

# FEUILLE FÉDÉRALE

114<sup>e</sup> année

Berne, le 25 mai 1962

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: **33 francs** par an;  
**18 francs** pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: **50 centimes** la ligne ou son espace; doivent être adressés *franco*  
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

8470

## MESSAGE

du

### Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la prorogation du régime financier de la Confédération (prolongation de la validité de l'art. 41ter de la constitution)

(Du 18 mai 1962)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le 11 mai 1958, le peuple et les cantons ont accepté l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958 instituant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération. Cet arrêté est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1959. Il limitait expressément aux années 1959 à 1964 la validité de l'article 41ter de la constitution, base sur laquelle sont perçus l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt pour la défense nationale et l'impôt sur la bière. Dans le présent message, nous vous exposerons les raisons qui nous engagent à vous proposer de prolonger de dix ans la validité de cet article constitutionnel.

## I. LA SITUATION INITIALE

### A. L'évolution des finances fédérales

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, le compte de la Confédération suisse accusait, à la fin de 1945, un découvert du bilan de 8,5 milliards de francs. Un quart de siècle auparavant, à la fin de 1919, le déficit était de un milliard. Il avait passé à 1,5 milliard à la fin de 1924. Pour éviter cette fois une situation semblable à celle qui suivit la guerre de 1914-1918, on maintint tout d'abord les mesures fiscales prises pendant la guerre sur la base de dispositions extraordinaires et on ne les abolit ensuite qu'en partie. Grâce surtout à l'impôt sur le chiffre d'affaires et à l'impôt pour la

défense nationale, qui constituaient près de la moitié de l'ensemble des recettes fiscales de la Confédération, on parvint, en suivant pour les dépenses une politique prudente, à réduire le découvert du bilan à 6,7 milliards de francs à la fin de 1958. Sous le nouveau régime décidé en 1958, on a pu réduire encore le découvert à 5,9 milliards à la fin de 1961.

Les comptes de la Confédération se sont clos de la manière suivante depuis 1950 :

### Compte général de la Confédération 1950-1961

	Charges	Revenus en millions de francs	Boni
1950	1 607	1 778	+ 171
1951	1 697	1 707	+ 10
1952	2 003	1 822	— 181
1953	1 947	1 903	— 44
1954	2 062	2 292	+ 230
1955	1 999	2 214	+ 215
1956	2 044	2 467	+ 423
1957	2 306	2 488	+ 182
1958	2 591	2 886	+ 295
1959	2 609	2 772	+ 163
1960	2 799	3 078	+ 279
1961	3 158	3 486	+ 328
Moyenne			
1950/1952	1 769	1 769	0
1953/1955	2 002	2 136	+ 134
1956/1958	2 314	2 614	+ 300
1959/1961	2 855	3 112	+ 257

Depuis 1950, les charges et les revenus du compte de la Confédération ont peu à peu augmenté. Pendant les quatre premières années, la situation financière a été fort instable, tandis que, de 1954 à 1956, on obtint régulièrement des bonis d'au moins 200 millions de francs. C'est sur la base de ces constatations que le Conseil fédéral élabora son projet de nouveau régime financier. Il se proposait d'amortir le découvert du bilan d'environ 250 millions par an. Au cours des délibérations parlementaires, le projet subit diverses modifications; dans sa forme définitive du 31 janvier 1958, il ne permettait plus d'attendre qu'un boni moyen de 140 millions.

Depuis 1956, les charges aussi bien que les revenus ont augmenté plus rapidement que pendant les années antérieures. Pour les charges, ce sont surtout les dépenses concernant le personnel, les subventions fédé-

rales et les frais d'acquisition du matériel de guerre qui se sont notablement accrus par rapport à la période précédant l'entrée en vigueur du régime financier de 1959 à 1964. Au chapitre des revenus, ce sont principalement les recettes provenant des droits de douane et des impôts qui ont augmenté. Il s'en est suivi qu'en moyenne, pour les trois premières années du nouveau régime financier, le boni du compte général de la Confédération a considérablement dépassé les 140 millions de francs que l'on attendait. Malgré les allègements décidés par les chambres, on a à peu près atteint la tranche de désendettement de 250 millions de francs que le Conseil fédéral, dans son message du 1<sup>er</sup> février 1957, considérait comme convenable pendant les périodes de prospérité économique stable.

## B. Perspectives d'avenir

### 1. Généralités

Les expériences faites pendant les dix dernières années montrent qu'il est très difficile, sinon impossible, d'émettre, quant à l'évolution des finances de la Confédération, des pronostics tant soit peu sûrs pour plusieurs années. Les charges et les revenus de la Confédération sont influencés dans une grande mesure par le développement des conditions économiques et politiques. Si l'on veut se faire une idée des dispositions qui pourraient être prises pour maintenir l'équilibre des finances et amortir convenablement le découvert du bilan à défaut des impôts sur le chiffre d'affaires et pour la défense nationale, dont la perception est limitée à fin 1964, le mieux est donc de prendre comme point de départ quelques considérations de nature générale.

