

**Message
concernant le remplacement du régime financier
et les impôts de consommation spéciaux**

du 18 décembre 1991

Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur, par le présent message, de soumettre à votre approbation les projets d'un arrêté fédéral concernant le remplacement du régime financier et les impôts de consommation spéciaux.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

18 décembre 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

La compétence de la Confédération de prélever l'impôt sur le chiffre d'affaires (IChA) et l'impôt fédéral direct (IFD) expire à fin 1994. Par le présent message, nous vous proposons de renouveler la base constitutionnelle garantissant le maintien de ces deux principales sources de recettes. Il est prévu de créer en même temps, au niveau constitutionnel, les bases nécessaires à l'instauration d'un régime moderne d'imposition de la consommation. Les dispositions constitutionnelles en vigueur, qui datent de la période de la dernière guerre mondiale, sont démodées en raison des changements économiques et sociaux intervenus depuis lors. Nous proposons en outre de nous acquitter d'un engagement pris envers la Communauté européenne et les Etats-Unis et de transformer nos droits de douane fiscaux en impôts de consommation spéciaux. Dans les deux cas, l'exécution des nouvelles normes constitutionnelles est réservée à la procédure de législation ordinaire.

Bien que l'introduction d'un nouveau régime financier ait été rejetée le 2 juin 1991, il est incontestable que la Confédération ne peut renoncer à ses deux principaux impôts, qui rapportent plus de la moitié de ses recettes. Le nouveau projet vise donc essentiellement à assurer le rendement de l'IChA et de l'IFD au-delà de 1994. Aussi est-il prévu de maintenir pour l'instant sans aucun changement le présent système fiscal. Actuellement, une nouvelle tentative ayant pour objet l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ne serait pas comprise par le peuple, qui la jugerait contraire à la volonté du souverain. Les éléments d'un système moderne de prélèvements sur la consommation ne seront repris que dans le cadre de la législation d'exécution des nouvelles dispositions constitutionnelles que propose ce message. Il est notamment question de la suppression de l'IChA sur les investissements (taxe occulte), des aspects techniques de la TVA et de l'extension de l'objet fiscal aux services.

Le nouveau projet se caractérise par sa simplicité. Premièrement, nous avons renoncé à lier entre elles les questions spécifiques. Le remplacement du régime financier et la transformation des droits de douane fiscaux en impôts de consommation spéciaux font l'objet de deux arrêtés fédéraux distincts. Deuxièmement, le projet se limite à un nouvel article constitutionnel dont la loi d'application sera soumise à l'approbation du Parlement. Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi d'exécution, le droit actuel est prorogé conformément à l'arrêté instituant un impôt sur l'IChA. Ainsi, rien ne change pour les producteurs et les consommateurs. Le projet n'ayant absolument aucune incidence sur le budget, il n'en résulte aucune recette supplémentaire ni un manque à gagner pour la Confédération.

Ce n'est que récemment que vous avez modifié le régime de l'impôt fédéral direct dans le cadre du projet relatif à l'harmonisation fiscale. Il n'est dès lors pas indiqué de remanier cet impôt. Par contre, même après le refus du nouveau régime financier, on ne saurait ignorer les sérieuses lacunes que présente à long terme l'impôt sur le chiffre d'affaires dans sa forme actuelle. C'est pourquoi la nouvelle disposition constitutionnelle prévoit la marge de manœuvre nécessaire, abstraction faite du taux, pour créer un impôt sur le chiffre d'affaires frappant les marchandises et les prestations de

service qui soit moderne et conforme aux normes de la CE. Une telle réforme n'est cependant possible que par la voie de la législation, de sorte qu'elle est soumise au référendum facultatif et donc au veto du peuple.

Bien que la Confédération doive pouvoir compter sur une certaine souplesse à long terme à l'égard de l'ICHA en raison du démantèlement croissant des droits de douane ainsi que de la réorientation prévue de sa politique agricole, le droit de référendum nous oblige à maintenir l'indication des taux maximaux dans la constitution. Il est en revanche prévu de renoncer désormais au caractère temporaire de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt fédéral direct. Ces deux principales ressources de la Confédération existent depuis plus de cinquante ans et financent environ 50 pour cent des dépenses fédérales. Il est probable que les efforts d'intégration à l'Europe, en particulier, continueront d'exercer une pression constante ces prochaines années sur une révision de notre régime financier. Indépendamment des délais qui nous seront impartis, ces adaptations de notre système fiscal devront s'effectuer si elles sont vraiment nécessaires. Il existe pour cela suffisamment d'instruments et de droits de participation à tous les niveaux politiques.

Un arrêté fédéral séparé créera en outre les bases constitutionnelles requises pour transformer les droits de douane fiscaux en impôts de consommation spéciaux. Cette transformation n'aura aucune incidence sur le budget; elle tient par ailleurs compte des affectations existantes dans le secteur du trafic routier ainsi que des engagements de longue durée pris par la Confédération sur le plan international.

Vu la sérieuse détérioration des finances fédérales, vous aurez à examiner presque en même temps un projet visant à assainir les finances fédérales. Au début de 1992, nous vous soumettrons en effet un vaste programme d'assainissement comportant des mesures sur le plan des dépenses comme des recettes. Dès que le remplacement du régime financier et ce programme seront assurés, il est prévu d'entreprendre des améliorations ponctuelles au titre de l'ICHA ainsi que, en accord avec d'autres pays, une taxe d'incitation sur les agents énergétiques. Celle-ci aurait un but écologique et son produit serait en grande partie remboursable, si bien que la charge fiscale demeurerait dans l'ensemble pratiquement inchangée.

