elle permet de contribuer au succès des amnisties fiscales décrétées à l'occasion de réformes fiscales dans les cantons, en garantissant aux contribuables qui acquièrent le droit à l'amnistie cantonale l'immunité quant aux soustractions qu'ils ont commises en matière d'impôt pour la défense nationale. Cette amnistie n'est toutefois pas complète en ce qui concerne l'impôt pour la défense nationale, car elle n'exclut pas le rappel du montant simple des impôts soustraits. C'est peut-être pour cela que le résultat fiscal des amnisties cantonales octroyées jusqu'ici est resté la plupart du temps en deçà de celui qu'on en attendait; l'augmentation du produit des impôts s'est en effet maintenue, semble-t-il, dans des limites très modestes.

C. Jugement de la situation actuelle

La Confédération ne se trouve pas actuellement dans une situation exceptionnelle comme pendant la seconde guerre mondiale. Ni une menace externe pour un avenir prochain, ni un risque de déséquilibre des finances publiques n'obligent la Confédération à prendre des mesures fiscales extraordinaires, au nombre desquelles il faut incontestablement ranger une amnistie générale. Mais l'étendue actuelle de la fraude fiscale, que l'auteur de la motion a rappelée à juste titre, ainsi que nous l'avons exposé dans la première partie de ce rapport, cause depuis des années un souci croissant aux autorités responsables; on peut donc se demander si la situation n'est pas exceptionnelle et si elle ne réclame pas des mesures extraordinaires. La fraude fiscale apparaît aujourd'hui comme un grave fléau, qui s'étend toujours davantage; elle lèse continuellement et de manière sensible aussi bien les finances publiques que la grande masse des contribuables honnêtes; elle gêne considérablement les relations entre le citoyen et l'Etat. Nous jugeons dès lors indispensable d'envisager toutes les mesures appropriées pour remédier à cet état de choses dans le domaine fiscal, où la situation est peu à peu considérée comme intolérable par les autorités et par de larges milieux de la population. Malgré toutes les objections de principe, on ne peut donc exclure d'emblée, du nombre des mesures à prendre, une amnistie fiscale fédérale.

D. Buts et conditions d'une amnistie

Une amnistie ne doit et ne peut être justifiée que s'il y a chance de succès. Dans les circonstances actuelles, succès veut dire non pas seulement et non pas en premier lieu accroissement sensible du produit des impôts, mais avant tout amélioration durable du régime fiscal.

Les expériences faites lors des amnisties précédentes montrent en toute évidence que l'amnistie ne peut pas, à elle seule, donner un résultat fiscal satisfaisant (amnistie accordée lors du premier sacrifice pour la défense nationale et nombreuses amnisties cantonales). Il faut qu'elle soit assortie de mesures exerçant une pression efficace sur les fraudeurs pour permettre de démasquer largement des sources fiscales dissimulées. Cependant, même une amnistie ayant un résultat fiscal satisfaisant reste sans effets durables, comme le montre l'exemple de l'amnistie accordée en 1944, à moins que des mesures appropriées ne rendent la fraude sinon impossible, du moins notablement plus difficile et beaucoup plus risquée. Or, sans effets durables, une amnistie apparaît comme un simple «cadeau» offert aux fraudeurs, donc comme une mesure qui ne peut se justifier ni du point de vue éthique et juridique, ni du point de vue de la politique fiscale. Nous ne pourrions donc approuver une amnistie conçue comme mesure isolée; mais nous n'élèverions pas d'objections si elle était complétée par des mesures comme celles que nous avons proposées dans le présent rapport, sous chiffres II et III.

E. Bases juridiques et forme d'une amnistie

L'effet attendu d'une amnistie ne peut se produire que si cette mesure, jointe à d'autres, engage le contribuable à «mettre au net» ses affaires fiscales d'une manière complète. L'expérience apprend que c'est le cas seulement si l'aveu de délits fiscaux antérieurs n'entraîne pas de désavantages juridiques. L'amnistie devrait donc être décrétée sous une forme générale; ses effets devraient s'étendre à tous les impôts et contributions possibles. Une amnistie serait d'avance vouée à l'échec si elle était limitée aux impôts de la Confédération. Les impôts cantonaux et communaux devraient être compris dans l'amnistie fédérale. Mais la Confédération n'a pas aujourd'hui la faculté d'empiéter d'une manière aussi profonde sur la souveraineté fiscale des cantons. Si la majorité des cantons désire actuellement une amnistie, il faut donner à cette mesure une base constitutionnelle.