Le revenu national suisse a constamment augmenté pendant ces douze dernières années. Durant ce temps, notre pays a fait partie du groupe des Etats où le développement économique a été le plus rapide. Il s'en est suivi, à vrai dire, que la capacité de production a augmenté bien au-delà des réserves de personnel autochtone. La forte expansion de notre économie a dépendu, dans une large mesure, de l'afflux croissant de travailleurs étrangers. En 1961, nous avons employé plus d'un demi-million d'étrangers soumis au contrôle, ce qui fait environ un cinquième du total des personnes occupées. Ce phénomène a cependant ses limites, de sorte qu'il faut s'attendre à un ralentissement graduel du processus d'expansion. L'entrée dans la vie professionnelle des jeunes gens nés dans les années à forte natalité, les investissements opérés pour diminuer le travail de l'homme, le progrès technique, l'augmentation continue de la population, l'extension des exportations (aujourd'hui fort aléatoire, il est vrai, en raison de l'incertitude qui règne quant à l'intégration économique) permettent de croire tout à fait possible que l'expansion économique se maintiendra et que les

conditions de vie continueront à s'améliorer. Cela n'exclut évidemment pas des fléchissements temporaires, de nature générale ou partielle, de la prospérité.

## 2. Recettes

L'augmentation ou la diminution du revenu national exercent une influence décisive sur les recettes de la Confédération. Le rendement des principales recettes, en particulier celui des droits de douane, de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale, dépend directement du développement du revenu individuel, de la consommation et surtout de l'activité qui se manifeste dans le domaine des investissements. Les recettes fiscales marquent ordinairement une augmentation un peu plus forte que le revenu national, car l'amélioration des conditions de vie diminue l'importance des minimums exonérés, des listes de marchandises franches d'impôt et des taux de douane plus bas pour les marchandises nécessaires à la vie, tandis que l'emploi plus étendu de marchandises de grande valeur entraîne une application plus large des taux plus élevés. Dans le domaine de l'impôt sur le chiffre d'affaires comme dans celui des droits de douane, le volume des transactions concernant les biens dits «d'investissement» augmente relativement plus que celui des transactions qui portent sur les marchandises de la consommation privée. Les recettes de l'imposition du revenu croissent en même temps, mais relativement plus que le revenu national, surtout par suite de l'augmentation du nombre des contribuables et du tarif progressif. Inversement, si le volume des affaires devait diminuer, les recettes fiscales de la Confédération baisseraient dans une mesure proportionnellement plus forte.

Un événement d'importance capitale pour les recettes fédérales serait l'incorporation de notre pays dans le système d'intégration économique européen, car elle ferait perdre à la Confédération le gros de l'une de ses recettes principales: les droits de douane. Si l'on aboutissait à une solution valable pour l'Europe entière et qui impliquerait une forte réduction des droits sur les produits industriels, comme aussi des droits sur les produits agricoles et des droits fiscaux, il ne nous resterait guère plus d'un cinquième des recettes douanières actuelles. Un tiers des recettes fiscales de la Confédération disparaîtrait ainsi. Il faudra combler immédiatement cette lacune. Les bases nécessaires à cet effet devraient être fixées dans l'arrêté réglant l'intégration. Une partie du produit des droits d'entrée sur les carburants est utilisée aujourd'hui pour financer la construction des routes nationales et principales, tandis que les droits sur le tabac sont entièrement employés à fournir la contribution fédérale à l'assurance-vieillesse et survivants. Il faut donc trouver les moyens qui permettront d'empêcher que ces sources ne tarissent si les droits de douane en question devaient disparaître.

Cet ensemble de problèmes concernant le remplacement des droits de douane en cas d'intégration européenne doit être séparé de la question

de la prolongation du régime financier en vigueur, déjà pour la raison que la constitution fixe la date à laquelle les nouvelles décisions devront entrer en vigueur. Cette date est le 1<sup>er</sup> janvier 1965. Mais il est pour le moment impossible de dire si les mesures destinées à remplacer les droits de douane devront être prises au moment de la prorogation du régime financier, ou encore avant ou après cette prorogation.

### 3. Dépenses

L'augmentation ou la diminution du revenu national exerce son influence non seulement sur les recettes, mais aussi sur les dépenses fédérales. Les dépenses de l'administration publique pour le personnel et le matériel subissent l'effet direct de l'expansion économique. Il s'y ajoute les charges imposées à la Confédération par le renforcement et la modernisation de la défense nationale, la protection civile, le développement de la politique sociale, l'accroissement de son activité dans le domaine de la recherche et de la formation professionnelle, ainsi que par sa collaboration sur le plan international, sans oublier l'aide aux pays en voie de développement.

Chacun des messages antérieurs sur les questions relatives au régime financier contenait des estimations sur l'évolution des finances fédérales. Des estimations ont été également faites cette fois-ci. Nous nous abstenons cependant d'en faire état. Les expériences faites au sujet des projets précédents ont montré que des publications de ce genre, malgré toutes les réserves exprimées dans les commentaires qui les accompagnaient, donnaient lieu à toutes sortes d'interprétations, qui parfois induisaient en erreur. Ces estimations n'aident guère à se faire une opinion sur les mesures à prendre. Il a fallu en outre constater que la réalité ne correspondait le plus souvent pas aux prévisions. Nous nous contentons de rappeler que, malgré une augmentation beaucoup plus forte des recettes et des dépenses fédérales, le régime financier en vigueur a permis jusqu'ici d'amortir dans une certaine mesure le découvert du bilan, compte tenu de la situation économique. Pendant les trois premières années, la disposition sur l'amortissement (art. 42bis) a pu être ainsi appliquée aux ressources mises à la disposition de la Confédération par l'article 41ter, de durée limitée. A la fin de 1961, comme nous l'avons dit, le découvert s'élève encore à 5,9 milliards de francs, alors qu'il était de 6,7 milliards lors de l'entrée en vigueur du régime, le 1<sup>er</sup> janvier 1959. Il est à prévoir que, si la prospérité se maintient, on obtiendra aussi des bonis pendant les années 1962, 1963 et 1964.