Message

1 Généralités

11 Situation initiale

La compétence de la Confédération de prélever l'impôt fédéral direct (IFD) et l'impôt sur le chiffre d'affaires (IChA) est *limitée* à fin 1994 par l'article 41^{er}, 1^{er} alinéa, de la constitution (cst.). Le rejet du nouveau régime financier en votation populaire le 2 juin 1991 nous oblige dès lors à renouveler dans un bref délai la base constitutionnelle pour ces deux principales sources de recettes. Il est en même temps prévu de créer, au niveau constitutionnel, les *bases pour une modernisation de l'IChA* et, par un arrêté séparé, celles qui permettent de transformer les *droits de douane fiscaux* en impôts de consommation spéciaux. Dans les deux cas, l'exécution des nouvelles normes constitutionnelles est réservée à la *procédure de législation ordinaire*.

111 La genèse du projet du 2 juin 1991 et son refus

Dans notre *rapport sur le programme de la législature 1987-1991* (FF 1988 I 461), nous vous avons soumis notre conception sur la réforme des finances fédérales. Elle portait essentiellement sur la modernisation de l'impôt sur le chiffre d'affaires, en particulier l'exonération des biens d'investissement et des moyens de production (élimination de la *taxe occulte*) et l'imposition de certaines prestations de service bien définies, ainsi que l'introduction d'une taxe sur l'énergie. A la suite du débat que suscitèrent au Parlement les Grandes lignes de la politique gouvernementale et où notamment le projet d'une *taxe sur l'énergie* rencontra une résistance farouche, nous avons soumis quatre variantes pour un nouveau régime financier à la procédure de consultation. Elles prévoyaient toutes l'*élimination de la taxe occulte*, en divergeant toutefois sur la question de l'imposition de l'énergie et quant aux mesures de compensation proposées pour couvrir les pertes de recettes dues à la suppression de la taxe occulte.

Alors que les objectifs que nous avons formulés, tels que la neutralité au niveau du budget et sur le plan de la concurrence, une répartition équitable des charges fiscales et la conformité aux orientations européennes, avaient recueilli une large adhésion, les avis des milieux consultés étaient fort divergents en ce qui concernait l'aménagement concret du nouveau régime financier. Nombre d'entre eux étaient certes favorables en principe à l'adoption d'une *taxe sur la valeur ajoutée*, mais leurs intentions et intérêts divergeaient totalement, notamment au sujet du moment auquel le passage au nouveau système devait avoir lieu.

Après une étude minutieuse, estimant que l'introduction immédiate d'une taxe sur la valeur ajoutée était trop risquée, nous avons proposé, *conjointement avec un article constitutionnel où l'objet fiscal n'était pas précisé, d'inscrire dans les dispositions transitoires les modalités d'une modernisation de l'impôt sur le chiffre d'affaires*. La disposition constitutionnelle renonçait à limiter la durée de validité de l'IChA et de l'impôt fédéral direct et supprimait également, à l'exception du taux

maximum qui demeurerait inchangé, les restrictions matérielles de l'actuel IChA, notamment sa limitation au chiffre d'affaires réalisé sur les marchandises et les travaux de construction. Dans notre message du 5 juin 1989 (FF 1989 III 1), nous avons relevé expressément que l'article constitutionnel révisé créait la base légale nécessaire à un éventuel *passage ultérieur de l'impôt sur le chiffre d'affaires modernisé à la taxe sur la valeur ajoutée*.

Compte tenu des perspectives d'évolution de la structure d'âge de notre population, nous avons en outre proposé de prélever si nécessaire un supplément sur l'IChA pour le *financement de l'AVS* et, conformément à nos engagements pris sur le plan international, de *transformer nos droits de douane fiscaux* en impôts de consommation spéciaux. Enfin, par un arrêté fédéral séparé, nous avons proposé une révision de la loi sur les *droits de timbre*.

De nombreuses personnalités politiques ainsi que plusieurs médias ont critiqué notre projet comme étant une solution trop timide et peu élaborée, qui omettait notamment de proposer une taxe sur la valeur ajoutée ou des réductions au titre de l'impôt fédéral direct. La *Commission du Conseil des Etats* ne tarda pas à nous demander des rapports complémentaires sur les variantes possibles d'une TVA. Aussi a-t-elle ensuite décidé d'opter en faveur d'un *changement immédiat du système* en choisissant une solution conforme dans les grandes lignes aux normes appliquées par la CE. Il n'était en revanche pas question de modifier le taux de l'impôt, qui a été limité à 6,2 pour cent au niveau constitutionnel. Le Conseil des Etats a suivi les propositions de sa commission et le Conseil national a finalement adopté dans une large mesure la solution du premier Conseil.

Outre la réforme des finances proprement dite, le *train de mesures* présenté au Parlement comprenait également la *révision des droits de timbre* et le passage à l'*imposition proportionnelle des personnes morales* dans le cadre de la nouvelle loi sur l'impôt fédéral direct. Le fait que ces trois projets ne pouvaient être dissociés l'un de l'autre, devait garantir que le compromis réalisé au prix de gros efforts ne soit pas sacrifié en dernière minute sur l'autel de certains intérêts particuliers. Le projet était dans l'ensemble neutre au niveau du budget, quoiqu'il entraînait une certaine redistribution de la charge fiscale.

Par arrêté fédéral du 14 décembre 1990, vous avez adopté la réforme des finances de la Confédération. Le projet a cependant été rejeté en *votation populaire le 2 juin 1991* par 790 948 voix contre 664 304 et 23 cantons contre trois. La participation au scrutin était de 33,3 pour cent.

Il n'est pas facile d'*interpréter ce résultat*. Le dénominateur commun des adversaires est qu'ils ont rejeté le projet. Ce rejet est en partie motivé pour des raisons opposées. Les analyses du vote n'ont pas non plus donné des résultats concluants. Elles ont notamment établi comme principaux motifs du rejet de la réforme une *opposition croissante à tout nouvel impôt*, la crainte des consommateurs de devoir supporter une *charge supplémentaire* ainsi que la *complexité du projet*. Les enquêtes effectuées ne permettent certes pas de conclure à un refus catégorique de la taxe sur la valeur ajoutée, mais le fait est que ce type d'impôt ne suscite pas une large adhésion. Seuls 40 pour cent à peine des personnes interrogées se sont prononcées en faveur d'un *changement de système*. Dès lors, ces

prochaines années également, tout nouveau projet de TVA devrait comporter de *gros risques politiques*, surtout si le changement de système s'accompagne d'innovations sur le plan matériel.