Pour ce qui est du contenu de l'arrêté accordant l'amnistie, on pourrait reprendre en grande partie les dispositions de l'arrêté du Conseil fédéral du 31 octobre 1944, qui ont, dans l'ensemble, donné satisfaction. Il faudrait de nouveau faire dépendre le droit à l'amnistie de certaines conditions de forme et de fond. Pour des raisons psychologiques, on s'abstiendrait d'exiger une confession proprement dite de la part de ceux qui ont besoin de l'amnistie;

le droit à l'amnistie serait acquis par celui qui indique complètement et exactement, dans une déclaration d'impôt remise à temps et selon les formes prescrites, sa fortune totale et son revenu total pour une période déterminée. L'amnistie aurait comme effet ordinaire la libération complète des pénalités fiscales et du rappel des impôts soustraits à la Confédération, aux cantons et aux communes.

F. Effets fiscaux d'une amnistie

Pas plus que sur l'étendue et les effets de la fraude fiscale, il n'est possible de donner des indications numériques exactes sur les effets fiscaux d'une amnistie. Sur la base des estimations faites au chapitre premier, on peut toutefois admettre que, si l'amnistie avait un plein succès, la Confédération subirait tout d'abord, en matière d'impôt anticipé, une perte de recettes de l'ordre d'environ 120 millions de francs. Mais elle obtiendrait un surplus de recettes d'environ 15 millions de francs en matière d'impôt pour la défense nationale, car, à la suite de l'amnistie, les rendements de capitaux jusqu'ici dissimulés seraient soumis à l'imposition. Si, en outre, les autres revenus jusqu'ici dissimulés ou insuffisamment imposés pouvaient être entièrement atteints, l'impôt pour la défense nationale marquerait un surplus de recettes s'élevant peut-être à 35 millions de francs. La Confédération devrait donc s'attendre en première analyse à une perte nette annuelle d'à peu près 70 millions de francs. En revanche, les cantons et les communes, à la suite de l'augmentation de la matière imposable et de sa meilleure imposition, pourraient escompter un surplus de recettes de l'ordre d'environ 300 millions de francs.

Chapitre troisième

CONCLUSIONS

I. Généralités

Dans le premier chapitre de ce rapport, nous avons étudié les motifs, l'étendue et les conséquences de la fraude fiscale; dans le deuxième, les moyens que l'on peut envisager pour améliorer le régime fiscal. Nous devons à présent exposer les conclusions à tirer des constatations que nous avons faites. Ces conclusions peuvent se résumer de la manière suivante:

1. La fraude fiscale a atteint aujourd'hui une extension telle qu'il est nécessaire de prendre le plus tôt possible des mesures efficaces pour la réprimer.
2. Elle ne s'étend pas seulement à certains domaines de la fortune ou du revenu, mais elle se constate pratiquement, quoique avec une ampleur différente, dans la totalité de ces domaines.

3. Elle n'est pas uniquement pratiquée dans certains milieux de la population, certaines catégories de professions ou certaines régions, mais on la trouve partout. Du point de vue fiscal, c'est naturellement la soustraction des grosses fortunes ou des gros revenus qui a le plus de poids, en raison de la progression.

4. La fraude fiscale et l'économie d'impôt obtenue à la faveur de toutes les possibilités légales ne sont souvent pas faciles à distinguer l'une de l'autre; il existe entre elles de nombreuses formes hybrides. La lutte contre la fraude resterait cependant une entreprise aléatoire tant qu'il est possible d'éviter l'impôt en utilisant habilement les lacunes des lois.

5. Pour lutter efficacement contre la fraude fiscale, il faut d'abord éliminer les faits, réels ou prétendus, qui incitent les contribuables à la fraude ou qui semblent même la justifier. Il faut donc, en particulier, faire disparaître les lacunes et les rigueurs du système fiscal, pour aboutir à une réglementation juste, qui exige une imposition complète et une estimation uniforme.

6. Des mesures isolées ne relèveraient guère la morale fiscale dans son ensemble; elles auraient uniquement pour effet un recours à d'autres formes de fraude. En particulier, il faut rejeter l'idée d'une amnistie fiscale générale qui ne serait pas accompagnée de mesures étendues pour améliorer le régime fiscal; il s'agit d'éliminer les lacunes et les rigueurs des lois et d'empêcher, par des moyens appropriés, que la soustraction fiscale continue à être considérée comme une opération avantageuse. D'autre part, si l'on prend des mesures de ce genre, il semble bien que l'amnistie soit une condition de leur efficacité.