Ces considérations montrent qu'on a pu jusqu'ici freiner l'augmentation des dépenses fédérales, au moins de telle sorte qu'elle reste au niveau de l'accroissement des recettes créées par la constitution. Si aucun déséquilibre ne se manifeste dans le domaine économique ou politique, on pourra

donc dire que les recettes actuelles suffisent pour couvrir les dépenses que la Confédération doit faire pour accomplir ses tâches. Vu les expériences des dernières années et les perspectives de l'avenir immédiat, nous sommes encore plus convaincus qu'il est indiqué, dans des circonstances normales, de conserver, sans modification de taux, les recettes actuellement assurées à la Confédération. Si celle-ci devait se voir confier des tâches nouvelles et d'une importance inattendue, ou si l'expansion économique devait faire place à une période d'arrêt ou même à une dépression, il importerait, il est vrai, d'examiner de nouveau la situation.

## II. LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES

### A. Considérations fondamentales

#### 1. *Le régime financier en vigueur*

L'arrêté fédéral du 31 janvier 1958 instituant de nouvelles mesures constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération a inscrit dans la constitution (art. 41 *bis* et 41 *ter*) diverses recettes prévues primitivement par des dispositions extraordinaires. Cet arrêté a aussi inséré dans la constitution les principes concernant l'équilibre des comptes, la péréquation financière et l'interdiction des arrangements fiscaux. Les droits de timbre et la taxe d'exemption du service militaire firent l'objet de nouvelles dispositions constitutionnelles; l'impôt anticipé, jusqu'alors limité dans le temps, et les impôts dits de rétorsion furent inscrits à titre durable dans la constitution. En revanche, les dispositions de l'article 41 *ter* concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt pour la défense nationale et l'impôt sur la bière ne valent que jusqu'à la fin de 1964. Cet article prévoit en outre certaines limitations pour ces impôts, en particulier:

- Des taux maximums et l'intangibilité de la liste des marchandises exonérées, en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires;
- Des taux maximums et un minimum exonéré, en matière d'impôt pour la défense nationale;
- L'intangibilité de la charge qui grève la bière.

A l'article 8 des dispositions transitoires, les taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires et le tarif de l'impôt pour la défense nationale sont fixés de telle manière qu'ils atteignent les maximums indiqués par l'article 41 *ter*. La réglementation établie par cet article 8 ne peut être modifiée que par des lois d'exécution.

Les produits annuels de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale ont dépassé le milliard et constituent plus d'un tiers des recettes fiscales de la Confédération. Comme une diminution

des dépenses n'est guère probable, et qu'il faut au contraire s'attendre à une nouvelle augmentation (voir chiffre I, B, ci-dessus), le Conseil fédéral devait étudier de quelle manière il serait possible d'assurer à la Confédération des recettes du même ordre à partir de 1965.

## *2. Diverses possibilités pour le maintien du régime financier en vigueur*

### *a. «Réforme» des finances fédérales*

Il fallait d'abord se demander si l'impôt pour la défense nationale et l'impôt sur le chiffre d'affaires ne pourraient pas être remplacés par d'autres recettes fiscales. Cette question a été soulevée plusieurs fois, dans le passé, spécialement lorsqu'on parlait encore d'une «réforme» des finances fédérales. Mais toutes les tentatives de modifier le système fiscal sur des points essentiels n'ont abouti à rien; ainsi, la solution des contingents en 1950, l'initiative populaire pour la suppression de l'impôt sur le chiffre d'affaires en 1952, l'impôt fédéral dû par les personnes morales en 1956. On ne doit pas oublier que le système fiscal suisse est le résultat d'une longue évolution et que, dans l'enchevêtrement actuel des finances cantonales et fédérales, une «réforme» radicale de ces dernières aurait pour conséquence des atteintes profondes aux finances cantonales. C'est pourquoi, depuis la fin de la guerre, on n'a pu mettre sur pied que des réglementations se bornant pratiquement à maintenir ce qui existait déjà. De larges milieux sont arrivés à la conviction que la Confédération ne peut plus se passer de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale.

### *b. Prorogation, à titre temporaire ou durable, de l'impôt sur le chiffre d'affaires, de l'impôt pour la défense nationale et de l'impôt sur la bière*

Une réforme proprement dite des finances fédérales ne pouvant guère être sérieusement envisagée aujourd'hui, on devait se demander s'il fallait de nouveau prévoir l'adoption de dispositions de durée limitée ou essayer de faire inscrire dans la constitution, à titre durable, l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt pour la défense nationale et l'impôt sur la bière.

La répugnance à donner à la Confédération l'autorisation de percevoir à titre durable les impôts en question, spécialement l'impôt fédéral direct, a certainement beaucoup diminué; politiquement, il s'agit là cependant d'un but qui ne peut guère être atteint aujourd'hui. On doit considérer qu'il y a dans la constitution une relation entre la limitation de la perception dans le temps et la restriction apportée au droit fiscal fédéral par la fixation de taux maximums et d'autres dispositions (liste des marchandises franches de l'impôt sur le chiffre d'affaires, minimums exempts de l'impôt pour la défense nationale). Ces limitations rendent la réglementation fiscale rigide et ne laissent pas assez de jeu pour des éventualités futures. Dans les circonstances actuelles, une telle rigidité ne convient pas pour une réglementation durable. Tant que les comptes de la Confédération accuseront des

excédents analogues à ceux des dernières années, il ne faut cependant pas s'attendre que le parlement et les citoyens inclineront à voter une disposition constitutionnelle sans les limitations dont nous avons parlé.