112 Révision anticipée de la loi fédérale sur les droits de timbre

Le 14 décembre 1990, les Chambres fédérales avaient adopté une *révision de la loi fédérale sur les droits de timbre* ayant pour but de renforcer la compétitivité de la place financière suisse sur le plan international. Cependant, dépendant de l'adoption du nouveau régime financier qui fut rejeté le 2 juin 1991, cette modification ne put entrer en vigueur. Par la suite, une commission du Conseil national se pencha de nouveau, par le biais d'une initiative parlementaire, sur la modification adoptée fin 1990. Outre les décisions déjà prises, la commission proposa également des allègements fiscaux pour le droit d'émission. Elle demanda en particulier l'abolition du droit d'émission sur les parts de fonds de placement et la suppression des droits sur les transferts de siège et les restructurations. Pour ce qui est des mesures de compensation, elle exigea en outre l'abandon du droit sur les primes de l'assurance-vie adoptée par le Parlement.

Le Conseil fédéral reconnut la nécessité de procéder à des allègements en matière de droits de timbre. La situation financière de la Confédération se dégradant rapidement, il demanda toutefois de *limiter la réforme aux mesures vraiment urgentes pour la sauvegarde de la compétitivité de la place financière*. A cet égard, il consentit à la suppression du droit d'émission sur les parts de fonds de placement, mais se prononça en revanche contre la suppression des droits sur les transferts de siège et les restructurations. De plus, il n'était pas prêt à renoncer à l'imposition de l'assurance-vie non liée à titre de mesure de compensation. Parallèlement, il proposa une majoration du droit pour l'assurance de la responsabilité civile et l'assurance de corps de véhicule. Etant donné en particulier les taux appliqués à l'étranger, le Conseil fédéral estima qu'une majoration des taux de l'impôt dans ce secteur d'assurances était tolérable et supportable sur le plan de la concurrence.

Par décision du 30 septembre 1991, le Conseil national se rallia aux propositions de sa commission à part entière et le Conseil des Etats suivit deux jours plus tard, à savoir le 2 octobre 1991. La révision ainsi adoptée entraînerait une perte de recettes de plus de 400 millions de francs. Aussi un *référendum* a-t-il été lancé contre la loi révisée sur les droits de timbre.

113 L'aggravation des perspectives financières et le programme d'assainissement du Conseil fédéral

113.1 Evolution déficitaire des finances

L'état des finances de la Confédération s'est fortement détérioré en l'espace d'une année. Alors que le compte de 1990 présentait encore un résultat réjouissant, l'exercice en cours laisse prévoir un *déficit de plus de 1 milliard de francs*. Les perspectives du budget 1992 et du plan financier 1993-1995 de la nouvelle législature présentent à l'évidence une *charge excessive d'origine structurelle*.

Les bons résultats enregistrés par notre économie au cours des dernières années ont masqué le déséquilibre latent qui caractérise les finances publiques depuis plusieurs années déjà. Sous l'effet des importantes rentrées fiscales que nous a valu la haute conjoncture, une *extension des tâches* a été mise en œuvre qui dépasse de loin, à moyen terme, les possibilités financières de la Confédération. Une telle attitude à l'égard des dépenses ne pouvait durer qu'aussi longtemps que le produit de l'impôt anticipé et des droits de timbre, notamment, marquait une expansion exceptionnellement forte et que les recettes provenant de l'ICHa croissaient nettement plus rapidement que l'économie. Or le ralentissement conjoncturel a brusquement mis un terme à la *progression dynamique des recettes*. Les rentrées de l'impôt sur le chiffre d'affaires marquent le pas, les droits de timbre régressent depuis la fin des années quatre-vingt et même l'impôt anticipé n'augmentera plus que modérément. Les *faiblesses traditionnelles propres aux recettes fédérales* deviennent d'autant plus évidentes: les sources de recettes liées à la quantité ou au poids, telles que les droits d'entrée et les droits sur les carburants, l'impôt sur le tabac et les taxes sur l'alcool sont soumises à une constante érosion, qui est encore accentuée par les nombreux cycles de démantèlement tarifaire. Le fort renchérissement et les taux d'intérêt élevés agissent donc comme un poison sur les finances publiques puisque la majeure partie des dépenses est plus ou moins fonction d'automatismes rigides.

L'évolution de la *structure des recettes* au cours des dernières décennies est particulièrement révélatrice. En 1960, par exemple, les droits de douane représentaient encore un tiers des recettes totales, alors que cette part se réduit à un huitième en 1992. La part des rentrées de l'impôt anticipé et des droits de timbre dans l'ensemble des recettes a doublé durant le même laps de temps, en passant de 10 à environ 20 pour cent. Quant aux deux principales ressources de la Confédération, soit l'impôt fédéral direct et l'ICHa, qui ne peuvent être prélevés que jusqu'à fin 1994 selon le droit constitutionnel en vigueur, elles financent près de la moitié du budget fédéral. Avec la compensation des effets de la *progression à froid*, l'impôt fédéral direct a beaucoup perdu de son dynamisme. L'impôt sur le chiffre d'affaires, qui est fortement tributaire de la conjoncture en raison de sa part de revenu élevée provenant de l'imposition des investissements, rend également difficile un financement continu des tâches. Son assiette ne cesse par ailleurs de se rétrécir avec l'extension du secteur tertiaire. Aussi faudra-t-il sans doute l'élargir à moyen terme au secteur des services, qui est en progression et résiste mieux aux variations conjoncturelles. Pour les raisons énumérées ci-dessus, les deux principaux impôts ne parviendront plus à compenser l'érosion des autres sources de recettes de la Confédération.

