

5850

**RAPPORT**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative  
concernant la participation des entreprises de droit public aux dépenses  
pour la défense nationale**

(Du 21 avril 1950)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous remettre notre rapport sur l'initiative concernant la participation des entreprises de droit public aux dépenses pour la défense nationale.

Cette initiative, conçue en termes généraux (art. 121, 5<sup>e</sup> al., de la constitution) a été déposée à la chancellerie fédérale, le 21 octobre 1946, munie de 50 945 signatures valables. Elle est rédigée comme il suit :

Les citoyens suisses soussignés, ayant le droit de vote, demandent, conformément à l'article 121 de la constitution fédérale, que l'Assemblée fédérale prépare, en se basant sur la proposition suivante, conçue en termes généraux, une disposition complémentaire à la constitution fédérale du 29 mai 1874, et qu'elle la soumette au peuple dans le délai d'une année :

En se procurant les ressources nécessaires à la couverture des dépenses extraordinaires pour la défense nationale, la Confédération devra répartir équitablement les charges fiscales entre les entreprises publiques et privées. A cet effet, les entreprises industrielles et commerciales de droit public, dépendantes et indépendantes, des cantons et des communes, de même que les établissements de crédit et d'assurance cantonaux et communaux, devront être soumis à un impôt adapté à leur capacité économique et à leur rendement. En revanche, les établissements hospitaliers, d'assistance et d'éducation, ainsi que les institutions poursuivant essentiellement un but social, culturel ou religieux, seront exonérés de cet impôt.

Les feuilles de signatures portent une clause de retrait de la teneur suivante :

Les soussignés autorisent le comité d'initiative à retirer la présente demande d'initiative, si l'Assemblée fédérale, par voie constitutionnelle ou législative, prépare d'elle-même une imposition équitable des entreprises de droit public.

Le Conseil des Etats et le Conseil national ont pris acte, les 13 et 19 décembre 1946, de notre rapport du 25 novembre 1946 (FF 1946, III, 1113)

concernant l'aboutissement de l'initiative, nous invitant à leur présenter un rapport et à formuler des conclusions sur le fond.

Cette tâche nous a été confiée au moment où la réorganisation du droit fiscal de la Confédération était l'objet d'enquêtes étendues de la part de la commission d'experts pour la réforme des finances fédérales et avant qu'une décision de principe ait été prise sur la question d'un impôt fédéral direct servant à amortir les frais de la mobilisation. C'est pourquoi, dans notre message du 22 janvier 1948 concernant la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération (FF 1948 I 519), nous avons déclaré :

L'initiative réclame l'imposition par la Confédération de certaines entreprises et établissements des cantons et des communes d'une manière adaptée « à leur capacité économique et à leur rendement », en d'autres termes sous la forme d'un impôt fédéral direct fondé sur une taxation. Au cas où, dans la nouvelle réglementation des finances fédérales, l'impôt d'amortissement que nous proposons serait admis, il appartiendra aux lois d'exécution de déterminer si les entreprises industrielles et commerciales de droit public doivent être assujetties elles aussi à cet impôt. Si le législateur fédéral répond par l'affirmative, la demande peut être retirée. Dans le cas contraire, le rapport du Conseil fédéral sur l'initiative devrait être remis aux chambres au plus tard avec le message relatif à la loi concernant l'impôt d'amortissement. Il ne faudrait une base constitutionnelle spéciale pour réaliser la demande des signataires que si la Confédération ne recevait pas la compétence de percevoir l'impôt fédéral direct ; alors les chambres, et plus tard le peuple et les cantons, devraient décider s'ils veulent approuver un impôt fédéral direct limité aux exploitations publiques et aux établissements des cantons et des communes, au sens de l'initiative. C'est pourquoi nous présenterons aux chambres notre rapport et notre proposition sur cette initiative au moment où le sort du projet constitutionnel relatif à l'impôt d'amortissement sera fixé.

Ce moment nous semble arrivé. L'Assemblée fédérale ayant préféré inscrire dans la constitution, au lieu d'un impôt fédéral direct général, la perception de contingents d'argent cantonaux et un impôt fédéral spécial frappant certaines personnes morales, il n'est pas possible, du moins pour longtemps, de tenir compte de l'initiative dans une législation relative à l'exécution de dispositions constitutionnelles instituant un impôt fédéral direct général. Les chambres et le peuple doivent donc décider si la demande des signataires doit être ou non réalisée par l'institution d'un impôt fédéral spécial frappant les entreprises de droit public.

### I. Forme et contenu de l'initiative

L'initiative demande, sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux, que l'Assemblée fédérale prépare une disposition complémentaire à la constitution. D'après l'article 121, 5<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, combiné avec l'article 7 de la loi du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale, les chambres et les cantons doivent décider, lorsque la demande est présentée sous forme d'un vœu général, si elles l'acceptent ou non. Si elles l'approuvent, elles doivent procéder à la révision partielle

dans le sens indiqué et en soumettre le projet à l'adoption ou au rejet du peuple et des cantons. Si elles écartent la demande ou si elles n'arrivent pas à prendre une décision dans le délai d'une année, le Conseil fédéral soumet la question de révision à la votation du peuple et, si la majorité des citoyens prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, l'Assemblée fédérale procède sans retard à la révision dans le sens de la votation populaire.

Pour obtenir la réalisation de leur vœu de voir imposer équitablement les entreprises cantonales et communales de droit public, les promoteurs d'une révision ont choisi la voie de l'initiative constitutionnelle. La clause de retrait dont est munie la demande, et qui autorise le comité d'initiative à la retirer « si l'Assemblée fédérale, par voie constitutionnelle ou législative, prépare d'elle-même une imposition équitable des entreprises de droit public », démontre toutefois que les promoteurs ne considèrent pas une révision de la constitution comme la condition indispensable pour réaliser leur vœu. Cette révision ne serait nécessaire que si les entreprises cantonales et communales de droit public devaient être assujetties à un impôt fédéral spécial et que la Confédération se voie refuser au surplus la compétence pour percevoir un impôt fédéral direct général.

L'initiative vise la répartition équitable des charges fiscales entre les entreprises publiques et privées. La Confédération doit y parvenir en se procurant les ressources nécessaires à la couverture des dépenses extraordinaires pour la défense nationale, savoir en soumettant les entreprises industrielles et commerciales de droit public, dépendantes et indépendantes, des cantons et des communes, de même que les établissements de crédit et d'assurance cantonaux et communaux, à un impôt adapté à leur capacité économique et à leur rendement. Les signataires estiment que les établissements hospitaliers, d'assistance et d'éducation, ainsi que les institutions ayant essentiellement un but social, culturel ou religieux, doivent être exonérés de cet impôt.

Quant au cercle des entreprises publiques qui doivent être assujetties à l'impôt, l'initiative renferme donc déjà une certaine limitation. Elle ne demande pas l'imposition de toutes les institutions publiques, mais seulement celle des « entreprises industrielles et commerciales de droit public, dépendantes et indépendantes, des cantons et des communes, de même que les établissements de crédit et d'assurance cantonaux et communaux », qui ne sont pas des « établissements hospitaliers, d'assistance et d'éducation » ou des « institutions poursuivant essentiellement un but social, culturel ou religieux ». D'après le texte de l'initiative, doivent donc être exonérés tous les établissements indépendants et les régies dépendantes qu'exploite la Confédération (caisse nationale d'assurance en cas d'accidents, CFF, PTT, etc.). En conséquence, les seuls sujets de l'impôt seraient, pratiquement, les services d'approvisionnement en eau, gaz, électricité, les abattoirs, les entreprises de transport et les établissements d'assurance, ainsi que les

instituts bancaires des cantons et des communes. Dans le chapitre suivant (II), nous examinerons l'importance de ces institutions dans la vie économique de la Suisse et en particulier dans le régime financier des cantons et des communes.

Les entreprises en question doivent, afin que les charges soient réparties équitablement, être assujetties à des contributions aux dépenses pour la défense nationale, sous forme d'un impôt adapté à leur capacité économique et à leur rendement. L'institution et la structure d'un impôt de ce genre doivent être étudiées du point de vue politique et du point de vue de la technique fiscale. C'est à ces questions que nous consacrons le troisième et le quatrième chapitre de notre rapport.

## **II. L'importance économique et fiscale des entreprises cantonales et communales de droit public**

### **1. L'activité économique des pouvoirs publics en général**

Dans notre rapport du 14 octobre 1946 sur la demande d'initiative concernant la « réforme économique et les droits du travail » (FF 1946, III, 797 s., spécialement 833 s.), nous avons exposé que l'économie collective s'est développée en Suisse bien avant et sur une bien plus grande échelle que dans maints autres pays (en particulier dans le service des communications, l'approvisionnement en énergie, ainsi que la banque et l'assurance). Nous avons fait observer à ce sujet que l'économie collective a été étendue systématiquement au cours des années, de sorte qu'elle est devenue un élément naturel de l'organisation économique de notre pays. Cette évolution a contribué non seulement à établir un équilibre adapté aux circonstances entre l'économie publique et l'économie privée, mais aussi à répartir rationnellement les tâches qui incombent à la Confédération, aux cantons et aux communes. Alors que ces dernières exploitent de préférence les entreprises industrielles ou commerciales qui se limitent au territoire communal (usines hydrauliques et usines à gaz, usines électriques de caractère local, abattoirs, ainsi que les entreprises locales de transport (tramways, autobus et trolleybus) et les caisses d'épargne locales, les cantons et la Confédération exercent de préférence leur activité dans les domaines qui dépassent l'intérêt local, savoir la banque, l'assurance, les transports et l'économie électrique de la région ou de la Suisse entière.

Les formes que revêtent les entreprises publiques apparaissent tout aussi variées que les manifestations de l'économie collective. Outre les exploitations purement administratives, qui sont de simples services de l'administration publique et n'ont pas la personnalité juridique, et à côté des entreprises publiques ayant la forme indépendante d'établissements publics avec la personnalité juridique, on trouve aussi des entreprises publiques ayant une forme privée, ainsi que des entreprises mixtes.

Pour étudier l'initiative demandant que les entreprises publiques contribuent aux frais de la défense du pays, il est particulièrement intéressant de considérer les exploitations cantonales et communales, gérées comme de simples services de l'administration ou organisées en établissements publics indépendants. Les collectivités de droit privé et les collectivités mixtes (art. 762 du code fédéral des obligations) qui exploitent des entreprises publiques ont déjà contribué jusqu'ici, en payant les impôts fédéraux directs, aux frais de la défense du pays (voir le chiffre 4 ci-après).

## 2. Entreprises cantonales de droit public

Les tableaux suivants renseignent sur les capitaux de dotation et sur les réserves, ainsi que sur l'emploi des rendements des différents groupes d'entreprises cantonales de droit public, de 1945 à 1948, tels qu'ils ressortent des comptes d'Etat et des comptes des exploitations.

**Tableau 1. Exploitations industrielles cantonales en 1948**  
(entreprises de gaz, d'eau et d'électricité)

Cantons	Capital de dotation fr.	Réserves fr.	Versements à la caisse d'Etat <sup>(1)</sup> fr.	Intérêts du capital de dotation fr.	Dépôts aux réserves fr.
1	2	3	4	5	6
Zurich:					
Entreprises électriques	9 000 000	14 910 000	—	302 500	90 000
Unterwald-le-Bas:					
Entreprises électriques	—	604 273	—	—	33 015
Fribourg:					
Entreprises électriques	40 000 000	3 900 000	1 000 000	1 531 500	—
Bâle-Ville:					
Entreprises électriques	1 120 541	16 800 000	6 000 000	26 682	2 000 000
Gaz . . . . .	22 481 788	20 000	—	522 023	—
Usine d'Augst . . . . .	—	4 163 808	—	—	23 882
Usines hydrauliques .	3 194 307	505 000	896 292	98 271	55 000
Schaffhouse:					
Entreprises électriques	—	1 927 398	450 000	—	—
Argovie:					
Entreprises électriques	5 000 000	9 715 838	500 000	225 000	400 000
Thurgovie:					
Entreprises électriques	6 000 000	3 072 260	200 000	240 000	—
Total 1948	86 796 636	55 618 577	9 046 292	2 945 976	2 601 897
» 1947	85 225 346	54 075 861	8 883 145	3 036 478	2 511 150
» 1946	81 633 804	52 153 143	9 060 666	5 617 598	3 199 258
» 1945	74 893 893	48 981 704	8 938 131	3 024 941	4 531 653

<sup>(1)</sup> Montants comptabilisés dans les comptes d'Etat.