La prorogation à terme de l'impôt sur le chiffre d'affaires, de l'impôt pour la défense nationale et de l'impôt sur la bière offre l'inconvénient que la base constitutionnelle pour la perception de ces impôts doit être créée à nouveau au bout d'un certain temps. On peut atténuer cet inconvénient en fixant une période plus longue que la période actuelle de six ans.

Lors des prorogations antérieures de régimes financiers, on a toujours apporté certaines modifications à la réglementation en vigueur, par exemple sous la forme d'extensions réitérées de la liste des marchandises franches de l'impôt sur le chiffre d'affaires, de la suppression de l'impôt sur le luxe et celle de l'impôt complémentaire sur la fortune en matière d'impôt pour la défense nationale, de l'institution de nouveaux tarifs, etc. En préparant la prorogation à terme de l'article 41<sup>ter</sup> de la constitution, nous avons donc examiné soigneusement si, cette fois également, des modifications devraient être apportées à la réglementation existante ou s'il serait préférable de la reconduire sans changements.

## B. Avant-projet et enquête du département des finances et des douanes en août 1961

### 1. Lignes générales de l'avant-projet

Au mois d'août 1961, nous avons autorisé le département des finances et des douanes à faire, auprès des gouvernements cantonaux, des associations économiques, des partis politiques et de la conférence des directeurs cantonaux des finances, une enquête sur la reconduction du régime financier de 1959 à 1964 et à leur soumettre un avant-projet d'arrêté fédéral sur la prorogation du régime financier de la Confédération, accompagné d'un rapport explicatif. L'avant-projet prévoyait la solution suivante:

- Proroger le régime actuel pour 10 ans, par un changement de l'année indiquée à l'article 41<sup>ter</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution (1974 au lieu de 1964); ne pas modifier les dispositions relatives à l'impôt sur le chiffre d'affaires et à l'impôt pour la défense nationale;
- Créer la possibilité de majorer d'un quart au plus, par la voie législative, les taux maximums fixés par l'article 41<sup>ter</sup> en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires et d'impôt pour la défense nationale, si l'équilibre du compte d'Etat se trouvait sérieusement compromis (nouvel alinéa 2 de l'article 42<sup>bis</sup>). Cette proposition partait de l'idée que cette mobilité des taux d'impôt atténuerait considérablement la rigidité du régime actuel. On pourrait alors recommander la prorogation de ce régime pour 10 ans avec la conviction que, pendant ce temps — sauf événements

- tout à fait extraordinaires — il ne serait pas nécessaire de toucher à la base constitutionnelle;
- Abroger l'article 41ter, 4<sup>e</sup> alinéa, de la constitution. Cette disposition, improvisée, prévoit que «la charge totale qui grève la bière proportionnellement à son prix et qui comprend l'impôt sur la bière, les droits de douane supplémentaires sur les matières premières pour la brasserie et sur la bière, ainsi que l'impôt sur le chiffre d'affaires, ne peut être ni augmentée ni réduite par rapport à son état le 31 décembre 1958». Le département des finances et des douanes était d'avis que la situation pouvait, pendant une nouvelle période de 10 ans, se modifier à tel point que l'intangibilité de la charge grevant la bière causerait un grand embarras; c'est pourquoi il proposait la suppression de cette disposition.

## 2. Autres questions

L'avant-projet du département des finances et des douanes prévoyait donc, en principe, la prorogation du régime actuel pour 10 ans, avec deux modifications (suppression de l'art. 41ter, 4<sup>e</sup> al., et variabilité dans le cas de l'art. 42bis, 2<sup>e</sup> al., Cst.). Dans son exposé, le département exprimait son avis sur quelques autres points encore.

Le département des finances et des douanes s'opposait à l'idée — défendue par divers cantons — de faire participer les cantons au produit de l'impôt anticipé. Sa raison principale était que la Confédération atteint, au moyen de l'impôt anticipé, une matière imposable qui n'est pas accessible aux cantons, de sorte que ces derniers ne voient pas de recettes fiscales leur échapper. Au contraire, grâce à l'impôt anticipé, ils en obtiennent qui leur échapperaient sans lui, car, malgré l'extension notable de la fraude, de nombreux contribuables sont amenés, par l'impôt anticipé, à déclarer leurs titres. Il faut donc admettre que les frais occasionnés aux cantons par leur collaboration dans le domaine de l'impôt anticipé sont plus que compensés par l'augmentation des rentrées des impôts cantonaux et communaux qui est une conséquence de l'impôt anticipé. On pourrait cependant, au besoin, discuter d'une majoration de l'impôt anticipé afin d'aider les cantons à lutter contre la fraude fiscale et à mieux atteindre la matière imposable.

Sur la base des expériences faites, le département des finances et des douanes s'est aussi abstenu d'insérer dans le projet des dispositions relatives aux économies, car des prescriptions efficaces de ce genre auraient peu de chances d'être acceptées par le parlement ou par le peuple. En outre, il serait vraisemblablement malaisé d'aboutir à une entente sur le genre des mesures d'économie à prendre aujourd'hui. Ce qui importe plus que des dispositions «sur le papier», c'est la volonté de faire des économies, qui doit animer le parlement, le Conseil fédéral, les départements et les diverses administrations.