7. Ce serait en premier lieu les cantons et les communes qui profiteraient d'une amnistie. La Confédération commencerait en tout cas par subir une perte sensible.

8. Les mesures requises doivent être prises en partie par la Confédération, en partie par les cantons et en partie aussi en commun. Tout ce que ferait la Confédération resterait sans effet à la longue si les cantons refusaient leur coopération. D'autre part, les cantons non plus ne peuvent agir seuls; ils ont besoin des mesures et de l'appui énergique de la Confédération. Celle-ci peut seulement proposer aux cantons les mesures qui, à son avis, devraient être prises sur le plan cantonal; elle n'a pas la compétence d'exercer une critique dans le domaine des impôts cantonaux, et encore moins celle de prescrire des mesures concrètes. Si elle envisage des mesures de ce genre dans son propre domaine, c'est avec l'idée que les cantons sont disposés, de leur côté, à faire le nécessaire.

II. Mesures sur le plan fédéral

Une partie des mesures à prendre par la Confédération nécessitent une modification de la constitution; mais la plupart peuvent être réalisées par la voie législative ou par des dispositions relevant de la simple organisation.

A. *Ont besoin d'une base constitutionnelle:*

1. L'institution d'un impôt minimum (voir chap. 2e, II, B, 2, *b* et III, B, 6). L'institution de cet impôt a été de nouveau recommandée par le comité de travail de la commission d'experts pour les ristournes et rabais (1); nous devrons donc décider, en temps voulu, si et quand nous voudrons soumettre cette mesure aux chambres fédérales et au peuple.
2. L'octroi d'une amnistie (voir chap. 2e, I, B, 4, et IV). L'étude ou la réalisation de cette mesure a été demandée dans 19 mémoires relatifs au projet d'arrêté fédéral prorogeant le régime financier de la Confédération, présenté en août 1961 par le département des finances et des douanes; nous envisageons d'étudier à fond si les conditions indiquées dans le présent rapport pour l'octroi d'une amnistie peuvent être remplies et, en particulier, si les cantons sont aussi disposés à prendre les mesures nécessaires pour améliorer le régime fiscal. Si nous devions acquérir la conviction que l'on peut compter sur la réalisation de ces conditions, l'octroi d'une amnistie pourrait, à notre avis, se justifier. Dans ce cas, il pourrait être réglé par une disposition transitoire de la constitution fédérale.

   Cette disposition transitoire pourrait avoir la teneur suivante:

   1 Au début de 19.., il est institué une amnistie fiscale ayant effet pour les impôts de la Confédération, des cantons et des communes.

   2 La législation fédérale réglera l'exécution de la présente disposition, définira les conditions et les effets de l'amnistie et ordonnera les mesures propres à empêcher à l'avenir les soustractions d'impôts.

B. *Peuvent être réalisées par voie législative les mesures suivantes:*

1. Dans un arrêté fédéral d'exécution concernant l'amnistie, sous la forme de dispositions complétant les arrêtés qui instituent l'impôt anticipé et l'impôt pour la défense nationale:
   a. Le renforcement de l'impôt anticipé (majoration du taux, extension aux titres étrangers, remplacement du privilège accordé aux carnets d'épargne; voir chap. 2e, I, B, 1, *b* et II, C, 1, 2, 3, *a*, *b* et *d*).

(1) Comité de travail de la commission d'experts pour les ristournes et rabais, rapport adressé le 20 juin 1961 à la commission plénière.

b. L'extension de l'obligation de tenir et de conserver des écritures comptables, ainsi que de l'obligation de renseigner (voir chap. 2e, I, B, 2, *b* et II, D et E).

c. L'institution de peines privatives de liberté et le développement du système pénal (voir chap. 2e, I, B, 3, *b* et II, F, 1 et 2).

Toutes ces mesures pourraient aussi être décrétées lors de l'établissement de la législation d'exécution concernant les articles 41 *bis* (impôt anticipé et impôt de garantie) et 41 *ter* (impôt pour la défense nationale) de la constitution. Comme elles sont une condition indispensable à l'application d'une amnistie, elles devraient être traitées en première urgence et exécutées en même temps que l'amnistie.