**Tableau 2. Entreprises cantonales de transport en 1948**

(tramways, autobus, trolleybus, installations des ports)

Cantons	Capital de dotation fr.	Réserves fr.	Versements à la caisse d'Etat fr.	Intérêts du capital de dotation fr.	Dépôts aux réserves fr.
1	2	3	4	5	6
Bâle-Ville (tramways, trolleybus, autobus) . . .	25 000 000	417 310	—	1 000 000	154 777
Bâle-Campagne (installations des ports du Rhin)	—	—	—	—	—
Schaffhouse (tramways) .	625 292	—	—	—	—
Total 1948	25 625 292	417 310	—	1 000 000	154 777
» 1947	25 727 954	372 308	—	1 000 000	48 703
» 1946	25 851 012	417 605	—	721 756	38 621
» 1945	32 112 137	378 984	—	1 272 116	105 264

**Tableau 3. Abattoirs du canton de Bâle-Ville en 1948**

Canton	Capital de dotation fr.	Réserves fr.	Versements à la caisse d'Etat fr.	Intérêts du capital de dotation fr.	Dépôts aux réserves fr.
1	2	3	4	5	6
Bâle-Ville:					
Abattoirs 1948 . . . . .	2 072 282	702 161	—	—	113 253
» 1947 . . . . .	1 723 891	392 377	—	—	309 784
» 1946 . . . . .	1 688 512	253 434	—	—	138 943
» 1945 . . . . .	1 684 741	274 964	—	—	—

Tableau 4. Banques cantonales en 1948

Cantons	Etat				Répartition du bénéfice net <sup>(1)</sup>				
	Capitaux de dotation fr.	Réserves fr.	Report sur nouveau compte fr.	Bénéfice net total fr.	Intérêts du capital de dotation fr.	Versements à la caisse d'Etat fr.	Dépôts aux réserves fr.	Report sur nouveau compte fr.	Autres emplois fr.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Zurich	100 000 000	70 525 000	647 510	8 400 510	3 353 000	2 200 000	2 200 000	647 510	—
Berne	Banque cantonale 40 000 000	20 369 515	—	3 570 815	1 600 000	—	1 970 815	—	—
	Caisse hypothécaire 30 000 000	10 951 500	—	1 976 782	1 200 000	150 282	626 500	—	—
Lucerne	Banque cantonale 20 000 000	8 532 000	—	2 171 473	680 000	1 038 709	298 500	—	154 269
	Caisse des épargnants 6 000 000	2 070 000	8 248	428 243	210 000	95 000	115 000	8 248	—
Uri	3 000 000	1 153 000	12 213	284 713	112 500	110 000	30 000	12 213	—
Schwyz	12 000 000	3 321 000	19 115	862 730	390 000	330 000	82 500	19 115	41 115
Unterwald-le-Haut	5 000 000	3 136 605	—	345 275	141 875	135 600	67 800	—	—
Unterwald-le-Bas	5 000 000	2 727 335	—	448 389	167 500	140 444	140 445	—	—
Glaris	4 000 000	3 315 000	—	594 130	140 000	297 130	157 000	—	—
Zoug <sup>(2)</sup>	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Fribourg	30 000 000	11 475 000	—	2 645 004	1 200 000	1 170 004	275 000	—	—
Soleure	30 000 000	9 410 000	109 608	2 356 558	1 126 950	630 000	270 000	109 608	220 000
Bâle-Ville	25 000 000	45 300 000	119 143	4 756 643	837 500	2 700 000	900 000	119 143	200 000
Bâle-Campagne	30 000 000	13 350 000	83 863	2 066 363	932 500	600 000	450 000	83 863	—
Schaffhouse	10 000 000	6 733 184	—	856 080	325 000	279 901	236 994	—	14 185
Appenzell Rh.-Ext.	8 000 000	3 930 083	—	605 835	240 000	256 085	109 751	—	—
Appenzell Rh.-Int.	3 000 000	1 320 000	8 000	215 500	105 000	61 500	41 000	8 000	—
St.-Gall	40 000 000	20 138 007	47 320	3 338 749	1 412 500	1 400 000	350 000	47 320	128 929
Grisons	30 000 000	9 200 000	233 968	2 318 968	1 235 000	350 000	500 000	233 968	—
Argovie	18 000 000	10 720 000	153 219	1 565 719	662 500	450 000	300 000	153 219	—
Thurgovie	35 000 000	19 145 000	123 263	2 534 513	1 211 250	720 000	360 000	123 263	120 000
Tessin	10 000 000	2 690 528	—	647 561	412 500	156 708	78 353	—	—
Vaud <sup>(2)</sup>	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Valais	15 000 000	3 404 000	51 226	923 226	348 000	162 000	162 000	51 226	200 000
Neuchâtel	15 000 000	4 530 000	54 942	1 154 942	600 000	50 000	200 000	54 942	250 000
Genève <sup>(3)</sup>	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total 1948	524 000 000	287 446 757	1 671 638	45 048 732	18 643 575	13 483 363	9 921 658	1 671 638	1 328 498
» 1947	518 000 000	276 303 523	1 665 016	43 665 576	18 452 821	12 885 445	9 255 081	1 665 016	1 407 213
» 1946	507 000 000	265 493 767	1 572 235	42 667 034	18 462 412	11 916 650	8 981 399	1 572 235	1 734 338
» 1945	507 000 000	255 272 238	1 596 109	42 077 767	18 590 568	11 461 988	8 654 847	1 596 109	1 774 255

(1) Selon les rapports de gestion des banques cantonales. La comptabilisation dans les comptes d'Etat se fait souvent plus tard.

(2) La banque cantonale de Zoug, la banque cantonale vaudoise et le crédit foncier vaudois sont des sociétés anonymes avec participation de l'Etat.

(3) Le capital de dotation de la caisse hypothécaire du canton de Genève appartient aux communes du canton de Genève.

Tableau 5. Etablissements cantonaux d'assurance contre l'incendie en 1948

Cantons	Fortune nette			Excédents (+) ou déficits (-) d'exploitation
	Fonds de réserve fr.	Report sur nouveau compte fr.	Fortune nette totale fr.	
1	2	3	4	5
Zurich . . . . .	20 000 000	159 023	20 159 023	-2 280 710
Berne . . . . .	47 096 641	—	47 096 641	- 663 866
Lucerne . . . . .	4 280 000	6 000	4 286 000	+ 570 922
Uri . . . . .	—	—	—	—
Schwyz . . . . .	—	—	—	—
Unterwald-le-Haut . . . . .	—	—	—	—
Unterwald-le-Bas (1) . . . . .	1 563 616	—	1 563 616	+ 114 459
Glaris (1) . . . . .	6 908 837	5 387	6 914 224	+ 11 812
Zoug . . . . .	3 865 099	—	3 865 099	+ 137 154
Fribourg . . . . .	4 739 883	—	4 739 883	- 191 137
Soleure . . . . .	5 855 375	1 282 477	7 137 852	+ 464 507
Bâle-Ville . . . . .	11 310 815	—	11 310 815	+ 424 657
Bâle-Campagne . . . . .	4 322 211	—	4 322 211	+ 107 967
Schaffhouse . . . . .	8 412 743	—	8 412 743	+ 158 567
Appenzell Rh.-Ext. . . . .	5 332 613	—	5 332 613	- 190 665
Appenzell Rh.-Int. . . . .	—	—	—	—
St-Gall . . . . .	14 905 828	5 798	14 911 626	+ 61 834
Grisons . . . . .	7 920 593	—	7 920 593	+ 206 978
Argovie . . . . .	5 460 000	147 908	5 607 908	+ 433 012
Thurgovie . . . . .	11 462 196	452 611	11 814 807	+ 256 139
Tessin . . . . .	—	—	—	—
Vaud (1) . . . . .	32 791 425	—	33 402 739	+ 62 059
Valais . . . . .	—	—	—	—
Neuchâtel . . . . .	12 047 476	—	12 047 476	+ 195 455
Genève . . . . .	—	—	—	—
Total 1948	208 275 351	1 959 204	210 845 869	- 120 856
» 1947	208 871 042	874 126	211 512 670	+ 283 551
» 1946	208 495 998	1 188 467	211 739 312	+ 3 419 994
» 1945	206 169 712	1 389 931	209 219 310	+ 3 789 558

(1) Y compris l'assurance mobilière.



Tableau 6. Assurances cantonales contre les dégâts naturels en 1948

Cantons	Fortune nette			Excédents (+) ou déficits (-) d'exploitation fr.
	Fonds de réserve fr.	Report sur nouveau compte fr.	Fortune nette totale fr.	
1	2	3	4	5
Zurich . . . . .	—	—	—	—
Berne . . . . .	452 936	—	452 936	—
Lucerne . . . . .	1 820 000	16 413	1 836 413	+ 126 273
Uri . . . . .	—	—	—	—
Schwyz . . . . .	—	—	—	—
Unterwald-le-Haut . . . . .	—	—	—	—
Unterwald-le-Bas . . . . .	—	—	—	—
Glaris . . . . .	—	—	—	—
Zoug . . . . .	—	—	—	—
Fribourg . . . . .	707 137	—	707 137	— 15 690
Soleure . . . . .	—	—	—	—
Bâle Ville . . . . .	679 803	—	679 803	—
Bâle-Campagne . . . . .	—	—	—	—
Schaffhouse . . . . .	—	—	—	—
Appenzell Rh.-Ext. . . . .	—	—	—	—
Appenzell Rh.-Int. . . . .	—	—	—	—
St-Gall . . . . .	191 748	—	191 748	—
Grisons . . . . .	1 138 710	—	1 138 710	+ 111 669
Argovie . . . . .	2 780 000	—	2 780 000	—
Thurgovie . . . . .	—	—	—	—
Tessin . . . . .	—	—	—	—
Vaud (1) . . . . .	9 470 425	—	9 470 425	+ 251 841
Valais . . . . .	—	—	—	—
Neuchâtel . . . . .	—	—	—	—
Genève . . . . .	—	—	—	—
Total 1948	17 240 759	16 413	17 257 172	+ 474 093
» 1947	16 943 143	121 820	17 064 963	+ 489 502
» 1946	16 535 074	70 833	16 691 966	+ 661 370
» 1945	14 775 661	78 740	14 860 426	+ 562 812

(1) Y compris l'assurance mobilière.

**Tableau 7. Versements des exploitations industrielles et des banques cantonales en pour-cent des impôts cantonaux (1)**

Cantons	en pour-cent								
	1938	1939	1940	1942	1944	1945	1946	1947	1948
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Zurich . . . . .	2,9	2,9	2,7	2,3	2,4	2,0	2,0	1,8	1,6
Berne . . . . .	0,3	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Lucerne . . . . .	11,9	13,8	12,3	10,7	8,1	7,4	6,8	5,9	6,2
Uri . . . . .	17,2	15,9	15,8	14,1	9,7	6,3	8,4	8,7	10,4
Schwyz . . . . .	27,7	29,0	29,0	26,8	25,9	23,3	18,4	13,5	11,6
Unterwald-le-Haut . . . . .	33,8	35,0	35,3	36,2	42,1	38,8	31,8	30,2	31,8
Unterwald-le-Bas . . . . .	33,7	31,0	32,7	34,2	41,3	35,5	26,4	30,6	28,2
Glaris . . . . .	11,4	11,6	14,5	11,2	11,1	9,3	8,5	7,1	3,4
Zoug . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Fribourg . . . . .	23,5	22,7	26,8	25,9	19,9	19,0	17,0	18,8	19,0
Soleure . . . . .	9,3	9,6	8,2	5,2	4,8	4,6	3,8	3,3	2,8
Bâle-Villo (2) . . . . .	25,4	26,3	27,4	23,4	20,4	17,5	15,5	14,4	11,9
Bâle-Campagne . . . . .	10,7	9,4	7,2	7,7	6,5	5,6	5,6	5,8	3,5
Schaffhouse . . . . .	13,4	11,2	11,8	10,3	8,9	9,8	11,0	9,1	9,1
Appenzell Rh.-Ext. . . . .	22,9	23,2	24,3	20,4	16,0	17,4	12,4	10,7	9,1
Appenzell Rh.-Int. . . . .	11,9	12,2	12,4	10,2	10,8	9,0	8,0	7,7	7,1
St-Gall . . . . .	11,6	10,4	11,2	9,3	7,3	6,5	5,8	5,7	5,0
Grisons . . . . .	10,1	6,4	—	1,2	0,9	0,9	2,7	2,5	2,4
Argovie . . . . .	4,4	4,8	4,7	6,2	4,3	3,4	4,4	8,2	3,7
Thurgovie . . . . .	8,5	8,6	10,1	11,2	11,1	9,6	8,1	6,7	7,0
Tessin . . . . .	2,0	1,9	2,0	1,6	1,3	1,2	1,1	0,7	0,7
Vaud . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Valais . . . . .	4,7	1,3	—	—	0,7	0,5	0,6	0,7	1,1
Neuchâtel . . . . .	1,6	1,6	1,5	1,6	2,0	3,0	2,2	0,2	0,2
Genève . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	6,8	6,7	6,5	5,6	5,0	4,5	4,2	3,8	3,3

(1) Sans les intérêts des capitaux de dotation.  
(2) Canton et commune politique.

Les principaux domaines où les cantons exercent une activité dans des entreprises sont la banque (banques cantonales) et l'assurance (assurances cantonales immobilières, mobilières et contre les dégâts naturels). Ont aussi de l'importance les entreprises électriques des cantons de Zurich, Unterwald-le-Bas, Fribourg, Schaffhouse, Argovie et Thurgovie, ainsi que les entreprises industrielles et de transports de Bâle-Ville. En général cependant, les entreprises industrielles et de transports ressortissent aux communes.

Les *banques cantonales* (tableau 4) disposaient en 1948 de capitaux de dotation s'élevant à 524 millions de francs et de réserves apparentes pour plus de 287 millions de francs; elles ont livré aux caisses de l'Etat des cantons, au titre de part au bénéfice, 13 millions de francs. Les banques cantonales constituent donc la partie la plus importante des établissements de l'économie cantonale ayant un but lucratif.