S'exprimant sur la question des lois d'exécution, le département des finances et des douanes exposait qu'il n'y a aucune nécessité de mettre en vigueur les nouvelles lois d'exécution avant le moment ou au moment de l'entrée en vigueur de la prorogation du régime financier (1<sup>er</sup> janvier 1965), car la prorogation de l'article 41 *ter* de la constitution entraîne automatiquement celle de l'article 8 des dispositions transitoires et maintient ainsi en vigueur le droit existant. Les travaux préparatoires internes étant en bonne partie assez avancés, les différentes lois d'exécution pourraient être présentées successivement, peu après l'acceptation de la prorogation.

Le rapport s'exprimait aussi sur la question de la perte des recettes douanières dans le cas d'une intégration économique s'étendant à toute l'Europe. Il montrait pourquoi l'étude de cette question doit être séparée de celle de la prorogation du régime financier.

### C. L'enquête

Tous les gouvernements cantonaux, la conférence des directeurs cantonaux des finances, les partis politiques et 30 associations économiques ont donné leur avis sur l'avant-projet d'août 1961. On peut résumer ces avis comme il suit.

#### *1. Avis concernant le projet du département des finances et des douanes*

##### *a. Attitude générale à l'égard du projet*

La grande majorité des préavis approuvent le projet en principe. Cette approbation est cependant liée dans bien des cas à certaines conditions, au sujet desquelles les opinions divergent d'ailleurs profondément. Les uns font dépendre leur acceptation d'autres propositions de modifications, tandis que d'autres milieux déclarent ne pouvoir donner leur approbation que si le régime actuel est reconduit sans être modifié.

L'alliance des indépendants et la fédération des coopératives Migros rejettent expressément l'avant-projet.

##### *b. Durée de la prolongation du régime financier.*

La plupart des mémoires approuvent la durée proposée, soit 10 ans. Ici et là cette approbation est subordonnée à l'acceptation d'autres exigences. Pour le cas où ces dernières ne seraient pas admises, on propose une durée plus courte (5 à 6 ans). L'union libérale-démocratique, le parti populaire évangélique et l'association suisse des syndicats évangéliques exigent expressément une durée plus courte (6 ans). D'autre part, on trouve aussi exprimée l'opinion que la durée proposée ne devrait en aucun cas être réduite; l'union syndicale suisse et l'union fédérative du personnel des administrations et des entreprises publiques s'opposent à toute limitation de durée.

c. Suppression de l'article 41ter, 4<sup>e</sup> alinéa (intangibilité de la charge grevant la bière)

Parmi les avis exprimés sur cette question, il y en a à peu près autant de positifs que de négatifs. Les motifs allégués sont aussi tout à fait divergents. Certains milieux craignent une future majoration de l'impôt sur la bière, tandis que d'autres s'opposent à l'idée d'une réduction. C'est pourquoi la proposition est aussi faite d'inscrire dans la constitution la limitation d'une éventuelle majoration de la charge, et l'on soulève en outre la question du remplacement de l'impôt sur la bière par un impôt général sur les boissons alcooliques ou par l'imposition des alcools importés. Au contraire, l'union suisse des paysans et la fédération des associations coopératives agricoles de la Suisse s'opposent déjà résolument à l'institution d'un impôt sur le vin.

d. Institution d'un nouvel article 42bis, 2<sup>e</sup> alinéa (possibilité de majorer l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt pour la défense nationale)

Plus de la moitié des mémoires font à ce sujet de sérieuses objections ou rejettent la disposition proposée. Les rejetants comme les acceptants expriment ordinairement l'opinion que l'on devrait définir de manière plus exacte les conditions auxquelles pourraient éventuellement intervenir une majoration de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt pour la défense nationale. Parmi ces conditions, nous mentionnerons les suivantes :

- Pour que les deux impôts puissent être majorés, il faudrait que l'équilibre des comptes soit compromis de façon à la fois sérieuse et durable;
- Une majoration ne devrait intervenir qu'en période de prospérité économique, mais non en période de crise;
- Une majoration éventuelle devrait avoir lieu en même temps pour les deux impôts;
- Les taux maximums devraient être majorés dans la même proportion pour les deux impôts;
- Il faudrait prévoir non pas une majoration en pour-cent des deux impôts, mais une majoration par montants égaux;
- Une plus grande élasticité serait nécessaire. On devrait donc créer la possibilité de majorer l'un ou l'autre impôt ou les deux impôts en même temps, dans une mesure égale ou inégale;
- Il faudrait préciser que l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt pour la défense nationale pourraient être majorés, mais aussi réduits;
- Si les taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires étaient majorés, il faudrait compléter cette mesure par une extension de la liste des marchandises franches d'impôt;
- La possibilité d'une réduction de l'impôt pour la défense nationale devrait être aussi prévue;

- En même temps que la majoration des impôts, on devrait demander des économies;
- Seuls les impôts directs pourraient être majorés.

## *2. Autres propositions*

### *a. Impôt sur le chiffre d'affaires*

La perception d'un impôt général sur le chiffre d'affaires n'est rejetée complètement que par quelques voix tout à fait isolées. En revanche, divers mémoires expriment l'avis que les biens servant aux besoins de la vie devraient être exonérés d'impôts sur la consommation et demandent en conséquence une extension de la liste des marchandises franches d'impôt (p. ex. aux textiles; dans un mémoire, aussi aux chaussures). Ailleurs, on propose cependant de restreindre cette liste. Quelques mémoires demandent en outre la suppression des taux maximums fixés par la constitution.