Les perspectives budgétaires à moyen terme suscitent de vives inquiétudes. Bien que les hypothèses macro-économiques soient dans l'ensemble optimistes, les recettes ont tendance à se tasser. Elles ne suivent plus la croissance globale de l'économie, ce qui se traduit par une *réduction de la charge fiscale*. La *quote-part fiscale* risque de baisser de 9,2 pour cent en 1989 à 8,6 pour cent en 1995. Les dépenses continuent par contre d'augmenter à un rythme soutenu. Le développement considérable des tâches amorcé ces dernières années allié au peu d'empressement à renoncer aux engagements pris jusqu'ici entraînent un accroissement sensible de la quote-part des dépenses publiques et une sérieuse détérioration de

la situation financière de la Confédération. Le plan financier de la législature présente en effet des déficits allant jusqu'à plus de 5 milliards de francs par an.

113.2 Nécessité d'un assainissement des finances

Lorsque des déficits se chiffrent par milliards durant plusieurs années, ils occasionnent des *coûts élevés pour l'économie d'un pays*. Une hausse massive de la dette publique provoque une montée des taux d'intérêt, entrave la lutte contre l'inflation et constitue une menace pour une monnaie forte et stable. Si l'on ne combat pas résolument la pratique du déficit public et la dépréciation de la monnaie, il devient toujours plus difficile de briser le cercle vicieux causé par l'endettement accru, l'alourdissement de la charge d'intérêts, les augmentations d'impôts et l'inflation. Une politique budgétaire laxiste conduit par conséquent à une détérioration des conditions générales de notre économie.

Nous devons commencer par intervenir *sur le plan des dépenses* pour rééquilibrer les finances fédérales. En procédant à des coupes sélectives et à des réductions linéaires, il s'agit de ramener la croissance des dépenses au rythme de développement de l'économie. C'est également en étant crédibles dans nos efforts d'économies que nous parviendrons à faire passer aux projets fiscaux imminents le cap du référendum. Cependant, la Confédération ne pouvant tout simplement abandonner certains secteurs de tâches éminemment importants, l'impasse financière de quelque 5 milliards de francs ne pourra pas être comblée uniquement par des réductions de dépenses. Aussi prévoyons-nous d'équilibrer les finances pour moitié environ par des *mesures d'économies* et pour l'autre moitié par une *amélioration des recettes*. Nous vous remettrons un message au début de 1992.

113.3 Réductions de dépenses

Au gré de la *mise au point du plan financier*, nous avons réduit de manière substantielle les demandes présentées par les départements. D'autres mesures de compression ont échoué en raison d'engagements légaux ou d'arrêtés pris récemment par le Parlement. Si l'on veut ramener la croissance des dépenses à un niveau supportable à moyen terme, il faut donc également redimensionner certains *engagements et tâches votés par des lois*. Les charges de base actuelles sont trop élevées.

Nous proposons en outre d'avoir à nouveau recours à l'instrument du *«frein aux dépenses»*. Il est prévu d'inscrire dans la constitution que les décisions du Parlement qui engendrent des dépenses excédant celles de nos propositions soient soumises à un vote extraordinaire requérant la majorité absolue de tous les membres de chacun des deux conseils. Un tel frein aux dépenses était déjà en vigueur de 1975 à 1979. Contrairement au précédent, ce nouvel instrument sera aménagé de manière très simple. Le vote extraordinaire sera contraignant pour toutes les décisions en matière de dépenses qui outrepassent nos propositions.

113.4 Recettes supplémentaires

Un assainissement comportant uniquement des mesures sur le plan des dépenses impliquerait des réductions tellement draconiennes qu'elles risqueraient de ne pas être acceptées au niveau politique et qu'elles porteraient sensiblement préjudice à l'accomplissement des tâches dans les domaines concernés. Comme environ les deux tiers des dépenses sont des subventions, les finances également en souffrance des cantons et des communes seraient gravement affectées par ces réductions, d'où la nécessité de prendre aussi des mesures touchant les recettes. Nous entendons vous les proposer dans le cadre du programme d'assainissement. Lier les améliorations sur le plan des recettes avec le projet de remplacement du régime financier conduirait en revanche à une solution compliquée où la conception fondamentale de ce régime au niveau constitutionnel se mêlerait à des mesures individuelles et plus spécifiques.

Nos propositions visent essentiellement à *augmenter les impôts de consommation spéciaux*. Cela permet d'éviter des collisions avec le régime financier et le rendement fiscal des cantons n'en est pas affecté.

12 Interventions parlementaires

De nombreuses interventions parlementaires ont été présentées au sujet de la *réforme des finances au lendemain du 2 juin 1991*. Nous abordons de manière plus détaillée, ci-après, les principales exigences qui y sont formulées.

121 Réforme de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt fédéral direct

Trois interventions demandent essentiellement une modernisation immédiate de l'impôt sur le chiffre d'affaires et un démantèlement simultané de l'impôt fédéral direct (IFD). La *motion 91.3230 Fischer-Seengen* du 20 juin 1991 «Finances fédérales» exige en substance un impôt sur la consommation compatible au droit de la CE et un abaissement progressif de l'impôt fédéral direct, de façon à atteindre le niveau d'un impôt servant à la péréquation financière. La *motion 91.3353 du groupe démocrate-chrétien* du 3 octobre 1991 «Nouveau régime des finances fédérales» vise également à déplacer la charge fiscale des impôts sur le revenu vers les impôts sur la consommation, notamment par une nouvelle conception des impôts indirects, y compris l'élimination de la taxe occulte, et par une adaptation de l'impôt fédéral direct. Quant à la *motion 91.3332 Jaeger* du 2 octobre 1991 «Nouveau projet de régime financier», elle demande l'élaboration d'un projet n'ayant aucune incidence sur le budget, qui prévoit une taxe sur la valeur ajoutée mais par contre des allègements au titre de l'impôt fédéral direct. Ceux-ci ne devront pas modifier la répartition des charges au détriment des revenus moyens ou modestes.