Les sept cantons qui disposent d'*exploitations industrielles* (tableau 1) possédaient en 1948 des placements s'élevant à 87 millions de francs (capitaux de dotation) dans ces exploitations. Les réserves apparentes de ces entreprises atteignaient 56 millions de francs. Les versements à la caisse d'Etat furent de 9 millions de francs.

Les entreprises de transports (tableau 2) de Bâle-Ville, les installations des ports du Rhin du canton de Bâle-Campagne et les tramways cantonaux de Schaffhouse n'ont rien versé à la caisse d'Etat.

Les *établissements d'assurance contre l'incendie* (tableau 5) et les *assurances cantonales contre les dégâts naturels* (tableau 6) constituent un groupe spécial. Ces entreprises ne disposent pas de capitaux de dotation et ne versent pas non plus aux cantons une part des bénéfices.

### 3. Entreprises communales de droit public

Les enquêtes, dont les résultats suivent, sur les entreprises publiques dans les communes suisses se limitent aux chefs-lieux de cantons et aux autres communes ayant plus de 10 000 habitants, c'est-à-dire aux 40 communes urbaines qui sont l'objet de la publication de statistique financière élaborée par l'administration fédérale des contributions sous le titre « Finances et impôts de la Confédération, des cantons et des villes » (voir 21<sup>e</sup> fascicule, Berne 1949).

Tableau 8. Exploitations industrielles communales en 1948

(entreprises de gaz, d'eau et d'électricité)

Communes (1)	Capital de dotation	Réserves	Versements à la caisse communale(2)	Intérêts du capital de dotation	Dépôts aux réserves
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
1	2	3	4	5	6
Zurich . . . . .	143 277 837	13 207 570	12 590 734	6 038 755	—
Berne . . . . .	35 870 902	5 571 331	7 215 566	1 195 955	400 000
Genève . . . . .	115 319 936	7 124 109	4 200 000	3 894 057	1 979 563
Lausanne . . . . .	56 336 960	9 216 571	5 508 224	1 587 188	711 335
St-Gall . . . . .	19 393 823	1 236 887	1 721 000	854 267	—
Winterthour . . . . .	11 303 220	2 169 356	1 674 039	537 224	130 000
Lucerne . . . . .	12 765 740	460 874	2 468 817	522 659	25 000
Bienne . . . . .	9 184 837	1 100 000	1 823 427	322 165	260 000
La Chaux-de-Fonds . . . . .	2 855 241	10 000	1 250 000	75 000	—
Fribourg . . . . .	3 985 000	295 290	41 000	122 800	—
Neuchâtel . . . . .	17 425 363	5 097 709	1 092 834	791 216	271 749
Schaffhouse . . . . .	2 075 000	3 708 387	750 000	74 600	526 484
Thoune . . . . .	5 026 191	928 410	802 990	272 957	—
Coire . . . . .	16 438 220	628 830	849 545	757 896	231 000
Lugano . . . . .	1 016 000	3 321 682	1 247 448	37 508	550 000
Soleure . . . . .	100 000	1 875 000	325 000	3 500	85 000
Oltén . . . . .	1 804 442	1 091 647	324 394	63 720	123 828
Köniz . . . . .	1 127 565	491 046	83 281	68 742	38 568
Aarau . . . . .	4 784 000	11 917 953	325 000	239 415	619 351
Hérisau . . . . .	—	—	—	—	—
Vevey . . . . .	—	—	—	—	—
Zoug . . . . .	—	—	—	—	—
Le Locle . . . . .	2 346 402	1 877 222	317 678	87 729	85 000
Bellinzone . . . . .	4 300 000	60 000	343 713	44 905	—
Granges . . . . .	19 605	23 745	50 000	882	1 000
Yverdon . . . . .	1 764 963	150 641	188 000	41 510	25 000
Rorschach . . . . .	4 113 947	—	186 256	175 424	—
Uster . . . . .	1 100 000	375 000	50 000	25 070	59 000
Baden . . . . .	—	2 030 000	155 000	—	333 000
Berthoud . . . . .	1 281 388	169 445	320 698	41 588	36 098
Châtelard-Montreux (Le) . . . . .	—	—	—	—	—
Frauenfeld . . . . .	950 000	680 000	191 060	39 906	78 053
Schwyz . . . . .	—	—	—	—	—
Sion . . . . .	—	243 660	100 000	—	52 823
Liestal . . . . .	—	—	35 000	—	—
Altdorf . . . . .	—	—	10 000	—	—
Sarnen . . . . .	—	—	22 011	—	—
Glaris . . . . .	720 000	311 082	115 000	41 623	93 256
Appenzell . . . . .	—	—	—	—	—
Stans . . . . .	—	65 844	—	—	15 016
Total 1948	476 686 582	75 439 291	46 377 715	17 958 261	6 730 124
» 1947	405 716 221	77 562 395	45 764 091	15 334 561	5 372 756
» 1946	369 078 116	75 532 847	49 093 784	14 035 712	7 950 698
» 1945	330 232 324	77 113 393	44 946 103	13 434 390	9 534 912

(1) Les exploitations industrielles de Bâle-Ville figurent parmi celles des cantons.

(2) Versements comptabilisés dans les comptes communaux.

**Tableau 9. Entreprises communales de transport en 1948 <sup>(1)</sup>**

(tramways, autobus, trolleybus)

Communes <sup>(2)</sup>	Capital de dotation	Réserves	Versements à la caisse communale	Intérêts du capital de dotation	Dépôts aux réserves
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
1	2	3	4	5	6
Zurich . . . . .	37 522 771	9 564 682	—	1 423 401	282 992
Berne . . . . .	14 251 806	1 206 371	—	481 116	—
St-Gall . . . . .	3 235 871	—	—	75 333	—
Winterthour . . . . .	2 467 653	104 555	—	83 715	—
Lucerne . . . . .	5 665 578	170 000	—	195 702	—
Bienne . . . . .	3 211 521	18 202	83 262	81 524	—
Schaffhouse . . . . .	2 600 000	277 487	49 036	104 000	96 671
Thoune . . . . .	335 209	4 358	—	10 322	4 358
Lugano . . . . .	1 012 000	751 205	1 800	36 462	18 397
Total 1948	70 302 409	12 096 860	134 098	2 491 575	402 418
» 1947	54 013 003	14 811 259	153 144	2 062 261	329 037
» 1946	46 728 928	14 627 875	157 225	1 899 560	2 903 682
» 1945	46 387 171	12 171 521	1 012	2 061 609	4 181 629

<sup>(1)</sup> Dans d'autres villes, les entreprises de transport sont privées (Genève, Lausanne, etc.).  
<sup>(2)</sup> Les entreprises de transport de Bâle-Ville figurent parmi celles des cantons.

Tableau 10. Abattoirs communaux en 1948

Communes (1)	Capital de dotation	Réserves	Versements à la caisse communale (2)	Intérêts du capital de dotation	Dépôts aux réserves
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
1	2	3	4	5	6
Zurich . . . . .	2	404 336	—	—	128 234
Berne . . . . .	1 673 408	151 512	—	72 272	60 301
Genève . . . . .	—	558 650	—	—	—
Lausanne . . . . .	4 293 118	849 117	—	152 707	99 927
St-Gall . . . . .	293 065	—	—	10 961	—
Winterthour . . . . .	2 202 919	—	—	88 367	—
Lucerne . . . . .	—	1 027 888	—	—	61 046
Bienne . . . . .	257 446	27 051	—	13 657	587
La Chaux-de-Fonds . . . . .	1 525 000	16 510	—	53 375	2 028
Fribourg . . . . .	—	13 415	—	—	13 415
Neuchâtel . . . . .	291 997	—	—	12 857	—
Schaffhouse . . . . .	— (2)	—	—	92 480	—
Thoune . . . . .	— (2)	—	5 146	—	—
Coire . . . . .	76 600	103 753	—	—	—
Lugano . . . . .	214 056	—	—	8 262	—
Soleure . . . . .	—	426 446	—	—	2 648
Oltén . . . . .	1	69 488	—	—	11 372
Köniz . . . . .	—	—	—	—	—
Aarau . . . . .	735 200	—	—	25 950	—
Hérisau . . . . .	243 201	—	—	9 568	—
Vevey . . . . .	424 334	—	—	3 646	—
Zoug . . . . .	208 000	12 500	—	10 000	—
Le Locle . . . . .	500 000	37 389	—	20 020	—
Bellinzone . . . . .	—	—	—	—	—
Granges . . . . .	—	—	—	—	2 762
Yverdon . . . . .	459 033	—	—	16 898	—
Rorschach . . . . .	336 400	—	—	13 756	—
Uster . . . . .	—	—	—	—	—
Baden . . . . .	601 123	—	—	21 777	—
Berthoud . . . . .	136 860	—	—	5 393	—
Châtelard-Montreux (Le) (2)	—	—	—	27 000	—
Frauenfeld . . . . .	—	—	—	—	—
Schwyz . . . . .	—	—	—	—	—
Sion . . . . .	— (2)	—	—	10 104	—
Liestal . . . . .	141 875	—	—	4 875	—
Altdorf . . . . .	—	—	—	—	—
Sarnen . . . . .	—	—	1 589	—	—
Glaris . . . . .	—	18 000	—	1 750	—
Appenzell . . . . .	— (2)	—	—	7 400	—
Stans . . . . .	154 962	—	—	5 025	—
Total 1948	14 768 600	3 716 055	6 735	688 100	332 320
» 1947	14 955 880	3 681 971	20 477	692 278	542 923
» 1946	16 243 865	3 855 684	14 344	681 881	201 722
» 1945	16 758 445	3 705 769	3 292	694 713	64 268

(1) Les abattoirs de Bâle-Ville figurent parmi ceux des cantons (v. tableau 3).

(2) Figure parmi les « exploitations industrielles » (voir tableau 8).

(3) Y compris Les Planches—Montreux.

Tableau 11. Banques communales en 1948

Communes	Capital de dotation fr.	Réserves fr.	Reports sur nouveau compte fr.	Versements à la caisse communale fr.	Intérêts du capital de dotation fr.	Dépôts aux réserves fr.
1	2	3	4	5	6	7
Fribourg . . . .	—	262 647	—	20 000	—	30 281
Soleure . . . .	—	1 960 000	34 901	60 000	—	100 000
Schwyz . . . .	—	1 308 832	—	94 263	—	35 898
Total 1948	—	3 531 479	34 901	174 263	—	166 179
» 1947	—	3 365 300	34 375	171 028	—	159 172
» 1946	—	3 206 128	35 828	176 231	—	148 764
» 1945	—	3 082 025	34 898	163 754	—	113 931

**Tableau 12. Versements des exploitations industrielles et des banques communales des 30 plus grandes communes suisses (à l'exclusion de Bâle, dont la commune politique a été considérée avec le canton)**

en pour-cent des impôts communaux

Communes	en pour-cent								
	1938	1939	1940	1942	1944	1945	1946	1947	1948
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Zurich . . . . .	22,0	25,0	19,8	18,8	17,8	17,2	17,2	12,4	10,6
Berne . . . . .	39,6	38,4	38,0	33,6	28,3	23,0	24,8	18,7	22,5
Genève . . . . .	56,0	59,2	50,2	36,2	40,1	37,9	31,0	24,8	21,2
Lausanne . . . . .	36,4	39,3	43,5	41,2	42,9	31,2	31,3	32,9	29,5
St-Gall . . . . .	42,2	42,0	34,5	29,1	25,1	19,8	15,7	12,9	14,2
Winterthur . . . . .	21,2	23,9	18,5	12,5	11,1	9,6	8,0	5,2	6,9
Lucerne . . . . .	41,3	41,2	35,4	28,2	28,7	33,8	18,6	21,8	21,8
Bienne . . . . .	36,5	37,2	35,8	28,3	25,1	22,6	20,8	14,8	17,6
La Chaux-de-Fonds . . . . .	32,3	32,8	33,1	25,6	20,7	18,4	11,5	12,9	10,7
Fribourg . . . . .	2,6	2,7	3,5	0,9	0,8	0,7	0,8	2,7	1,5
Neuchâtel . . . . .	38,2	37,7	33,0	28,3	22,9	25,0	23,5	15,6	21,3
Schaffhouse . . . . .	26,1	25,6	20,6	15,0	13,7	10,3	12,0	10,7	11,3
Thoune . . . . .	31,7	34,9	32,7	25,7	26,3	15,3	17,7	15,4	20,9
Coire . . . . .	43,3	37,8	35,6	28,0	23,5	23,6	28,9	26,7	28,2
Lugano . . . . .	61,1	45,2	59,4	55,3	67,8	57,7	51,7	29,4	32,7
Soleure . . . . .	20,0	20,6	23,8	14,1	10,9	11,5	10,6	10,9	9,4
Olten . . . . .	11,0	10,2	8,7	6,1	5,9	9,0	5,2	9,3	8,9
Köniz . . . . .	3,9	5,0	4,8	5,1	5,5	4,1	3,9	3,9	3,4
Aarau . . . . .	23,8	22,7	20,6	19,1	17,2	16,6	18,3	17,0	12,7
Hérisau <sup>(1)</sup> . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Vevey <sup>(2)</sup> . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Zoug <sup>(1)</sup> . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Le Locle . . . . .	30,1	25,1	25,5	17,1	14,8	17,8	14,3	14,6	10,4
Bellinzone . . . . .	38,1	42,9	38,8	36,9	34,6	29,3	29,0	30,7	29,5
Granges . . . . .	17,3	17,0	16,3	9,1	3,1	2,1	1,4	1,5	1,4
Yverdon . . . . .	43,7	36,9	27,6	20,4	11,7	— <sup>(3)</sup>	1,7	6,0	14,5
Rorschach . . . . .	32,4	38,0	37,5	27,8	32,5	37,0	35,4	28,1	17,4
Uster . . . . .	22,1	20,1	26,5	12,0	6,9	5,4	3,3	2,5	2,1
Baden . . . . .	15,9	15,3	15,3	13,1	11,1	10,3	7,4	7,5	6,7
Berthoud . . . . .	23,3	26,8	28,5	18,8	21,2	17,3	20,4	15,2	14,7
Total	29,8	30,9	27,7	23,2	21,9	19,7	18,3	15,1	14,8

<sup>(1)</sup> La commune n'exploite pas d'entreprises.