Pour réaliser tous ces vœux, il faudrait modifier les dispositions constitutionnelles (art. 41 *ter*, 2<sup>e</sup> al.). Une proposition voudrait que si l'on modifie les bases juridiques on tienne compte aussi du postulat Frahier de 1952 (indemnisation des grossistes contribuables pour le travail qui leur est imposé). Cette proposition pourra être examinée à nouveau lors de la préparation des lois d'exécution.

### *b. Impôt pour la défense nationale*

Il y a eu de nombreuses propositions de modifier l'impôt pour la défense nationale. Quelques mémoires soulèvent la question de principe, savoir si l'on ne pourrait renoncer à la perception de cet impôt. Dans le cas où il ne pourrait en être question actuellement, ils proposent de prévoir, après l'achèvement du programme d'armement, une réduction par étapes et finalement l'abolition de cet impôt. D'autres mémoires expriment l'opinion qu'on devrait renoncer à fixer les taux d'impôt dans la constitution. Les propositions suivantes sont faites :

- Rétablir l'impôt complémentaire sur la fortune;
- Étendre l'imposition des bénéficiaires en capital aux personnes qui ne sont pas astreintes à tenir des livres;
- Instituer une imposition à la source dans certains cas déterminés;
- Imposer séparément les gains faits dans les loteries et au sport-toto;
- Elever les minimums imposables;
- Elever les déductions sociales et instituer des allègements pour les personnes âgées;
- Renforcer, mais aussi atténuer la progression;

- Modifier de diverses manières l'imposition des personnes morales (modifier le calcul de la déduction holding, imposer le dividende normal seulement entre les mains de l'actionnaire, laisser aux sociétés anonymes le choix entre l'imposition proportionnelle ou progressive, etc.);
- Instituer un impôt minimum;
- Modifier le traitement des ristournes et rabais ou supprimer l'imposition de ces prestations;
- Améliorer le barème pour la péréquation financière intercantonale;
- Modifier de diverses manières le droit formel régissant l'impôt pour la défense nationale (p. ex. renforcement des sanctions pénales, extension des obligations des tiers en matière de renseignements).

La plupart des propositions concernent non pas le projet constitutionnel mais la législation d'exécution. La réalisation de quelques-unes d'entre elles — surtout le rétablissement d'un impôt complémentaire sur la fortune et l'institution d'un impôt minimum — nécessiterait une modification des bases constitutionnelles (art. 41 *ter*, 3<sup>e</sup> al.).

### c. Impôt anticipé

Bien que l'exposé d'août 1961 se soit prononcé de manière négative sur la question de la participation des cantons au produit de l'impôt anticipé, presque tous les cantons, la conférence des directeurs cantonaux des finances et quelques autres mémoires demandent une participation allant de  $\frac{2}{7}$  à  $\frac{1}{2}$  du produit. Cette exigence est motivée surtout par le fait que l'impôt anticipé frappe une matière fiscale appartenant aux cantons et aux communes. On allègue aussi qu'une participation des cantons serait justifiée en raison des nombreux dérangements que leur occasionne l'impôt anticipé. Quelques mémoires demandent également qu'un certain montant de la participation soit employé à renforcer la péréquation financière intercantonale. Pour accorder aux cantons une participation au produit de l'impôt anticipé, il faudrait modifier la disposition constitutionnelle.

Dans de nombreux mémoires, et surtout dans ceux de cantons, on demande — spécialement en vue de mieux combattre la fraude fiscale — une majoration de l'impôt anticipé de 30 à 40 pour cent (y compris le droit de timbre sur les coupons). De divers côtés, on réclame la suppression du droit de timbre sur les coupons et l'incorporation du taux de ce dernier dans celui de l'impôt anticipé. La question d'une majoration de l'impôt anticipé pourra être examinée lors de l'établissement de la législation d'exécution; il en est de même pour les demandes ci-après :

- Étendre l'impôt anticipé (aux emprunts étrangers, à tous les rendements des certificats de copropriété et de trust, ce qui est déclaré particulièrement urgent);

- Etudier à nouveau le droit à l'imputation ou au remboursement pour les personnes domiciliées hors de Suisse;
- Remplacer dans certains cas la procédure de l'impôt anticipé par une procédure de déclaration;
- Instituer une disposition légale exonérant les intérêts des carnets d'épargne ou élever de 40 francs à 300 francs la somme exonérée;
- Indemniser les établissements financiers qui retiennent et versent l'impôt anticipé.

#### *d.* Droits de timbre

Dans le domaine des droits de timbre, différents vœux ont aussi été exprimés quant à la législation d'exécution. L'association des caisses suisses de prêts, système Raiffeisen, demande la suppression totale des droits de timbre.

#### *e.* Législation d'exécution

Un tiers environ des mémoires — les autres ne s'expriment pas sur cette question — émettent l'opinion que la législation d'exécution doit être mise sur pied aussi vite que possible. Certains demandent seulement que les lois d'exécution soient présentées successivement, après l'acceptation du projet constitutionnel; d'autres voudraient que la législation d'exécution existe déjà au moment où le régime nouveau ou prorogé entrera en vigueur, ou puisse au moins entrer en vigueur en même temps que le nouveau régime. Quelques mémoires déclarent que l'adoption de la législation d'exécution ne presse pas.