Les *motions* de teneur identique *91.3170 Pidoux* et *91.3177 Cavadini* des 11/12 juin 1991 se limitent en revanche à un «Réaménagement de l'impôt fédéral direct». Celui-ci exercera désormais uniquement une fonction de péréquation financière

entre les cantons et sera donc progressivement réduit. La baisse des revenus qui en résultera pour la Confédération s'accompagnerait d'une diminution équivalente des subventions fédérales, tandis que les cantons seraient amenés à augmenter leurs propres impôts.

Nous ne pouvons nous rallier aux propositions qui exigent l'introduction immédiate d'une taxe sur la valeur ajoutée compatible avec le droit de la CE. Il est clair que la votation du 2 juin était axée principalement sur le passage de l'impôt sur le chiffre d'affaires à la *taxe sur la valeur ajoutée*. Les analyses du vote montrent sans équivoque que, ces prochaines années également, tout nouveau projet de TVA comportera un gros risque politique. En effet, si le taux d'impôt devait être en même temps relevé de plusieurs points de pourcentage pour compenser les moins-values dues à la réduction ou à la suppression de l'impôt fédéral direct, le projet échouerait inmanquablement.

Nous devons également renoncer à une *modernisation immédiate de l'impôt sur le chiffre d'affaires*. Un tel projet nécessiterait à nouveau des dispositions transitoires détaillées de la constitution et rencontrerait une opposition semblable à celle qui s'est manifestée à l'égard du projet de TVA. Dans un deuxième temps, on envisage d'entreprendre la réforme de l'ICHA au niveau légal. Le nouvel article constitutionnel que nous proposons donne au législateur une *marge de manœuvre* suffisante pour créer à long terme un impôt de consommation moderne ayant le moins d'incidences possible sur le plan de la concurrence et du commerce extérieur. Entre-temps, le droit actuel resterait en vigueur, conformément à l'arrêté instituant un impôt sur le chiffre d'affaires. Notre projet observant strictement le critère de la neutralité au niveau du budget, il n'entraîne aucune augmentation ou réduction de recettes. Il supprime par contre le caractère temporaire des deux principales ressources de la Confédération.

Après en avoir délibéré pendant plus de sept ans, le Parlement a adopté pour la première fois, à fin 1990, une loi sur l'*impôt fédéral direct*, qui entrera en vigueur seulement le 1^{er} janvier 1995. Un an à peine après la fin des débats aux Chambres, nous sommes peu favorables à un large démantèlement de cet impôt comme d'aucuns l'exigent. Les motionnaires semblent également ignorer que d'importants allègements fiscaux non compensés sont intervenus avec le *«programme urgent»* et le *«renforcement de la «déduction holding»* (passage de la méthode dite au rendement brut à celle dite du rendement net) dans le cadre de la nouvelle loi fédérale. D'autres allègements touchant l'impôt fédéral direct compromettraient l'équilibre social d'un nouveau projet. Ils s'appliqueraient avant tout aux revenus élevés et devraient être compensés par d'autres impôts. Or, après le 2 juin, il n'est plus possible de trouver des compensations recueillant une majorité, du moins pas au titre de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Les sombres perspectives budgétaires ont balayé toute marge de manœuvre pour accorder des cadeaux sur le plan fiscal.

De même, la proposition des motionnaires Pidoux et Cavadini de compenser les pertes de recettes en *réduisant les subventions accordées aux cantons* ne résiste pas à un examen approfondi. Les deux motions ne précisent d'ailleurs pas les subventions qui subiraient une réduction. L'examen des deux projets concernant une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a révélé la complexité d'une telle entreprise et la difficulté de trouver un consensus; cela

d'autant plus que la Confédération devra déjà opérer de douloureuses coupures dans les transferts aux cantons dans le cadre de ses efforts d'assainissement. Relevons enfin l'important effet de péréquation financière qu'exercent les subventions fédérales, puisque les recettes encaissées à ce titre par tête d'habitant sont presque 20 fois plus élevées dans les cantons financièrement faibles que dans les cantons à forte capacité financière.

L'objectif des motions est par ailleurs de maintenir inchangée la charge fiscale imposée par la Confédération et les cantons et d'éviter que la modification ne favorise les revenus élevés. Il est notoire que le barème de l'impôt fédéral direct accuse une plus forte progression que celui des impôts cantonaux sur le revenu et que le montant du revenu exonéré de l'IFD est supérieur à celui que prévoit la plupart des lois fiscales des cantons. De plus, les cantons présentent de grandes différences tant à l'égard de l'impôt fédéral direct qu'entre eux en ce qui concerne le montant des déductions. Il est donc certain qu'il sera très difficile, voire parfois impossible à notre avis, de transformer les lois cantonales de manière que la charge (globale et individuelle) des contribuables reste la même, tout en permettant aux cantons de compenser pleinement leurs moins-values provenant d'une réduction des subventions fédérales. A cela s'ajoute qu'en cas de rabaissement de l'impôt fédéral direct au rang d'un *impôt servant uniquement à assurer la péréquation financière*, les cantons à forte capacité financière ne participeraient plus au produit de cet impôt, ce qui diminuerait sans doute leur intérêt à la taxation et à l'encaissement de cet «impôt résiduel».

Une multitude de propositions nous sont soumises avec la *motion 91.3134 Spielmann* du 3 juin 1991, qui vise en principe un nouveau régime sans taxe sur la valeur ajoutée ainsi qu'une réforme de l'impôt fédéral direct. Le motionnaire propose plusieurs mesures telles qu'une imposition de la fortune et des avoirs fiduciaires, une progression plus rapide et la suppression d'exonérations fiscales.