<sup>(2)</sup> 7 communes participent aux services des eaux; il est impossible de faire le départ.

<sup>(3)</sup> Pas de versement, l'usine à gaz ayant été en déficit.



Si pour les cantons les entreprises publiques les plus importantes sont les banques, pour les communes en revanche ce sont les *exploitations industrielles* (tableau 8; services de gaz, eau et électricité). Les capitaux de dotation des exploitations industrielles des 40 communes étudiées dans la statistique financière s'élevaient à la fin de 1948 à 477 millions de francs et leurs réserves apparentes à 75 millions de francs. Ces entreprises ont versé, sur leurs bénéfices, 46 millions de francs aux caisses communales; les entreprises électriques seules en ont fourni plus de 40 millions. Les versements des services du gaz aux caisses des communes atteignaient des sommes importantes avant la seconde guerre mondiale. Mais les restrictions de l'économie de guerre et l'évolution, continuellement défavorable jusqu'ici, des frais et des débouchés ont entraîné des pertes pour ces services pendant la période de guerre et l'après-guerre. En 1948, 6 villes au total ont dû prendre à leur charge plus de 3 millions de francs en raison de ces pertes, alors que 8 autres communes n'ont reçu que 434 000 francs de leurs services du gaz.

Dans les *exploitations de transport* (tableau 9; tramways, trolleybus, autobus), des montants importants sont aussi placés: en 1948, le capital de dotation s'élevait à 70 millions de francs et les réserves apparentes à 12 millions de francs. Cependant les versements aux caisses communales ont été faibles dans l'ensemble, 134 000 francs au total. Les établissements de transport ne sont pas en général des exploitations rentables, et les caisses communales doivent souvent prendre les déficits à leur charge.

On peut faire la même constatation pour les *abattoirs* des villes (tableau 10), qui disposent d'un capital de dotation de 15 millions de francs et de réserves apparentes pour environ 4 millions de francs. En 1948, seuls les abattoirs de Thoune et de Sarnen ont versé un faible montant à la caisse communale. Pendant la guerre, les comptes des abattoirs se sont, la plupart du temps, soldés en perte, à cause des restrictions dans la consommation des viandes. En 1948 encore, les déficits s'élevaient à 204 000 francs. Ces déficits n'ont pu être couverts dans tous les cas par des prélèvements sur les réserves, de sorte que les caisses communales ont dû ici également prêter leur aide.

Les *banques communales* (tableau 11) n'ont qu'une importance tout à fait secondaire. Parmi les 40 communes qu'étudie la statistique, seules celles de Fribourg, Soleure et Schwyz ont une banque communale. Il n'y a pas de capitaux de dotation. En 1948, ces 3 banques ont versé 174 000 francs aux caisses communales.

#### 4. Le traitement fiscal appliqué aux entreprises publiques d'après le droit actuel

La demande d'une compensation des charges entre les entreprises publiques et privées a son origine dans le fait que, selon le droit fiscal

actuel de la Confédération, des cantons et des communes, les entreprises publiques jouissent de larges privilèges en matière d'impôts.

*a. Droit fiscal de la Confédération*

*aa.* Impôts sur les transactions juridiques et économiques. Les entreprises publiques des cantons et des communes, comme celles de la Confédération, ont dû jusqu'ici verser leurs contributions aux dépenses fédérales, sous forme d'impôts sur le chiffre d'affaires et sur le luxe, ainsi que de droits de timbre fédéraux. Un privilège leur est accordé seulement par l'article 9 *bis* de l'arrêté instituant l'impôt sur le luxe, qui exonère les livraisons aux collectivités et établissements suisses de droit public d'articles de luxe destinés exclusivement aux services publics.

*bb.* Impôts sur le revenu et sur la fortune jusqu'en 1939. Lors des délibérations parlementaires concernant l'article constitutionnel qui instituait le premier impôt fédéral de guerre de 1915, les opinions divergèrent fortement sur l'étendue de l'exonération à accorder aux exploitations économiques des collectivités et établissements de droit public. Le président de la commission du Conseil national, M. Eugster, était d'avis que, pour décider de l'exonération, on devait considérer non pas la forme (organisation de droit public ou de droit privé), mais le but (affectation aux services publics) des collectivités et établissements (voir BS 1915, Conseil national, p. 109). Le rapporteur de la commission du Conseil des Etats, M. Isler, était d'opinion contraire et voulait faire dépendre l'exonération de la forme que revêtaient les exploitations: « Si les cantons ou les communes exploitent des entreprises sous la forme commerciale de sociétés anonymes, on ne voit pas pourquoi il faudrait leur accorder l'exonération » (traduction; voir BS 1915, Conseil des Etats, p. 54). Cette opinion s'est finalement imposée (voir l'intervention Motta, BS 1915, Conseil national, p. 363). Il n'y eut que quelques voix isolées pour demander une limitation de l'exonération accordée aux exploitations organisées selon le droit public. Le conseiller national Keller s'est exprimé dans ce sens: « Mon avis est que ces exploitations doivent être traitées de la même manière quelle que soit leur forme et, quant au fond, je penche à croire que toutes les entreprises industrielles des cantons aussi bien que des communes doivent être soumises à l'impôt » (traduction; voir BS 1915, Conseil national, p. 363).

Lors des délibérations parlementaires concernant l'arrêté fédéral sur le nouvel impôt de guerre extraordinaire de 1919, on s'est de nouveau demandé si l'octroi de l'exonération devait dépendre de la forme juridique ou du but (voir BS 1918, Conseil national, p. 386 à 395; Conseil des Etats, p. 306 à 312; 1919, Conseil national, p. 105 à 113; Conseil des Etats, p. 113 à 116). Certains doutes sur le droit à l'exonération des exploitations organisées selon le droit public furent exprimés par MM. Keller (voir BS 1918, Conseil national, p. 386), Scherrer (BS 1918, Conseil des Etats, p. 306) et Eugster

(BS 1919, Conseil national, p. 105). Finalement, on a admis l'exonération de ces exploitations.

L'arrêté instituant la contribution de crise a repris telle quelle la solution adoptée pour le second impôt de guerre (art. 15, ch. 1 et 2, ou art. 16, ch. 1 et 2; voir BS 1933, Conseil des Etats, p. 347).

cc. Sacrifice et impôt pour la défense nationale. L'arrêté du Conseil fédéral du 19 juillet 1940 concernant la perception d'une contribution unique au titre de sacrifice pour la défense nationale a réglé l'exonération des exploitations de droit public de manière analogue à celle de l'arrêté instituant la contribution de crise.

Sans doute, le Conseil fédéral, dans son message du 19 janvier 1940 sur des mesures propres à ordonner les finances fédérales (FF 1940, 37), a rappelé qu'il faudrait examiner si les entreprises économiques à but lucratif de la Confédération, des cantons et des communes, jusqu'alors exonérées complètement des impôts fédéraux directs, devaient être assujetties au sacrifice (FF 1940, 48). Cependant, l'Assemblée fédérale, dans l'arrêté fédéral du 11 avril 1940 prescrivant des mesures propres à amortir les dépenses militaires extraordinaires et à ordonner les finances fédérales, qui a été remplacé ensuite par l'arrêté du Conseil fédéral du 30 avril 1940 (RO 56, 430), a maintenu le principe et l'étendue de l'exonération dans ses limites antérieures (voir en particulier l'intervention de M. Klöti, député au Conseil des Etats, et la réponse de M. le conseiller fédéral Wetter dans BS 1940, Conseil des Etats, p. 120 s.).

L'arrêté du Conseil fédéral du 20 novembre 1942 concernant la perception d'une nouvelle contribution au titre de sacrifice pour la défense nationale renvoie, quant aux privilèges fiscaux des pouvoirs publics, à l'arrêté instituant l'impôt pour la défense nationale.

D'après l'article 16, chiffre 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1940 concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale, la Confédération et les cantons, leurs établissements et leurs exploitations, ainsi que les fonds spéciaux placés sous leur administration, sont complètement exonérés de l'impôt pour la défense nationale. Les communes et les autres collectivités de droit public ou ecclésiastique doivent, il est vrai, en principe, d'après l'article 51, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, de cet arrêté, un impôt sur leur fortune. Mais elles sont exonérées de cet impôt dit complémentaire pour la partie de leur fortune qui est affectée aux services publics (art. 16, ch. 2 de l'arrêté).

L'arrêté relatif à l'impôt pour la défense nationale exonère donc complètement les cantons. Cette exemption s'étend à tous les établissements et exploitations des cantons qui ne sont pas indépendants, c'est-à-dire qui n'ont pas la personnalité juridique. Les communes, y compris les exploitations communales non indépendantes, ainsi que les exploitations et établissements juridiquement indépendants des cantons et des communes,

sont en revanche exonérés seulement de l'impôt pour la défense nationale sur le revenu, mais non de l'impôt complémentaire sur la fortune, sauf pour la fortune affectée à des services publics. L'arrêté relatif à l'impôt pour la défense nationale admet donc que toute activité d'une commune ou d'une autre institution de droit public ne justifie pas forcément leur exonération de l'impôt pour la défense nationale sur la fortune. Il fait le départ entre les services publics et les autres fins que peuvent se proposer une collectivité ou une autre institution de droit public. Ce qui doit être considéré comme service public se détermine en premier lieu d'après le droit constitutionnel cantonal et la législation communale, mais aussi d'après les idées courantes à l'époque sur les tâches publiques des collectivités et établissements en question (voir ATF du 30 octobre 1942 en la cause « Gemeindef Sparkasse W. », 68, I, 272).

Si donc une commune ou une autre institution de droit public exploite une entreprise dont l'activité ne rentre pas dans ses tâches propres, la fortune affectée à cette entreprise sert aux fins de l'économie privée et est par conséquent soumise à l'impôt complémentaire (ATF 68, I, 272). Les fins auxquelles est employé le rendement d'une exploitation de ce genre n'ont en principe aucune importance. C'est seulement si, d'après les statuts de l'entreprise, tout le bénéfice net disponible, comme aussi le produit éventuel de la liquidation, est affecté exclusivement à des services publics, en d'autres termes si l'entreprise est, quant à son rendement, entièrement au service de l'administration publique, que se justifie une exonération, malgré le caractère privé de l'exploitation (ATF du 8 mars 1944 en la cause « Spar- und Leihkasse K. », 70, I, 37).

*dd.* Impôt sur les bénéfices de guerre. L'arrêté du Conseil fédéral concernant la perception d'un impôt fédéral sur les bénéfices de guerre ne renfermait, dans sa teneur primitive du 12 janvier 1940, aucune disposition spéciale quant aux exploitations de droit public. Dans le nouvel article 2, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre *b*, du 18 novembre 1941, le Conseil fédéral, d'entente avec les commissions des pouvoirs extraordinaires des deux chambres, a exonéré les collectivités et établissements suisses de droit public, avec effet rétroactif au début de la perception de l'impôt sur les bénéfices de guerre.

### *b. Droit fiscal cantonal*

*aa.* Exonération des entreprises cantonales et communales. Alors que le principe de l'exonération des entreprises cantonales et communales a une valeur pratiquement totale, bien que contestée, en droit fédéral, il n'a pu se maintenir que dans la minorité des cantons, savoir Schwyz, Unterwald-le-Bas, Glaris, Zoug, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell Rh.-Ext. et Rh.-Int., ainsi que Neuchâtel (dans ce dernier toutefois à l'exception des caisses d'épargne cantonales et communales; la banque cantonale jouit en revanche de l'exonération).

Les autres cantons peuvent se partager en deux groupes quant à l'imposition des entreprises de droit public. Le premier groupe comprend ceux où l'Etat et les communes (et les communes de divers genres entre elles) se soumettent réciproquement, bien que parfois de façon limitée, aux principaux impôts sur le revenu et sur la fortune (Fribourg, St-Gall, Argovie, Valais). Le second groupe est celui où les cantons et leurs établissements ne sont pas soumis aux impôts cantonaux et sont tout au plus soumis à des impôts communaux extraordinaires (tels que les impôts immobiliers ou sur les bénéfices immobiliers et les droits de mutation), mais où les communes entre elles et à l'égard du canton sont assujetties aux impôts dans une certaine mesure (Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Unterwald-le-Haut, Soleure, Grisons, Thurgovie, Tessin, Vaud, Genève).