#### *f.* Dispositions concernant les économies

Un seul mémoire traite cette question et relève que les mesures institutionnelles garantissant la réalisation d'économies ne sont pas superflues et qu'il faudrait donc étudier si l'on ne devrait pas de nouveau prévoir une majorité qualifiée pour les arrêtés entraînant de grosses dépenses. Il faut dire cependant que les tentatives antérieures d'insérer à titre durable dans la constitution une disposition prescrivant une majorité qualifiée ont échoué.

#### *g.* Remplacement des droits de douane

La plupart des mémoires qui se sont exprimés à ce sujet approuvent l'idée de séparer nettement le problème du régime des finances fédérales et celui que poserait le remplacement des droits de douane à la suite d'une intégration économique de l'Europe. Un mémoire met en doute la possibilité de traiter séparément ces deux problèmes, tandis qu'un autre estime encore prématuré de s'exprimer à ce sujet.

L'idée de chercher à remplacer les droits de douane qui viendraient à manquer par la perception de taxes internes dans le secteur des marchandises

rencontre une vive opposition. Toutefois, la majorité des mémoires qui traitent la question approuvent cette solution. D'autres mémoires s'opposent de manière absolue à ce que les pertes au titre des droits de douane soient compensées par la perception de taxes internes dans le secteur des marchandises; ils exigent au moins que les impôts directs soient aussi employés à cette compensation.

#### *h. Amnistie*

C'est surtout dans les mémoires des cantons qu'on réclame une amnistie générale, spécialement à l'occasion d'une majoration éventuelle de l'impôt anticipé et d'une campagne contre la fraude fiscale. On relève cependant aussi que l'amnistie ne constitue pas à elle seule un moyen de combattre la soustraction des impôts et qu'elle devrait donc être assortie de mesures efficaces montrant que la fraude ne sera désormais plus rentable.

#### *i. Autres vœux*

On trouve dans quelques mémoires diverses propositions qui peuvent se résumer comme il suit:

- Corriger les effets d'un «régime des finances fédérales qui avantage actuellement les possédants»;
- Etudier des solutions permettant d'adapter notre système fiscal aux exigences du moment;
- Examiner à nouveau la possibilité d'un impôt fédéral dû par les personnes morales;
- Instituer un impôt fédéral sur les successions;
- Instituer une imposition appropriée de l'alcool;
- Accélérer la discussion du projet de loi en vue d'éviter la double imposition intercantonale (cette discussion est maintenant engagée au sein d'une commission d'experts);
- Etudier immédiatement, en vue de la législation d'exécution, les modifications à apporter au droit en vigueur, surtout quant à l'imposition des sociétés anonymes en mains de l'Etat et quant à la liquidation des sociétés immobilières;
- Examiner la possibilité d'unifier les bases de calcul des impôts;
- Réduire les dépenses militaires et les dépenses pour l'armement.

### *3. Appréciation des résultats de l'enquête*

L'aperçu des réponses reçues à la suite de l'enquête d'août 1961 confirme qu'il est juste d'envisager une nouvelle prolongation du régime financier actuel, autant que possible sans changer les dispositions constitutionnelles. Seul un très petit nombre de mémoires demandent une «réforme» des

finances fédérales et par conséquent de l'ensemble du système fiscal suisse. La plupart des autres propositions peuvent être réglées par la voie de la législation d'exécution, sans qu'il faille s'en occuper lors de la discussion du projet constitutionnel. Pour ce qui concerne les propositions relatives au projet constitutionnel, il faut observer qu'à une exigence s'opposent ordinairement une exigence contraire, de même poids. Le principe de la reconduction du régime actuel sans changements se tient donc dans le juste milieu. Même les deux modifications peu importantes que prévoyait le projet du département des finances et des douanes d'août 1961 ont rencontré une forte opposition. Nous ne pouvons donc pas nous dissimuler que tout changement de la réglementation existante susciterait la présentation de nombreuses autres demandes. Il serait ainsi impossible de maintenir le principe d'une prorogation sans changements, de telle sorte que le problème devrait être repris dans toute son étendue, sans profit essentiel.

### III. LE PROJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

#### A. Le projet constitutionnel

Nous fondant sur les travaux préparatoires du département des finances et des douanes et l'accueil que ces travaux ont reçu dans l'opinion publique, nous estimons que notre projet doit se borner à proroger de 10 ans, jusqu'à la fin de 1974, la validité de l'article 41 *ter* de la constitution. D'autres modifications ne doivent pas être envisagées.

Le présent projet d'arrêté fédéral se borne donc à modifier l'article 41 *ter*, 1<sup>er</sup> alinéa, en y remplaçant l'année 1964 par l'année 1974. Selon l'article 8 des dispositions transitoires de la constitution, les dispositions actuelles relatives à l'impôt sur le chiffre d'affaires, à l'impôt pour la défense nationale et à l'impôt sur la bière continuent à rester valables jusqu'à l'entrée en vigueur des lois d'exécution de l'article 41 *ter*.

#### B. Questions spéciales

En prorogeant la disposition constitutionnelle selon laquelle sont perçus l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt pour la défense nationale et l'impôt sur la bière, on maintient donc sans changements quant au fond le régime des finances fédérales en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1959. On précise ainsi que trois groupes de problèmes sont disjoints du projet actuel et réservés à des projets constitutionnels distincts; ces problèmes qui pourraient se poser à plus ou moins brève échéance pour les finances de la Confédération, sont les suivants:

- Les conséquences financières des tentatives d'intégration économique de l'espace européen;

- Les mesures à prévoir pour le cas où l'équilibre des finances fédérales serait compromis;
- Les mesures à prendre pour lutter plus efficacement contre la fraude fiscale.