Un *impôt sur la fortune* concurrencerait les compétences fiscales des cantons et des communes. Son rendement serait par ailleurs faible et il favoriserait le transfert de fortunes à l'étranger. Un relèvement à un pour cent du taux d'impôt sur le *capital des personnes morales* constituerait une mesure trop incisive qui compromettrait sérieusement le financement propre des entreprises. Une *imposition des exportations de capitaux* ne saurait entrer en ligne de compte non plus. Elle s'oppose non seulement au mouvement de libéralisation observé sur les marchés financiers européens, mais entrave également une allocation optimale des facteurs de production. Sa réalisation occasionnerait en outre des frais considérables et disproportionnés par rapport aux recettes. Un *contrôle des mouvements de capitaux* n'est pas un instrument adéquat non plus. La France a par exemple fait de mauvaises expériences avec cette mesure dirigiste.

122 Réforme financière écologique

La *motion 91.3145 du Groupe écologiste* du 4 juin 1991 intitulée «Réforme financière écologique» vise essentiellement un système qui grève les énergies et les ressources naturelles, exige une application conséquente du principe du pollueur payeur et demande en compensation une réduction graduelle et équivalente de l'IchA.

Le remplacement de l'ICHA par un impôt frappant l'énergie et les ressources naturelles ne nous paraît pas être une voie possible. Nul ne conteste que le système fiscal actuel peut et doit être amélioré quant à ses incidences sur l'environnement, par exemple en supprimant les avantages dont bénéficient les usagers de moyens de transport privés en matière d'imposition du revenu. Toutefois, les impôts généraux sur la consommation et les revenus assumeront également à l'avenir la charge principale du financement des collectivités publiques. Or les taxes d'incitation à caractère écologique tendant à réduire ou à empêcher les atteintes du milieu naturel et, partant, à entamer les bases de calcul ne sauraient remplir à elles seules ce rôle de financement.

En accord avec les objectifs de la motion, nous préconisons par contre également le recours accru à des instruments conformes à l'économie de marché dans le domaine de la politique de l'environnement et de l'énergie. Il est essentiellement question d'imposer davantage la consommation d'énergie. Dans le cadre de notre lutte contre la pollution atmosphérique et de notre politique visant à réduire les émissions de CO₂ ainsi que de l'assainissement des finances fédérales, nous vous soumettrons suffisamment tôt nos propositions en veillant à mettre au point les différents projets faisant l'objet de divergences et à en assurer la coordination.

13 Objectifs et conception du régime financier

131 Sauvegarde des principales recettes de la Confédération

L'article 41^{ter} cst. limite la compétence de prélever l'impôt fédéral direct et l'impôt sur le chiffre d'affaires à fin 1994. Ces deux impôts financent près de la moitié des dépenses de la Confédération. Notre principal objectif est donc par définition de garantir le maintien de ces deux ressources primordiales au-delà de 1994. En même temps ou presque, il s'agit de contrecarrer la détérioration de la situation financière qui nous menace. Nous vous soumettrons par conséquent, au début de 1992, un vaste programme d'assainissement comportant des mesures sur le plan des dépenses comme des recettes. Dès que le remplacement du régime financier et ce programme seront assurés, nous prévoyons d'entreprendre des améliorations sélectives dans le domaine de l'ICHA et de préparer, en accord avec les mesures prises dans d'autres pays, une taxe d'incitation sur les agents énergétiques. Celle-ci aurait un but écologique et son produit serait en grande partie remboursé.

Les analyses auxquelles nous nous sommes livrés ci-devant concernant la votation populaire du 2 juin 1991 ainsi que la sérieuse détérioration de la situation financière de la Confédération nous amènent à renoncer à une réforme immédiate de notre système fiscal dans le cadre de ce projet. A l'heure actuelle, une nouvelle tentative visant à introduire la taxe sur la valeur ajoutée ne serait notamment pas comprise par le peuple, qui la jugerait contraire à la volonté du souverain (cf. ch. 111 et 121).

La suppression de la taxe occulte a fortement empreint la votation du 2 juin dernier. Les mesures destinées à compenser l'important manque à gagner ont quant à elles contribué de manière non négligeable à la résistance des milieux directement concernés (artisans, petites entreprises et consommateurs). Compte tenu également de la précarité des finances fédérales, il convient de renoncer pour l'instant,

dans le cadre de cette réforme, à un dégrèvement des biens d'investissement et des moyens de production. L'assainissement des finances de la Confédération nécessite déjà des mesures draconiennes sur le plan des dépenses comme des recettes. Il est donc carrément impossible de compenser des *pertes supplémentaires* évaluées à plus de 2 milliards de francs.

Tout allègement au titre de l'impôt fédéral direct profite avant tout aux revenus élevés ou très élevés et devrait être compensé par une imposition plus forte de la consommation. Or une telle réforme fiscale serait inéquitable du point de vue social et échouerait en raison des obstacles dus au référendum.