*bb.* L'exonération de la Confédération et de ses établissements. L'exonération des impôts cantonaux se règle pour la Confédération d'après les dispositions de la législation fédérale. L'article 10 de la loi du 16 mars 1934 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération contient une clause générale d'exemption: la caisse fédérale et tous les fonds administrés par la Confédération, ainsi que les immeubles, établissements et matériaux affectés directement à un but fédéral, échappent aux impôts directs des cantons. Pour les chemins de fer fédéraux, les établissements et ateliers militaires, etc., les véhicules militaires, la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, la régie des alcools, la banque nationale, etc., il existe des dispositions spéciales concernant leur exonération (voir: organisation militaire de la Confédération suisse, du 12 avril 1907, art. 164, 2<sup>e</sup> al., et 165; LF sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, du 13 juin 1911, art. 31 et 53; LF sur la banque nationale suisse, du 7 avril 1921, art. 12; LF sur le service des postes, du 2 octobre 1924, art. 8; LF sur l'émission des lettres de gage, du 25 juin 1930, art. 6; LF sur l'alcool, du 21 juin 1932, art. 71, 4<sup>e</sup> al.; AF créant une caisse de prêts de la Confédération suisse, du 8 juillet 1932, art. 2; LF sur les chemins de fer fédéraux, du 23 juin 1944, art. 6, 1<sup>er</sup> al.; LF sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946, art. 94). Sans entrer dans les détails, nous constaterons seulement que les entreprises publiques de la Confédération, qu'elles jouissent ou non d'une personnalité juridique propre, sont exonérées des impôts cantonaux dans une mesure semblable à celle des entreprises publiques des cantons et des communes quant aux impôts que la Confédération perçoit sur le revenu et sur la fortune. Nous comprenons qu'on en conclue qu'il serait injuste de la part de la Confédération, qui a préservé ses entreprises des impôts cantonaux et communaux par la voie de la législation, de ne pas maintenir la réciprocité et de révoquer les faveurs accordées jusqu'ici aux établissements cantonaux et communaux par le droit fiscal fédéral.

*c. Le traitement fiscal des entreprises publiques dans les relations intercantionales*

Alors que, dans les relations entre la Confédération et les cantons, l'exonération réciproque des impôts directs est largement admise et pratiquée, de tels égards font complètement défaut dans les relations intercantionales. Tous les cantons soumettent les entreprises de droit public des autres cantons, quelle qu'en soit la forme juridique, à leurs impôts cantonaux et communaux sur le revenu et sur la fortune, dans la mesure où l'interdiction de la double imposition (art. 46, 2<sup>e</sup> al., Cst.) n'y contredit pas.

*d. Appendice : l'imposition des entreprises publiques à l'étranger*

Il peut être utile, à cette occasion, de jeter un rapide regard sur la situation à l'étranger et d'examiner si et dans quelle mesure les entreprises publiques y sont exonérées des impôts.

*Allemagne.* L'imposition des exploitations publiques par le Reich a subi d'importantes variations. La loi sur l'impôt dû par les collectivités (« *Körperschaftssteuergesetz* ») du 30 mars 1920 a exonéré complètement le Reich, les pays, les communes et les associations de communes, ainsi que les exploitations ayant la forme de divisions administratives et d'établissements non indépendants. En outre, la loi a exonéré, quelle que soit leur forme juridique, toutes les entreprises dont les rendements reviennent exclusivement au Reich, aux pays, aux communes et aux associations de communes. Pour les autres personnes morales du droit public, les revenus provenant d'installations exploitées principalement dans l'intérêt public ont été exemptés de l'impôt.

La modification apportée à cette loi, le 8 avril 1922, limita d'abord l'exonération des exploitations publiques de banque. Puis, la « *Körperschaftssteuergesetz* » du 10 août 1925 excepta de l'imposition les exploitations et administrations qui servaient à l'exercice des pouvoirs publics, aux besoins vitaux de la population (exploitations d'approvisionnement) et à des fins d'utilité publique ou de bienfaisance, en outre les postes du Reich, les régies du Reich, les entreprises publiques de loterie, la société des chemins de fer allemands, la banque du Reich, la banque de rentes, la banque d'escompte de l'or, la banque pour les obligations industrielles allemandes, ainsi que les banques d'Etat servant principalement à des opérations dans le domaine de l'économie publique ou de l'économie générale, les caisses d'épargne publiques ou servant au trafic public et les établissements d'assurance de droit public. Enfin, aux « exploitations et administrations » exonérées, la loi assimilait les entreprises dont les rendements revenaient exclusivement aux collectivités de droit public.

La nouvelle « *Körperschaftssteuergesetz* » du 16 octobre 1934 a limité encore davantage, par rapport à celle de 1925, les privilèges fiscaux des entre-

prises publiques et étendu l'assujettissement aux exploitations publiques servant à l'approvisionnement et aux établissements d'assurance de droit public.

*Etats-Unis d'Amérique.* Aux Etats-Unis, l'Etat et les communes n'ont qu'une activité restreinte dans le domaine économique. Les services téléphoniques et télégraphiques, les chemins de fer, les services de gaz, d'eau et d'électricité, les banques, etc. sont principalement en mains de sociétés privées; les exploitations d'Etat sont un phénomène assez rare.

Les exploitations propres de l'Etat central sont exonérées de tout impôt fédéral. En revanche, ces exploitations sont en principe assujetties aux impôts des Etats membres où elles exercent leur activité. Mais, la plupart du temps, l'assujettissement est compensé, sur la base d'arrangements entre l'Etat central et les Etats membres, par des prestations annuelles volontaires de l'Etat central. D'après les décisions de la cour suprême américaine et de l'administration centrale fédérale des contributions (« Bureau of Internal Revenue »), on peut voir que l'exonération dépend non pas de la forme juridique, mais de la situation quant au fond. Ainsi, d'une part, l'administration des sources de Saratoga, appartenant à l'Etat de New-York, a été assujettie à l'impôt parce qu'elle exploite des eaux minérales comme une entreprise privée; pour les mêmes raisons, la « Bank of North Dakota », à Fargo, qui appartient à l'Etat, est aussi imposée. D'autre part la « Jamestown and Newport Ferry Co » a été exonérée, parce qu'elle exécute un service public (bac) et que la majorité des actions appartient à la ville.

*France.* En France, les exploitations publiques sont en principe assujetties aux mêmes impôts que les installations privées identiques. Toutefois, les exploitations de l'Etat français qui n'ont pas de comptabilité propre sont exonérées des impôts d'Etat; on veut ainsi éviter un simple transfert comptable de fonds publics. Ces exploitations sont cependant redevables des impôts locaux. Elles comprennent: les manufactures nationales, les services de l'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes, le service des alcools, l'administration des monnaies et médailles, l'imprimerie nationale, les arsenaux et usines mécaniques de l'Etat.

Le principe de l'imposition sans exception, tel qu'il a été mentionné ci-dessus, a été adouci par la loi financière de 1946, en ce sens que les régies départementales et communales qui constituent des services publics ont été exonérées quant à leurs rendements (par ex. les services des eaux, mais non les entreprises de transport, ainsi que les entreprises de gaz et d'électricité).

*Angleterre.* La législation anglaise s'appuie aussi sur l'idée que les exploitations des pouvoirs publics doivent être soumises au même traitement fiscal que les entreprises privées identiques. C'est pourquoi les exploitations économiques liées à l'Etat (par ex. « British Overseas Airways Corporation »,

« Bank of England », « National Coal Board »), aussi bien que celles qui sont en relation avec les administrations locales, sont assujetties aux impôts d'Etat et locaux. Pour les postes, télégraphes et téléphones, qui sont exploités par des divisions administratives de l'Etat (« revenue producing departments »), il existe une réglementation spéciale; ces services sont exonérés des impôts directs de l'Etat, mais non des contributions locales (« rates »). En outre les exploitations servant aux besoins généraux importants (« public utilities »), dont la gestion est réglée par un acte spécial du parlement, sont exonérées de la « Profits Tax » de l'Etat (par ex. « London Passenger Transport Board », « Central Electricity Board »).

*Pays-Bas.* Aux Pays-Bas, comme en Suisse, pour l'exonération des exploitations publiques, c'est la forme juridique qui est décisive, c'est-à-dire que les exploitations ayant la personnalité juridique de droit public jouissent de l'exonération, mais non celles qui ont la personnalité juridique de droit privé. Cette réglementation n'est pas demeurée incontestée, car elle ne tient pas compte de la situation quant au fond. Au ministère des finances, il semble actuellement que la tendance dominante soit d'instituer une exonération étendue au bénéfice de toutes les exploitations appartenant aux pouvoirs publics quelle que soit leur forme juridique, et d'établir ainsi un traitement fiscal uniforme pour toutes les installations servant à l'économie de la communauté. L'autre solution, savoir l'égalité de traitement sous forme d'une imposition de toutes les exploitations de l'Etat, est écartée en raison de ses difficultés techniques et politiques et de ses complications administratives.

*Suède.* En Suède également, l'exonération des exploitations publiques dépend de leur forme juridique. Les entreprises de l'Etat et des communes qui sont exploitées en la forme de sociétés anonymes ou d'associations économiques ne jouissent pas de privilèges spéciaux en matière d'impôts; elles sont assujetties à l'imposition ordinaire. En revanche, les exploitations de l'Etat et des communes organisées selon le droit public sont exonérées de l'impôt d'Etat sur le revenu et sur la fortune. Les entreprises d'Etat assurant les services de gaz, d'eau et d'électricité, ainsi que les domaines, sont en revanche assujettis aux impôts communaux sur le revenu; il en est de même pour les entreprises communales (services d'électricité, de gaz et d'eau, entreprises de transport et établissements de banque). L'exonération des impôts communaux sur le revenu et sur les immeubles n'appartient qu'aux institutions d'Etat (banques, assurances et transports).

*Belgique.* L'approvisionnement en électricité et en gaz est exploité en Belgique par des sociétés privées aussi bien que par les communes en régie ou par des associations de communes. Le service des eaux relève exclusivement des communes et d'une société créée à cet effet, la société nationale de distribution d'eau. Les régies des communes et les associations de communes sont exonérées de tout impôt direct, comme les communes



elles-mêmes. La société nationale de distribution d'eau jouit de la même exonération, avec la seule exception qu'elle doit payer l'impôt foncier sur les immeubles et bâtiments qui ne servent pas directement à l'exploitation.

### **III. La demande d'assujettir à une imposition fédérale les entreprises publiques des cantons et des communes et les motifs allégués à l'appui**

#### **1. Les arguments généraux des promoteurs de l'initiative**

D'après la teneur de leur demande conçue en termes généraux, les promoteurs visent à la répartition équitable des charges entre les entreprises publiques et privées. Ils partent de l'idée que les privilèges fiscaux des entreprises publiques diminuent la capacité de concurrence de l'économie privée et qu'ils ne sont pas justifiés dès que les pouvoirs publics et les entreprises privées se trouvent en compétition. Il convient d'imposer aux entreprises publiques une contribution aux frais de la défense du pays, puisque ces exploitations en ont tiré le même profit que les entreprises privées. Les exploitations publiques peuvent parfaitement supporter cette charge, étant donnés les excédents importants qu'elles auraient obtenus pendant la guerre et qu'elles auraient employés, non pas à augmenter leurs versements aux pouvoirs publics, mais à créer des réserves excessives et à faire des amortissements exagérés.

#### **2. La demande de répartir les charges équitablement et de créer des conditions de concurrence identiques**

L'initiative demande qu'on répartisse «équitablement les charges fiscales entre les entreprises publiques et privées», en d'autres termes qu'on crée des conditions de concurrence identiques pour les entreprises publiques et privées. Cette demande mérite sans doute d'être étudiée sérieusement, même si aucun indice ne permet de croire que l'économie privée soit menacée dans son existence par le développement des entreprises publiques. L'idée que les pouvoirs publics, s'ils exercent une activité dans le domaine économique, ne doivent pas avoir des conditions d'existence meilleures que les personnes privées pourrait, certes, être admise même par un partisan convaincu de l'économie collective, comme preuve qu'il met sur un pied d'égalité les entreprises publiques et privées quant à leur activité économique et leur capacité productive. Si l'on part du principe de l'égalité en matière de concurrence, on n'attribuera pas d'importance décisive au fait qu'une entreprise publique est une division administrative non indépendante ou une autre entité de droit public, mais on s'attachera surtout à considérer seulement son caractère économique.

Il n'y a aucun doute que l'économie privée ne se trouve pas en concurrence avec les entreprises publiques lorsque les prestations de ces dernières n'influent pas sur un marché libre, comme dans les domaines de l'assistance, de l'enseignement, ou aussi lorsqu'il s'agit de prestations économiques pour lesquelles il n'est pas exigé de rémunération directe, telles que la construction de routes, l'éclairage des rues, l'enlèvement des ordures ménagères. En revanche, il y a concurrence économique entre les pouvoirs publics et l'économie privée dès que l'entreprise publique fait les mêmes prestations que l'entreprise privée, par exemple dans le domaine des crédits hypothécaires consentis par les banques publiques ou dans les opérations d'installation et de vente faites par les services communaux de gaz et d'électricité. Or, d'après l'opinion des signataires, il n'y a pas seulement concurrence quand l'entreprise publique satisfait à un besoin auquel l'économie privée peut également satisfaire; il y a aussi concurrence lorsqu'une prestation, quelle qu'elle soit, influe sur le marché, car toutes les prestations économiques sollicitent également le revenu du consommateur. Si l'on veut établir une même base de concurrence, il faudrait donc imposer toute activité économique à but lucratif de ce genre.