2. Par la voie de la législation d'exécution des articles 41 *bis* et 41 *ter* de la constitution:

a. Impôt anticipé

— Impôt sur les gains en bourse (voir chap. 2e, I, B, 2, *e*, et II, B, 2, *a*).

— Nouvelle réglementation de l'imposition des parts de fonds de placement (voir chap. 2e, II, C, 3, *c*).

b. Impôt pour la défense nationale

— Insertion d'un impôt sur les bénéfices en capital et bénéfices immobiliers (voir chap. 2e, I, B, 1, *a* et 2, *e*, ainsi que II, B, 2, *a*).

— Nouvelle réglementation des déductions (voir chap. 2e, II, B, 3).

— Passage au système d'imposition (dit «echte Postnumerando-besteuerung») où l'impôt dû pour une période fiscale sur les éléments imposables de cette période est taxé et perçu dans la période fiscale suivante (voir chap. 2e, III, D, 1).

— Institution d'experts comptables assermentés (voir chap 2e, I, B, 3, *c*).

C. *Dans les clauses des conventions à conclure par la Confédération en vue d'éviter les doubles impositions* peuvent être insérées des dispositions sur l'échange d'informations entre les autorités fiscales afin d'exécuter les conventions et d'empêcher les escroqueries au détriment du fisc (voir chap. 2e, I, B, 3, *e*).

D. *Par la voie législative* (modification du CO ou loi spéciale), on pourrait aussi prendre les mesures de droit civil mentionnées dans le présent rapport (voir chap. 2e, I, B, 3, *d*). Nous estimons cependant que ces mesures constituent des empiétements trop graves et renonçons donc à soumettre de notre chef des propositions à ce sujet.

E. *Mesures d'organisation* qui doivent être considérées comme des tâches durables; ce sont surtout les suivantes:

1. Contrôles plus fréquents des comptabilités (voir chap. 2e, I, B, 2, *b* et II, G, 2).
2. Mesures de rationalisation (voir chap. 2e, II, G, 1).
3. Amélioration de l'appareil de contrôle, inventaires (voir chap. 2e, I, B, 1, *c* et 3, *a*).
4. Amélioration des formules fiscales (voir chap. 2e, II, G, 3).
5. Développement de la collaboration intercantonale (voir chap. 2e, II, G, 3 et 4, ainsi que III, D, 2).
6. Intensification des efforts dans le domaine de l'information fiscale (voir chap. 2e, I, C).

III. Mesures sur le plan cantonal

Les cantons devraient surtout, de leur côté, étudier les mesures indiquées au chapitre deuxième, chiffre III, du présent rapport et prendre les dispositions nécessaires en revisant leur législation et en améliorant leur organisation. Quelques-unes des mesures envisagées par la Confédération auraient automatiquement effet pour les cantons, spécialement l'extension de l'obligation de tenir et de conserver des écritures comptables et l'extension de l'obligation de renseigner, les mesures de droit pénal, l'institution d'experts comptables assermentés, ainsi que diverses autres mesures concernant surtout l'organisation. Les cantons devraient adopter d'autres dispositions analogues à celles qui seront prises par la Confédération, spécialement l'élimination des manques de synchronisation et des rigueurs existantes dans le droit cantonal. Nous pensons par exemple à l'institution d'impôts sur les gains de fortune et les bénéfices immobiliers ou la revision de ces impôts, à la revision des déductions sociales, des taux d'impôt et des progressions. Certaines mesures devraient être prises spécialement par les cantons, telles qu'une nouvelle réglementation des dispositions sur l'estimation des immeubles, l'unification intercantonale de certaines notions fiscales et l'abaissement des taux des impôts sur la fortune. En outre, il sera d'une importance décisive que les cantons procèdent aux améliorations nécessaires dans le domaine de l'organisation et créent un appareil de taxation et de perception qui soit à la hauteur de sa tâche.

* * *

Nous avons l'honneur de vous proposer de prendre acte du présent rapport et de classer la motion Eggenberger.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 25 mai 1962.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

P. Chaudet

14131

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

RAPPORT du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la motion Eggenberger concernant une lutte plus efficace contre la fraude fiscale (Du 25 mai 1962)

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1962
Band Volume Volume	1
Heft Cahier Numero	23
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	8472
Datum Date Data	07.06.1962
Seite Page Pagina	1097-1159
Ref. No	10 096 555

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.