En comparaison internationale, notre système fiscal comporte une part relativement élevée d'impôts directs et une part d'autant plus faible d'impôts de consommation. Divers milieux exigent dès lors une réforme fiscale susceptible d'inverser ces relations. Nous prenons cette préoccupation au sérieux, en y opposant toutefois les deux considérations ci-après:

- *Le niveau global de la charge d'impôts* importe davantage que notre structure fiscale pour ce qui est de la compétitivité de notre économie sur le plan international. Or, s'agissant de ce chiffre-clé essentiel, la Suisse enregistre aujourd'hui encore les valeurs les plus basses de tous les Etats d'Europe occidentale. Seuls les Etats-Unis et le Japon, les deux grandes puissances économiques, font meilleure figure, connaissant curieusement eux aussi une imposition très faible de la consommation.
- Notre *système fiscal fédéraliste* ne saurait être modifié profondément par des mesures prises uniquement au niveau fédéral. En effet, la part qui reste à la Confédération sur les rentrées de l'impôt fédéral direct par rapport à l'ensemble des impôts directs que prélèvent les trois niveaux de collectivités publiques est inférieure à 10 pour cent. Même en déplaçant complètement ces recettes sur l'imposition de la consommation, notre structure fiscale ne se modifierait qu'à raison de quelques points de pourcentage seulement. Notre situation actuelle est principalement due au fait que l'impôt sur le chiffre d'affaires est limité par la constitution, ainsi qu'à l'existence des impôts cantonaux et communaux sur le revenu. Toute correction décisive de notre structure fiscale devra donc porter sur ces deux points et non sur l'impôt fédéral direct, qui joue un rôle important pour la péréquation sociale et intercantonale.

132 · **Simplicité et neutralité du projet au niveau du budget**

Si le projet soumis au vote le 2 juin a été rejeté, c'est surtout en raison de son objectif ambitieux. Les propositions peaufinées ont dans l'ensemble paru trop compliquées. Cet échec provient dans une large mesure, d'une part, du *lien que le Parlement a établi entre le régime financier et la réforme des droits de timbre ainsi que du réaménagement du barème de l'impôt fédéral direct applicable aux personnes morales* et, d'autre part, des *dispositions transitoires détaillées* qu'il fallait apporter à la constitution pour une modernisation de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Cet amalgame n'était plus guère compréhensible pour nombre de citoyennes et de citoyens, sans compter qu'il leur était également difficile de se former une opinion

en raison des diverses imbrications inhérentes au projet. Il en est résulté une concentration fatale de l'opposition sur certains éléments de la solution proposée. Il s'agissait de prendre en compte ces expériences dans l'élaboration du nouveau projet, ce qui explique sa conception simple.

Premièrement, il exclut tout lien entre les différents objets. En ce sens, nous vous soumettons avec deux arrêtés distincts le *remplacement du régime financier* et la *transformation des droits de douane fiscaux en impôts de consommation spéciaux*. Nous vous présenterons ensuite, dans un message séparé, les mesures visant à *assainir les finances fédérales*.

Deuxièmement, le projet concernant le remplacement du régime financier se limite à une *modification de l'article 41^{er} cst*. L'exécution du nouvel article est réservée à la législation ordinaire. Le droit actuel défini par l'arrêté instituant un impôt sur le chiffre d'affaires restera applicable jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi fédérale portant création de l'impôt sur le chiffre d'affaires modernisé. L'adoption de la *procédure législative habituelle à deux paliers* permet de limiter le projet aux questions d'ordre général, ce qui est approprié pour les besoins de la constitution et également adéquat pour une votation populaire obligatoire. Le projet peut dès lors ne pas contenir des dispositions transitoires détaillées et par conséquent compliquées, et n'est pas encombré par certains points de la réforme, pas plus qu'il n'entraîne des recettes supplémentaires. Rien ne change pour l'instant en ce qui concerne l'ICHa avec l'acceptation du nouvel article constitutionnel. Les modifications ne pouvant être apportées que par la voie de la législation, elles sont dès lors soumises à nouveau au veto du peuple par le truchement du référendum facultatif.

133 Création d'une marge de manœuvre pour l'impôt sur le chiffre d'affaires

Ce n'est que récemment, soit à fin 1990, que vous avez redéfini l'*impôt fédéral direct* dans le cadre d'une loi. Pour les raisons que nous venons d'évoquer (cf. ch. 121), nous ne voyons *aucune nécessité de réformer cet impôt*. Il est donc prévu de reprendre telles quelles – hormis la suppression du caractère temporaire de l'impôt – les dispositions actuelles de l'article 41^{er}. Il en va de même pour les *taux maximaux* fixés dans la constitution. Dans le domaine des impôts directs, la Confédération entre en quelque sorte en concurrence avec les cantons et les communes au sujet d'une même masse imposable. Une radiation des taux maximaux de l'impôt fédéral direct susciterait en conséquence une *opposition massive de la part des cantons*, ce qui compromettrait sérieusement tout le projet.

En revanche, même après le vote négatif du 2 juin, l'*ICHa* continuera de présenter de sérieuses déficiences conceptuelles à long terme. Nous entendons vous proposer dans un deuxième temps, lorsque le remplacement du régime financier et le programme d'assainissement seront assurés, des *propositions concrètes pour une réforme de l'ICHa*, qui comporteront essentiellement une extension de cet impôt aux services ainsi que l'élimination de la taxe occulte. C'est pourquoi le nouvel article constitutionnel ne comprendra désormais plus certaines limitations, notamment quant à l'objet fiscal, en accordant au législateur la marge de

†

manceuvre dont il a besoin pour créer un *impôt de consommation moderne* frappant les marchandises et les prestations de service, mais *qui ait le moins d'incidences possible sur le plan de la concurrence et du commerce extérieur*. Il convient également de supprimer le *caractère temporaire* de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Les prélèvements sur la consommation étant réservés depuis toujours presque uniquement à la Confédération, ils constituent sa source principale de financement. Pour des raisons politiques, il sied toutefois de maintenir le *taux maximum* actuel inscrit dans la constitution. Cela bien que le démantèlement croissant des droits de douane et la réorientation de la *politique agricole* (développement du système des paiements directs au lieu des garanties en matière de prix et de vente des produits) obligeront la Confédération à faire preuve d'une certaine souplesse dans l'imposition de la consommation.