En raisonnant ainsi, on oublie deux choses. D'abord, les exploitations publiques qui se trouvent en concurrence directe sur le marché avec l'économie privée ne sont ordinairement que des branches relativement peu importantes de l'activité des pouvoirs publics, n'ayant dans l'ensemble qu'un caractère accessoire (magasins de vente et services d'installation des exploitations communales d'approvisionnement en gaz, électricité, etc.). En outre, les banques cantonales et communales en particulier se voient imposer souvent des tâches de politique économique et des charges étrangères à l'exploitation, qui font plus que compenser l'avantage des privilèges fiscaux accordés par la Confédération et les cantons. Ainsi les banques publiques sont instituées avec l'obligation essentielle de favoriser l'esprit d'épargne et de satisfaire à bon compte aux besoins du crédit foncier agricole de même qu'à ceux des classes moyennes de l'artisanat et du commerce; c'est-à-dire de s'occuper de branches d'activité qui sont ordinairement peu lucratives ou ne le sont même pas du tout. En revanche, là où les établissements de banque publics et privés se trouvent en libre concurrence, il existe, en règle générale, des obligations et conventions sur la conduite et les conditions des opérations, empêchant que les banques privées ne soient évincées.

D'autres exploitations économiques des pouvoirs publics, telles que les services du gaz, d'eau et d'électricité, les entreprises de transport, les établissements d'assurance contre l'incendie, font sans doute des prestations qui influent sur le marché; mais ce marché est fermé aux entreprises privées en raison du monopole appartenant de droit ou de fait aux pouvoirs publics. Lorsque la libre concurrence est pratiquement exclue, la demande de créer des conditions de concurrence identiques n'a plus de sens.

### 3. Les entreprises publiques et la défense du pays

D'après l'initiative, les entreprises publiques doivent être assujetties à contribuer aux frais de la défense du pays. La contribution proposée a donc le caractère d'un impôt à but déterminé, contrairement aux impôts ordinaires, dont le rendement rentre dans les recettes générales de l'État qui ne sont pas destinées à des fins précises. Le fait que l'impôt demandé aux entreprises publiques consisterait seulement en une contribution aux frais de la défense du pays est considéré par les signataires comme l'argument principal en faveur de l'initiative. Les entreprises publiques ayant tiré de la défense du pays le même profit que les entreprises privées, ils sont en effet d'avis que l'imposition des premières ne serait autre chose qu'une contre-prestation justifiée pour la protection que la Confédération leur a offerte. Mais l'impôt trouve sa justification finale dans les besoins financiers des pouvoirs publics. L'idée qu'il serait seulement la contre-partie des avantages offerts par les pouvoirs publics qui le perçoivent doit être considérée aujourd'hui comme périmée. Le fait que les entreprises publiques des cantons et des communes ont, elles aussi, tiré profit des mesures prises par la Confédération en vue de la défense du pays ne peut donc être décisif pour juger si les cantons et les communes doivent être tenus de payer à la Confédération des impôts sur la fortune et sur le rendement de leurs entreprises.

### 4. La contribution des entreprises publiques aux besoins financiers des cantons et des communes

Dans le second chapitre, nous avons déjà rappelé l'importance économique et financière des entreprises et exploitations des cantons et des communes. Or, les promoteurs de l'initiative ont reproché aux entreprises publiques de n'avoir pas employé leurs excédents à faire des versements aux pouvoirs publics dont elles dépendent et auxquelles elles servent, mais de les avoir utilisés pour procéder à des amortissements et constituer des provisions.

Si l'on considère seulement les chiffres, on ne peut dénier une certaine justesse à cette critique. Les *versements des exploitations publiques aux caisses des pouvoirs publics* ont atteint, par exemple, en 1947—1948 les montants suivants (lorsque nous parlons ci-après des communes ou des villes, il est entendu qu'il s'agit seulement des chefs-lieux de cantons et des villes ayant plus de 10 000 habitants):

**Tableau 13. Versements des entreprises publiques des cantons et des communes  
aux caisses cantonales et communales**

en 1000 francs

Genre d'entreprise	Versements	
	1947	1948
1	2	3
<i>Entreprises cantonales</i> (1)		
a. Exploitations industrielles . . . . .	8 883	9 046
b. Entreprises de transport . . . . .	—	—
c. Abattoirs de Bâle-Ville . . . . .	—	—
d. Banques cantonales . . . . .	12 885	13 483
e. Etablissements d'assurance-incendie . . . . .	—	—
f. Assurances contre les dégâts naturels . . . . .	—	—
Entreprises cantonales, total . . . . .	21 768	22 529
<i>Entreprises communales</i> (2)		
a. Exploitations industrielles . . . . .	45 764	46 378
b. Entreprises de transport . . . . .	153	134
c. Abattoirs . . . . .	20	6
d. Banques communales . . . . .	171	174
Entreprises cantonales et communales, total . . . . .	46 108	46 692
Entreprises cantonales et communales, total . . . . .	67 876	69 221

(1) Voir tableaux 1 à 6.  
(2) Voir tableaux 8 à 11.

Il faut observer à ce sujet qu'en 1948, les villes ont dû, inversement, couvrir aussi des déficits des entreprises de gaz, de transport et des abattoirs pour un montant de 4,2 millions de francs, de sorte que les versements nets faits aux villes se réduisent à 42,5 millions de francs.

Outre les versements aux caisses des pouvoirs publics, les excédents d'exploitation sont employés, pour une partie notable, à des *amortissements et provisions*, et fréquemment dans une mesure qui semble excéder celle que la pratique fiscale admet dans les cas analogues pour l'économie privée. Pour élucider les détails, il faudrait procéder à des enquêtes comptables dans chaque cas. Au total, les amortissements et réserves ont atteint en 1947—1948 les montants suivants (en 1000 francs):

**Tableau 14. Provisions et amortissements des entreprises publiques des cantons et des communes**

en 1000 francs

Genre d'entreprise	Provisions		Amortissements (1)	
	1947	1948	1947	1948
1	2	3	4	5
<i>Entreprises cantonales</i> (2)				
a. Entreprises cantonales . . . . .	2 511	2 602	6 758	7 729
b. Exploitations industrielles . . . . .	49	155	1 443	1 753
c. Abattoirs de Bâle-Ville . . . . .	310	113	—	—
d. Banques cantonales . . . . .	9 255	9 922	3 072	3 000
e. Etablissements d'assurance- incendie . . . . .				
f. Assurances contre les dégâts na- turels . . . . .	33	38	1 590	2 809
Entreprises cantonales, total . . .	12 158	12 830	12 863	15 291
<i>Entreprises communales</i> (3)				
a. Exploitations industrielles . . . . .	5 373	6 730	21 581	21 546
b. Entreprises de transport . . . . .	329	402	4 409	5 469
c. Abattoirs . . . . .	543	382	337	368
d. Banques communales . . . . .	159	166	37	40
Entreprises communales, total . . .	6 404	7 680	26 364	27 423
Entreprises cantonales et commu- nales, total . . . . .	18 562	20 510	39 227	42 714

(1) Y compris reports sur nouveau compte.  
(2) Voir tableaux 1 à 6.  
(3) Voir tableaux 8 à 11.

Un autre emploi des bénéfécies est le *service des intérêts du capital de dotation mis par les pouvoirs publics à la disposition des entreprises*. Le fait que le capital de dotation figure régulièrement dans les comptes des entreprises publiques non indépendantes comme une dette envers la caisse d'Etat ou de la caisse communale qui l'a fourni et que ce capital doit lui être remboursé peu à peu n'est qu'une mesure de forme purement comptable et ne signifie pas que les intérêts servis sur ce capital constituent également des frais généraux de l'entreprise. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral (arrêt du 9 octobre 1920 en la cause ville de Zurich contre Conseil d'Etat et cour suprême de Zoug; ATF 46, I, 356), il faut au contraire, pour établir quels intérêts ont le caractère de frais généraux, examiner quelle charge durable provenant de capitaux étrangers pourrait supporter l'entreprise, si elle était indépendante, et dans quelle mesure une autre entreprise, pour sa constitution et son exploitation, ferait appel au crédit de façon durable et serait à même d'y recourir. Si l'on prend à cet effet comme point de comparaison la manière dont d'autres entreprises de caractère analogue financent habituellement leur constitution à titre privé, il semblerait en général convenable, selon l'opinion du Tribunal fédéral, de compter par moitié les capitaux propres et les capitaux étrangers.

En tenant compte de cette règle, on ne pourrait donc admettre le caractère de frais généraux que pour la moitié des montants affectés au service des intérêts des capitaux de dotation. Le reste devrait être considéré comme un autre emploi des bénéfices en faveur des pouvoirs publics. Il s'y ajoute que souvent l'intérêt du capital de dotation est servi par l'entreprise à un taux notablement supérieur à celui que les pouvoirs publics ont payé sur leurs propres dettes. Ainsi par exemple, à Berne, le capital de dotation des entreprises électriques de la ville porte intérêt à 6 pour cent, celui des services du gaz et d'eau à 5 pour cent et celui des entreprises de transport à 4 pour cent (voir Plüss, *Die fiskalische Bedeutung der kommunalen Unternehmungen*, thèse Zurich, 1949, p. 12). En revanche, le taux de l'intérêt que la ville de Berne devait payer pour ses emprunts fermes oscille entre 3 et 3,75 pour cent.

Pour le *service d'intérêts des capitaux de dotation*, les montants suivants ont été employés en 1947 et 1948 (en 1000 fr.).

**Tableau 15. Intérêts versés sur les capitaux de dotation par les entreprises publiques des cantons et des communes**

en 1000 francs

Genre d'entreprise	Intérêts des capitaux de dotation	
	1947	1948
1	2	3
<i>Entreprises cantonales</i> <sup>(1)</sup>		
a. Entreprises industrielles . . . . .	3 036	2 946
b. Entreprises de transport . . . . .	1 000	1 000
c. Abattoirs de Bâle-Ville . . . . .	—	—
d. Banques cantonales . . . . .	18 453	18 644
e. Etablissements d'assurance-incendie . . . . .	—	—
f. Assurances contre les dégâts naturels . . . . .	—	—
Entreprises cantonales, total . . . . .	22 489	22 590
<i>Entreprises communales</i> <sup>(2)</sup>		
a. Exploitations industrielles . . . . .	15 335	17 958
b. Entreprises de transport . . . . .	2 062	2 492
c. Abattoirs . . . . .	692	688
d. Banques communales . . . . .	—	—
Entreprises communales, total. . . . .	18 089	21 138
Entreprises cantonales et communales, total . . . . .	40 578	43 728
<sup>(1)</sup> Voir tableaux 1 à 6. <sup>(2)</sup> Voir tableaux 8 à 11.		

Outre ces prestations provenant des excédents d'exploitation et pouvant être calculées numériquement (versements aux caisses publiques, service des intérêts du capital de dotation, amortissements et provisions), les entreprises publiques ont d'autres charges sous forme de *contributions et prestations en nature*. Les cantons et les communes demandent à leurs exploitations, dans de nombreux cas, certaines prestations spéciales, parmi lesquelles la livraison à titre gratuit ou à prix fortement réduit de courant électrique aux pouvoirs publics, la prise en charge des frais de l'éclairage public (y compris en partie l'installation des appareils d'éclairage), la contribution à l'entretien des routes sous forme de subventions ou d'exécution de certains travaux, l'entretien et la désinfection des sources par les services des eaux, l'octroi de subventions des établissements d'assurance-incendie pour les rénovations de cheminées, etc. On peut considérer

ces prestations comme une sorte de rémunération pour la cession du monopole et pour l'utilisation du terrain public. Une partie de ces prestations figurent dans les comptes des cantons et des communes sous la rubrique des versements à la caisse d'Etat ou à la caisse communale. Elles sont contenues dans les nombres du tableau 13. Une autre partie ne ressort cependant pas directement des comptes.