### *1. Conséquences financières des problèmes concernant l'intégration économique*

Les conséquences financières de la participation de la Suisse aux tentatives d'intégration économique de l'espace européen devront être réglées à part, en dehors du régime financier. La disparition des recettes douanières et les autres effets secondaires de l'intégration économique se traduiront pour les finances fédérales par une perte de l'ordre de 1,5 milliard de francs par an. Ce montant doit être couvert par de nouvelles recettes.

### *2. Circonstances compromettant l'équilibre des finances*

Il est évident, mais il convient de le souligner, que le maintien du régime financier suppose que l'économie suisse continue à se développer sans trouble. Si, pour des raisons économiques, militaires ou autres, les dépenses de la Confédération devaient augmenter de telle sorte que les recettes actuelles ne suffiraient plus, il faudrait — puisque l'on renonce à la possibilité, prévue dans l'avant-projet, de majorer de façon limitée et à certaines conditions, l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt pour la défense nationale — ou bien rendre ces recettes plus productives, par des modifications de la constitution, ou bien en exploiter d'autres et chercher ainsi à rétablir l'équilibre des comptes.

### *3. Lutte plus efficace contre la fraude fiscale*

Le présent projet d'arrêté ne touche pas la question d'une amnistie fiscale accordée éventuellement par la Confédération; le rapport sur la motion Eggenberger concernant une lutte plus efficace contre la fraude fiscale, qui sera adressé prochainement aux chambres et qui pourra être discuté parallèlement au présent projet, traitera la question de l'amnistie dans un cadre plus large.

## **C. Législation d'exécution**

Les diverses «lois» fiscales actuelles appartiennent en grande partie à la législation extraordinaire des années de guerre. Leur maintien se fonde sur l'article 8 des dispositions transitoires de la constitution. La validité de cet article n'est pas expressément limitée; la prorogation de l'article 41 *ter* la prolonge automatiquement et maintient en vigueur le droit existant

jusqu'à ce qu'il soit remplacé par de nouvelles lois d'exécution. Il n'est aucunement nécessaire que les nouvelles lois d'exécution entrent en vigueur au même moment que le régime financier prorogé (1<sup>er</sup> janvier 1965). Le Conseil fédéral et les conseils législatifs devront d'ailleurs consacrer beaucoup de temps à ces lois d'exécution, assez étendues. Nous reconnaissons cependant qu'il serait souhaitable de mettre sur pied la législation d'exécution aussitôt que possible après la prorogation du régime financier. Les travaux préparatoires sont assez avancés pour que les diverses lois d'exécution puissent être présentées successivement sitôt que la prorogation aura été acceptée.

Nous prévoyons de les présenter dans l'ordre suivant :

- Loi d'exécution de l'impôt anticipé, qui réglerait aussi de manière fondamentale l'imposition des parts de fonds de placement;
- Loi d'exécution de l'impôt pour la défense nationale;
- Lois revisées sur les droits de timbre;
- Loi d'exécution de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Lors de la préparation et de la discussion parlementaire de ces lois d'exécution, on étudiera aussi en détail et on cherchera à résoudre les problèmes particuliers soulevés dans les différentes réponses à l'enquête d'août 1961. La loi sur l'interdiction de la double imposition intercantonale, déjà en préparation, pourra être traitée à ce moment-là.

\* \* \*

Nous fondant sur l'exposé qui précède, nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-joint.

Nous saisissons l'occasion, Monsieur le Président et Messieurs, pour vous prier d'agréer les assurances de notre haute considération.

Berne, le 18 mai 1962.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

*Le président de la Confédération,*

**P. Chaudet**

*Le chancelier de la Confédération,*

**Ch. Oser**

(Projet)

**ARRÊTÉ FÉDÉRAL**

concernant

**la prorogation du régime financier de la Confédération  
(prolongation de validité de l'art. 41 ter de la constitution)***L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les articles 85, chiffres 14, 118 et 121, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 18 mai 1962,

*arrête:***I**

L'article 41 ter, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution fédérale est remplacé par la disposition suivante:

Art. 41 ter, 1<sup>er</sup> al.

Pendant les années 1959 à 1974, la Confédération peut percevoir, outre les impôts qui sont de sa compétence en vertu de l'article 41 bis, un impôt sur le chiffre d'affaires, un impôt pour la défense nationale et un impôt sur la bière.

**II**

<sup>1</sup> Le présent arrêté sera soumis au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

14113

**Extrait des délibérations du Conseil fédéral**

(Du 15 mai 1962)

Le colonel Matthias Brunner, commandant des écoles de tir à Walenstadt, a été nommé instructeur d'arrondissement de l'infanterie. Pour le remplacer, le Conseil fédéral a désigné le colonel Marcel Bays, actuellement commandant des écoles de transmission de l'infanterie à Fribourg.

(Du 17 mai 1962)

Des subventions ont été allouées aux cantons suivants:

1. Zurich: Pour la correction du Niderbach, commune de Marthalen, Kleinandelfingen et Trüllikon;

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la prorogation du régime financier de la Confédération (prolongation de la validité de l'art. 41ter de la constitution)  
(Du 18 mai 1962)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1962
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8470
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.05.1962
Date	
Data	
Seite	1033-1051
Page	
Pagina	
Ref. No	10 096 546

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.