Plüss (*ibidem* p. 30, 36, 51, 52, 66, 71) a déterminé comme il suit pour 10 villes les contributions et prestations en nature des services des eaux, du gaz et de l'électricité en 1946:

**Tableau 16. Contributions et prestations en nature des entreprises publiques de 10 villes en 1946**

en 1000 francs

Villes	Contributions				Prestations en nature				Total des contributions et prestations en nature
	Eau	Gaz	Electr.	Total	Eau	Gaz	Electr.	Total	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Zurich . . . . .	590	460	421	1471	624	5	2023	2652	4123
Bâle . . . . .	56	51	65	172	211	—	166	377	549
Berne . . . . .	—	—	—	—	383	1	174	558	558
Genève . . . . .	—	—	—	—	295	—	490	785	785
Lausanne . . . . .	64	59	—	123	222	—	654	876	999
St-Gall . . . . .	5	17	17	39	71	—	132	203	242
Winterthour . . . . .	53	68	106	227	96	7	537	640	867
Lucerne . . . . .	109	77	187	373	66	2	441	509	882
Bienne . . . . .	—	—	—	—	42	—	56	98	98
La Chaux-de-Fonds	40	65	—	105	11	—	33	44	149

Il ne faut pas toutefois tirer des nombres indiqués des conclusions trop hâtives. En comparant du seul point de vue de la comptabilité commerciale les entreprises privées et les entreprises publiques, on ne tient pas compte de la nature particulière de ces dernières. Lorsque les pouvoirs publics exercent une activité économique, c'est en premier lieu pour des motifs d'ordre social ou de politique fiscale, tels que la crainte d'un monopole privé, la nécessité d'une organisation uniforme ou le manque d'intérêt de la part de l'économie privée, la création d'une source permanente de recettes pour les finances publiques. Ce dernier motif précisément exige que l'on se place à des points de vue spéciaux pour juger de l'étendue et de l'opportunité des amortissements et réserves des exploitations publiques. Une gestion prévoyante des entreprises publiques assure aux pouvoirs



publics précisément pendant les périodes de déflation économique où les excédents d'exploitation diminuent, des versements de bénéfices et un service d'intérêts aussi élevés que pendant les périodes de prospérité et leur garantit ainsi une source de recettes stable. En outre, l'obligation légale, spécialement pour les communes, d'équilibrer le budget sur une courte période empêche fréquemment les pouvoirs publics, suivant les principes financiers modernes, de contracter des dettes en période de dépression et, inversement, de procéder à l'amortissement des dettes et à l'accumulation de réserves en période d'essor économique. Les entreprises publiques, principalement celles des grandes collectivités publiques, remplissent donc à ce point de vue une tâche de compensation qui n'est pas sans importance, en élargissant dans une certaine mesure la latitude restreinte laissée par la loi pour couvrir les dépenses au moyen des impôts. Des amortissements et provisions d'une plus grande étendue en période de prospérité économique permettent de constituer des réserves qui peuvent servir en période de déflation à décharger les finances publiques et par conséquent aussi les contribuables. Dans une certaine mesure, ces réserves peuvent aussi contribuer aux mesures pour créer des occasions de travail. L'imposition des entreprises publiques diminuerait cette possibilité et obligerait à trouver d'autres moyens pour assurer aux communes une plus grande souplesse dans la couverture des dépenses.

A cette occasion, il n'est pas sans intérêt de rappeler ce que disait M. Klöti, député au Conseil des Etats, lors des délibérations sur l'arrêté fédéral prescrivant des mesures propres à amortir les dépenses militaires extraordinaires et à ordonner les finances fédérales (traduction; voir BS 1940, Conseil des Etats, p. 123):

On a assimilé les excédents des services industriels des communes au revenu du travail dans l'économie privée. Or cette manière d'envisager les choses n'est pas exacte. Les recettes des communes sont, à 100 pour cent, utilisées par la communauté, alors que le revenu dans l'économie privée appartient aux particuliers, et l'Etat n'en requiert qu'une fraction par la voie des impôts. C'est pourquoi ces excédents, comme je viens de l'exposer, sont des impôts indirects. Comment les villes en sont-elles arrivées à percevoir ces impôts indirects? Même dans les cantons où se trouvent de grandes villes, on n'a pas modifié la législation fiscale dans la mesure où il aurait été nécessaire de le faire! La source fiscale principale est presque uniquement l'impôt sur la fortune et sur le revenu. Mais dans les grandes villes où les masses humaines se concentrent sur un étroit espace, des millions de francs doivent être dépensés pour des fins purement techniques, pour les routes, les canalisations, l'enlèvement des ordures, etc. Les impôts sur la fortune et sur le revenu sont ici insuffisants, parce qu'ils ne peuvent être portés à un niveau trop élevé. Nos législations n'ont cependant pas créé d'autres ressources fiscales. On n'a tenu compte qu'insuffisamment des besoins des grandes communes, moins nombreuses que les autres. Toutes les villes de Suisse, et non pas seulement celles du canton de Zurich, se sont dès lors vues obligées de trouver de nouvelles recettes. Elles ne pouvaient, d'après les lois de la plupart des cantons, instituer d'elles-mêmes de nouveaux impôts. Elles ont été contraintes d'établir la politique des tarifs de leurs services industriels de manière qu'ils versent des

excédents à la caisse communale. La ville de Zurich, ces dernières années, a réduit les amortissements dans ses services au minimum admissible du point de vue commercial, de manière à tirer de ses services industriels 13 millions d'impôts indirects. Ces excédents ne sont pas autre chose que des impôts sur la consommation du gaz, de l'eau et de l'électricité, même si, extérieurement, ils sont payés par les consommateurs non pas comme impôt, mais comme élément du prix.

## 5. La demande de l'égalité du traitement fiscal pour toutes les entreprises publiques des cantons et des communes

L'imposition que demande l'initiative doit en outre aboutir à mettre sur le même pied toutes les entreprises publiques, quelle que soit leur forme juridique, à éliminer « la différenciation choquante des entreprises publiques d'après leur forme juridique extérieure ». En fait, la réglementation du droit fiscal fédéral, qui considère la forme juridique de droit public ou privé d'une entreprise pour juger de son assujettissement ou de son exonération, ne parvient pas à un résultat absolument satisfaisant, surtout pas lorsque deux ou plusieurs collectivités de droit public entretiennent en commun une exploitation et, pour cette raison, ne l'organisent que sur la base du droit privé, parce qu'il n'y a pas de forme d'organisation de droit public appropriée. Toutefois, il ne faut pas oublier que ce n'est pas ce seul motif qui souvent fait choisir l'organisation de droit privé. Il y a aussi les divers avantages que peut offrir cette dernière par rapport à l'organisation de droit public (limitation de la responsabilité, atténuation des influences politiques, plus grande liberté d'action dans l'adjudication de travaux, dans la présentation sur le marché et dans les relations avec les consommateurs). C'est pourquoi la constitution des entreprises publiques dans les formes du droit privé a pris un développement notable malgré l'imposition. On ne connaît guère de cas où des entreprises de ce genre auraient changé leur forme de droit privé en une forme de droit public afin d'éviter d'avoir à payer des impôts. L'imposition des entreprises publiques organisées selon le droit privé n'offre d'ailleurs pas de difficultés spéciales, contrairement à celle des entreprises de droit public. Les différences existant jusqu'ici dans le traitement fiscal des entreprises publiques se justifient donc suffisamment pour des raisons pratiques.

## IV. La réalisation de la demande d'imposer les entreprises publiques

### 1. Le rendement présumé d'un impôt fédéral dû par les entreprises publiques

Les promoteurs de l'initiative ont estimé à 1,6 ou 1,7 milliard de francs les fonds placés dans les entreprises cantonales et communales. Cette estimation ne semble pas exagérée, ainsi qu'il ressort du tableau suivant,

qui ne considère, pour les entreprises communales, que les 40 chefs-lieux de cantons et communes ayant plus de 10 000 habitants:

**Tableau 17. Capitaux de dotation et réserves apparentes des entreprises publiques des cantons et communes à la fin de 1943**

en 1000 francs

Genre d'entreprise	Capitaux de dotation	Réserves apparentes	Total
1	2	3	4
<i>Entreprises cantonales</i> <sup>(1)</sup>			
a. Exploitations industrielles . . . . .	86 797	55 619	142 416
b. Entreprises de transport . . . . .	25 625	417	26 042
c. Abattoirs de Bâle-Ville . . . . .	2 072	702	2 774
d. Banques cantonales . . . . .	524 000	287 447	811 447
e. Etablissements d'assurance-incendie . . . . .	—	208 275	208 275
f. Assurances contre les dégâts naturels . . . . .	—	17 241	17 241
Entreprises cantonales, total . . . . .	638 494	569 701	1 208 195
<i>Entreprises communales</i> <sup>(2)</sup>			
a. Exploitations industrielles . . . . .	476 687	75 439	552 126
b. Entreprises de transport . . . . .	70 302	12 097	82 399
c. Abattoirs . . . . .	14 769	3 716	18 485
d. Banques communales . . . . .	—	3 531	3 531
Entreprises communales, total . . . . .	561 758	94 783	656 541
Entreprises cantonales et communales, total . . . . .	1 200 252	664 484	1 864 736
<sup>(1)</sup> Voir tableaux 1 à 6.			
<sup>(2)</sup> Voir tableaux 8 à 11.			

Si, pour estimer le rendement, on s'en tient à la pratique en matière de taxation, d'après laquelle la moitié seulement des capitaux de dotation doit être considérée comme capital propre des entreprises publiques non indépendantes juridiquement (ATF 46, I, 356), le total des capitaux, qui s'élève à 1,9 milliard de francs, doit être réduit de 600 millions de francs en nombre rond. D'autre part, il y a lieu de noter que, dans diverses entreprises, il existe des réserves latentes importantes, qui pourraient sans doute en partie être soumises à une imposition. En tenant compte du

capital des entreprises publiques qui ne figurent pas dans la statistique, on arriverait à un total de 2 milliards de francs assujetti à l'impôt. Si l'on frappait ce capital d'une contribution proportionnelle de 1 pour mille par exemple, le rendement annuel serait d'environ 2 millions de francs.

Nous avons précédemment établi (voir chapitres II et III) que les *excédents d'exploitation* des entreprises publiques des cantons et des communes s'élèvent aux montants suivants (1948):

**Tableau 18. Emploi des excédents d'exploitation des entreprises publiques des cantons et des communes en 1948** (1)  
en 1000 francs

Entreprises	Versements aux caisses publiques	Couver- ture de déficits	Intérêts du capital de dotation	Réserves	Amor- tisse- ments	Contribu- tions et prestations en nature	Total
1	2	3	4	5	6	7	8
Entreprises canto- nales . . . . .	22 529	—	22 590	12 830	15 291	—	73 240
Entreprises com- munes . . . . .	46 692	4 239	21 138	7 680	27 423	—	107 172
Total	69 221	4 239	43 728	20 510	42 714	—	180 412

(1) Voir tableaux 13 à 15.

Le *rendement net* à considérer pour l'imposition dans le cadre d'un impôt général sur le revenu ne peut être estimé que de façon rudimentaire. Seuls les versements nets aux caisses publiques entreraient pleinement en ligne de compte, soit environ 65 millions de francs. Au surplus, il faudrait inclure dans le rendement net imposable:

- a. Pour les sommes employées au service des intérêts du capital de dotation, la partie qui peut être considérée comme un intérêt excessif. Nous estimons cette partie à environ 8 millions de francs;
- b. Les amortissements et provisions non justifiés par l'usage commercial. La proportion ne peut être fixée que sur la base d'un contrôle détaillé des comptabilités. Nous l'évaluons actuellement au tiers à peu près, donc à 20 millions de francs.

Le « rendement net imposable » des entreprises publiques des cantons et des 40 villes figurant dans la statistique s'élèverait donc à un total d'environ 90 millions de francs. Si l'on y ajoute le bénéfice net des entreprises publiques non étudiées, le total du bénéfice net imposable pourrait atteindre à peu près 100 millions de francs. Si l'on frappait ce montant d'une contribution proportionnelle de 5 pour cent par exemple, l'imposition du bénéfice net des entreprises publiques rapporterait à la Confédération environ 5 millions de francs.

## 2. Problèmes fondamentaux de politique fiscale

Il semble incontestable que la demande de répartir équitablement les charges et d'instituer une imposition selon la capacité économique et le rendement ne peut se réaliser que dans le cadre d'un impôt fédéral direct sur le revenu et sur la fortune des entreprises publiques. D'après le texte de l'initiative, il doit s'agir d'un impôt à but déterminé, en d'autres termes, l'imposition des entreprises publiques aurait sa place fixée dans les mesures servant à « trouver les fonds pour couvrir les frais de la défense du pays ». Si l'on considère ce second vœu, on peut en déduire que les promoteurs de l'initiative envisagent soit un impôt d'amortissement pour couvrir les frais de la défense du pays pendant la seconde guerre mondiale, soit un impôt pour la défense nationale pour couvrir les futures dépenses militaires de la Confédération.

Dans notre message du 20 janvier 1948 (FF 1948, I, 329), nous avons proposé comme nouvelle source de recettes fédérales la perception d'un impôt direct, dénommé *impôt d'amortissement*, qui devait être perçu par les cantons, sous la surveillance de la Confédération, sur le revenu des personnes physiques, ainsi que sur le rendement net et sur la fortune des personnes morales. Le rendement était destiné au service d'intérêts et à l'amortissement méthodique de 5 milliards de francs, à valoir sur l'excédent des dettes de guerre à la fin de 1949. L'impôt devait disparaître après avoir atteint son but (FF 1948, I, 627). Dans le cadre de cet impôt, on aurait pu éventuellement insérer une imposition des entreprises publiques, sans qu'il eût été besoin d'une disposition spéciale de la constitution telle que la disposition complémentaire proposée par les promoteurs de l'initiative. Les modalités de l'imposition des entreprises publiques auraient pu être réservées à la législation d'exécution (de l'art. 42 *bis*, 1<sup>er</sup> al., lettre e, Cst.). Nous parlerons encore des difficultés techniques qui entrent en ligne de compte.

Les chambres n'ont cependant pas admis l'institution de cet impôt d'amortissement. Sans doute, d'après l'arrêté fédéral du 21 mars 1950, les personnes morales doivent payer un impôt spécial sur le bénéfice réparti, ainsi que sur le capital et les réserves apparentes. Cet impôt ne touche toutefois que les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions et les sociétés à responsabilité limitée, ainsi que les sociétés coopératives du code des obligations. Il ne frappe pas les exploitations d'établissements cantonaux et communaux organisés selon le droit public. Si l'on voulait assujettir ces derniers à un impôt analogue, il faudrait une nouvelle disposition constitutionnelle qui devrait préciser en outre que le rendement de cet impôt spécial serait affecté à l'amortissement des frais de la défense du pays pendant la seconde guerre mondiale ou à la couverture des dépenses militaires futures. Une telle mesure ne nous semble pas opportune.

### 3. Considérations de technique fiscale

Une imposition des entreprises publiques adaptée à leur capacité économique se heurte à des difficultés particulières, si l'entreprise publique est non pas une personne morale juridiquement indépendante, mais un établissement non indépendant des pouvoirs publics (division administrative).

La question qui se pose tout d'abord, c'est de savoir si les pouvoirs publics doivent être traités eux-mêmes comme contribuables ou si l'imposition doit se fonder sur une fiction de droit et traiter l'entreprise à assujettir aux impôts comme si elle était un établissement juridiquement indépendant. Dans l'un et l'autre cas, il s'agirait d'impôts réels qui pourraient difficilement être adaptés de façon satisfaisante à la capacité individuelle des divers sujets de l'impôt. Dans le premier cas, le revenu et la fortune des pouvoirs publics qui ne sont pas en relation avec des exploitations économiques à but lucratif devraient être exceptés de l'imposition; on ne pourrait avoir égard à la situation financière de la collectivité elle-même, mais seulement à la capacité économique qui se manifeste dans l'entreprise publique; d'autre part, on pourrait additionner la fortune (dettes) et le rendement (déficits) de toutes les entreprises appartenant à une seule et même collectivité publique. Cette addition ne pourrait entrer en ligne de compte si les entreprises publiques elles-mêmes étaient traitées comme des sujets fiscaux indépendants, bien que la personnalité juridique leur fasse défaut au surplus. Dans ce cas, on ne pourrait d'ailleurs compenser la fortune et les dettes ou les bénéfices et les pertes des divers établissements non indépendants de la même collectivité publique, et il faudrait donc étudier dans quelle mesure le fisc pourrait admettre que soient réunis en une unité d'exploitation plusieurs domaines d'activité ayant des possibilités de rendement différentes (par ex. entreprises électriques et tramways).

Que l'on considère comme sujet fiscal l'entreprise non indépendante juridiquement ou la collectivité publique à laquelle elle appartient, il se présentera de délicats problèmes de ventilation du fait qu'il n'existe souvent aucune comptabilité spéciale continue de la fortune et du revenu de l'entreprise. Il serait aussi nécessaire de régler la question du traitement applicable aux capitaux de dotation et aux dettes comptables envers la collectivité publique dont relève l'entreprise (nous renvoyons à ce sujet à l'arrêt du Tribunal fédéral du 9 octobre 1920 que nous avons cité à plusieurs reprises, ATF 46, I, 355 et 356).

### 4. Considérations d'ordre politique

On ne peut nier que l'imposition des entreprises publiques des cantons et des communes par la Confédération ne touche les relations fondamen-

tales de notre Etat fédératif. Nous exposerons brièvement ci-après la question de la souveraineté cantonale, ainsi que celle de l'autonomie communale, et nous montrerons les effets que la proposition contenue dans l'initiative, si elle était réalisée, aurait dans ces domaines.

### *a. La souveraineté cantonale*

Bien qu'il n'y ait pas unanimité en droit public sur le point de savoir si les cantons sont des Etats au sens juridique du terme ou de simples corps organisés avec une large autonomie et si les souverainetés de la Confédération et des cantons sont ou non sur pied d'égalité, tout le monde est d'accord pour admettre que l'on contredirait au sentiment général en Suisse, ainsi qu'aux données de l'histoire et aux réalités politiques, si l'on déniait aux cantons la qualité d'Etats souverains. En effet, les cantons existaient en tant qu'Etats avant la Confédération; un certain nombre d'entre eux ont un passé politique et une tradition séculaires, et ce sont eux qui ont créé la Confédération. Les cantons suisses ont la conscience très nette de leur indépendance politique et, en raison de leurs tâches multiples, une vie propre très développée. L'importance de leur situation politique par rapport à la Confédération se manifeste de façon particulièrement claire précisément dans le domaine de l'exonération réciproque des impôts. On pourrait se demander en principe si les cantons, en tant que membres de l'Etat fédératif, peuvent être soumis à la souveraineté fiscale de la Confédération et si, d'autre part, la Confédération peut être imposée par les cantons. En droit fédéral, ces deux questions ont été résolues par l'affirmative. Les lois fiscales de la Confédération considèrent les cantons comme contribuables, dans la mesure où il n'est pas prévu d'exonération expresse; la législation fédérale reconnaît implicitement le principe de l'assujettissement de la Confédération et de ses établissements au fisc des cantons et ne statue que quelques exceptions, assez larges il est vrai.

La Confédération pourrait sans doute restreindre ou abolir les exonérations prévues dans ses propres lois fiscales en faveur des cantons, et ces derniers pourraient de leur côté, en faisant usage du droit d'initiative que leur reconnaît la constitution fédérale (art. 93, 2<sup>e</sup> al.), demander la suppression des exonérations en faveur de la Confédération qui leur sont imposées par la législation fédérale. Ces possibilités juridiques ont cependant des limites du point de vue politique. On a rappelé, et non à tort, qu'actuellement les exonérations en faveur de la Confédération vont aussi loin que les exceptions à l'assujettissement prévues en faveur des cantons et des communes dans les lois fiscales de la Confédération. La situation actuelle de droit satisferait donc à l'obligation d'avoir, dans un Etat fédératif, des égards mutuels en matière d'imposition. En fait, le principe de la réciprocité quant aux exonérations s'est affermi jusqu'à présent dans les relations entre la Confédération et les cantons. Son évolution ultérieure dépendra en premier

lieu de la situation financière de la Confédération et en second lieu du développement que prendront les entreprises publiques des cantons et des communes. Si par exemple l'activité publique avait une extension inattendue dans le domaine de l'industrie et de l'artisanat et que celle de l'économie privée diminue d'autant, il serait nécessaire, pour des raisons fiscales déjà, de restreindre les exonérations. Pour l'instant, aucune indice ne permet de croire qu'un pareil bouleversement soit même en préparation.

L'initiative demande aussi que soient imposées les entreprises directement exploitées par les cantons, soit comme divisions administratives, soit comme établissements non indépendants. Même si l'on attribuait à ces entreprises non indépendantes la qualité de sujets fiscaux, les cantons seraient touchés eux-mêmes directement par les mesures fiscales de la Confédération. Ils devraient se résigner à ce que la taxation en vue des impôts empiète sur le domaine de leur souveraineté. On ne pourrait empêcher que les organes fiscaux de la Confédération ne doivent opérer des rectifications du point de vue fiscal dans les comptes de fortune et d'exploitation des entreprises cantonales. Pour déterminer dans quelle mesure les amortissements, provisions, prestations étrangères à l'exploitation, contributions aux frais administratifs, etc. seraient admissibles du point de vue fiscal, il serait nécessaire, selon les circonstances, d'examiner aussi certains éléments de l'administration cantonale qui ne seraient eux-mêmes aucunement soumis à l'imposition. Pratiquement, il s'ensuivrait un large contrôle financier des cantons par la Confédération. Il est douteux que ces empiètements aient une heureuse influence sur la concorde dans l'Etat fédératif et l'indépendance des cantons.

#### *b. L'autonomie communale*

L'autonomie communale n'est autre chose que la compétence des communes pour remplir de manière indépendante certaines fonctions publiques. Dans les limites fixées par la constitution et la législation, les communes peuvent exercer ces fonctions à leur propre gré, c'est-à-dire sans contrôle de la part du canton. L'autonomie communale ne peut s'imaginer sans une certaine indépendance financière; si les communes n'ont pas de fonds propres, elles ne peuvent développer une activité indépendante dans les domaines qui leurs sont réservés. Cependant, les communes se voient fixer d'étroites limites pour se procurer les fonds nécessaires; il en est ainsi singulièrement pour leur compétence en matière de perception d'impôts. C'est pourquoi les communes, plus encore que les cantons et la Confédération, ont été obligées de trouver de nouvelles ressources courantes dans le rendement d'entreprises publiques. L'exploitation de ces entreprises joue un rôle considérable, surtout dans les grandes communes, en tant que source extraordinaire de recettes fiscales; elle a essentiellement contribué jusqu'ici à ce que les villes puissent satisfaire à des tâches sociales et culturelles toujours croissantes (voir chap. III, ch. 4). Il n'y a donc pas à s'étonner que



les communes précisément aient manifesté l'opposition la plus forte à l'imposition projetée des entreprises publiques. Etant donnée la grande importance des entreprises publiques pour les finances communales, les communes seraient en effet les plus touchées par cette imposition; en outre, elles auraient le plus de peine à compenser les diminutions de recettes qui en résulteraient. Il s'y ajoute que l'imposition des entreprises publiques non indépendantes entraînerait un contrôle étendu des finances communales par la Confédération. Ce que nous avons dit plus haut à ce sujet pour les cantons est aussi valable pour les communes, *mutatis mutandis*.

## V. Conclusions

En résumé, nous constatons que la proposition d'imposer les entreprises publiques ne peut résister à un examen approfondi, que cette imposition n'apporterait en particulier à la Confédération aucune recette importante, qu'elle se heurterait à des difficultés techniques assez sérieuses et qu'au surplus elle soulèverait des objections d'ordre politique.

La commission d'experts pour la réforme des finances de la Confédération (voir p. 46 du rapport du 14 mars 1947), ainsi que les cantons de Zurich, Berne, Schwyz, Unterwald-le-Haut, Unterwald-le-Bas, Soleure, Appenzell Rh.-Ext., Schaffhouse, Argovie, Thurgovie, Valais et Neuchâtel, la conférence des directeurs cantonaux des finances, le parti socialiste suisse et le parti suisse des paysans artisans et bourgeois, et enfin l'union des villes suisses, dans leurs mémoires relatifs à la réforme des finances fédérales, ont également exprimé un avis défavorable sur l'assujettissement des exploitations et établissements économiques des cantons et des communes à un impôt fédéral direct. Seule l'union suisse des arts et métiers a soutenu à cette occasion la thèse des promoteurs de l'initiative et demandé que les exploitations économiques des cantons et des communes soient assujetties comme les entreprises privées à un impôt fédéral direct.

Nous vous proposons, en conséquence, de rejeter l'initiative et nous joignons au présent rapport un projet d'arrêté dans ce sens.

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

Berne, le 21 avril 1950.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

**Max PETTPIERRE**

*Le chancelier de la Confédération,*

**LEIMGRUBER**

(Projet)

**ARRÊTÉ FÉDÉRAL**

sur

**l'initiative populaire concernant la participation des entreprises  
de droit public aux dépenses pour la défense nationale***L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'initiative du 21 octobre 1946 concernant la participation des entreprises de droit public aux dépenses pour la défense nationale et le rapport du Conseil fédéral du 21 avril 1950;

vu l'article 121, 5<sup>e</sup> alinéa, de la constitution fédérale et les articles 7 et suivants de la loi du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale,

arrête :

**Article premier**

L'initiative du 21 octobre 1946 concernant la participation des entreprises de droit public aux dépenses pour la défense nationale sera soumise au vote du peuple.

Cette demande a la teneur suivante :

Les citoyens suisses soussignés, ayant le droit de vote, demandent, conformément à l'article 121 de la constitution fédérale, que l'Assemblée fédérale prépare, en se basant sur la proposition suivante, conçue en termes généraux, une disposition complémentaire à la constitution fédérale du 29 mai 1874, et qu'elle la soumette au peuple dans le délai d'une année :

En se procurant les ressources nécessaires à la couverture des dépenses extraordinaires pour la défense nationale, la Confédération devra répartir équitablement les charges fiscales entre les entreprises publiques et privées. A cet effet, les entreprises industrielles et commerciales de droit public, dépendantes et indépendantes, des cantons et des communes, de même que les établissements de crédit et d'assurance cantonaux et communaux, devront être soumis à un impôt adapté à leur capacité économique et à leur rendement. En revanche, les établissements hospitaliers, d'assistance et d'éducation ainsi que les institutions poursuivant essentiellement un but social, culturel ou religieux seront exonérés de cet impôt.

**Art. 2**

Le peuple est invité à rejeter d'initiative.

**Art. 3**

Le Conseil fédéral est chargé d'assurer l'exécution du présent arrêté.

**RAPPORT du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative concernant la participation des entreprises de droit public aux dépenses pour la défense nationale (Du 21 avril 1950)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1950
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5850
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.04.1950
Date	
Data	
Seite	866-907
Page	
Pagina	
Ref. No	10 091 904

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.