134 Transformation des droits de douane fiscaux en impôts spéciaux de consommation

Les modifications proposées, en application d'engagements internationaux, créent les bases constitutionnelles d'une transformation des droits fiscaux en impôts internes de consommation. Sont concernés par la transformation les *droits fiscaux sur les huiles minérales et leurs dérivés* ainsi que sur les *automobiles et leurs pièces*. Pour ces marchandises, les impôts de consommation remplacent les droits de douane. Le changement est essentiellement d'ordre technique; il n'en résulte pratiquement pas d'incidence pour le consommateur. L'opération est neutre sur le plan budgétaire; elle maintient le régime actuel qui implique que le produit des droits d'entrée sur les carburants soit obligatoirement affecté à des tâches en rapport avec le trafic routier, bien que, pour des raisons budgétaires, un relâchement d'une telle prescription soit souhaitable.

En tant qu'entité thématique, la transformation des droits fiscaux en impôts de consommation doit être réglée dans un arrêté fédéral distinct.

14 Disposition constitutionnelle sur l'imposition du chiffre d'affaires

141 Abandon d'une modernisation immédiate de l'impôt sur le chiffre d'affaires, reconduction provisoire du droit actuel

Après le rejet en votation populaire, le 2 juin 1991, du nouveau régime financier adopté par les Chambres fédérales le 14 décembre 1990, la question se pose de savoir comment et quand moderniser l'impôt sur la consommation actuellement en vigueur. Ce nouveau refus de transformer notre système fiscal en profondeur commande de renoncer dans l'immédiat à une nouvelle tentative d'introduire la *taxe sur la valeur ajoutée*. Les analyses de la votation du 2 juin 1991 dont on dispose montrent très clairement que, même dans les années à venir, un nouveau projet de TVA, en l'occurrence le quatrième, comporterait de très grands risques sur le plan politique. Si un simple changement de système pouvait à la rigueur avoir quelque chance de succès, des modifications de l'imposition de la consommation sur le plan matériel seraient, aujourd'hui encore, vouées à l'échec. Les opposants à

l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée se concentrent de plus en plus dans les milieux directement concernés, c'est-à-dire les branches de l'économie qui seraient, pour la première fois, promises à l'assujettissement.

De plus, la détérioration notable des perspectives budgétaires de la Confédération pour les années nonante ne permet pas non plus de proposer aujourd'hui la suppression de la *taxe occulte*.

Il s'ensuit que le droit en vigueur – c'est-à-dire l'imposition de la consommation dans le cadre de l'actuel impôt sur le chiffre d'affaires – *subsistera* pour le moment *sans changement*. Ses particularités, notamment l'imposition des moyens de production (taxe occulte), la délimitation relativement étroite de l'assujettissement excluant en particulier les détaillants et les entreprises prestataires de services, de même que la liste franche, provoquent certes des distorsions de concurrence, des inégalités de droit et des cumuls d'impôt, mais elles confèrent par ailleurs à l'impôt sur le chiffre d'affaires l'avantage peu commun et très appréciable d'une *perception rationnelle et économique*. Si l'on ne parvient pas au plan politique à établir en Suisse une imposition de la consommation sur une plus large base et à l'étendre en particulier au vaste cercle des prestations de services, l'imposition des biens d'investissement et des moyens d'exploitation contribue au moins à assurer à l'impôt sur le chiffre d'affaires des rentrées relativement satisfaisantes. On peut dès lors se demander si le maintien de la taxe occulte n'est pas justement le prix à payer pour une assiette fiscale restreinte telle que la connaît l'actuel impôt sur le chiffre d'affaires.

Ainsi, les dispositions de l'arrêté du Conseil fédéral instituant un impôt sur le chiffre d'affaires qui règlent l'imposition de la consommation dans sa forme actuelle ne subissent pour le moment aucune modification. L'article 8 des dispositions transitoires de la constitution exprime cette situation de droit en prescrivant que – sous réserve de la législation fédérale telle qu'elle ressort de l'article 41^{ter} – les dispositions applicables le 31 décembre 1994 à l'impôt sur le chiffre d'affaires restent en vigueur (cf. ch. 231).

142 Possibilités d'aménagement de la nouvelle disposition constitutionnelle

La nouvelle disposition constitutionnelle de l'article 41^{ter} se limite à accorder à la Confédération la compétence de percevoir un impôt sur le chiffre d'affaires et à en fixer le taux maximal. Un *projet simple, intelligible, se bornant à l'essentiel*, est donc soumis au peuple et aux cantons; il évite ainsi les inconvénients liés au train de mesures rejeté le 2 juin 1991. Un tel procédé pourrait certes être plus fortement controversé sur le plan politique qu'une simple reconduction du régime actuel, mais d'un autre côté il présente d'importants avantages. En particulier

- le projet se limite aux *questions de principe* propres à une votation populaire obligatoire; il ne contient que la base de la perception d'un impôt sur le chiffre d'affaires et fait ainsi abstraction de dispositions transitoires détaillées;
- il *renonce* pour l'avenir immédiat à procéder à des *corrections isolées* de la réglementation actuelle;
- il procure à plus long terme une *latitude d'action* pour améliorer et faire évoluer notre système fiscal.

L'exécution des nouvelles dispositions de l'article 41^{ter} cst. demeure réservée, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, au législateur fédéral. Celui-ci devrait ainsi édicter, dans une deuxième étape, la législation d'exécution de l'impôt sur le chiffre d'affaires, ainsi que le prévoit déjà le 6^e alinéa de l'article 41^{ter} (procédure législative à deux degrés).

Si les modifications de l'article 41^{ter} que propose le Conseil fédéral dans ce message sont acceptées par le peuple et les cantons, il appartiendra au *législateur* de fixer dans la loi l'étendue matérielle de l'imposition de la consommation ainsi que la manière de l'effectuer. La compétence liée à la nouvelle disposition constitutionnelle s'étend – abstraction faite du taux maximum – à *tous les éléments essentiels* d'un quelconque impôt sur le chiffre d'affaires, soit:

– *Mode de perception de l'impôt*: le législateur devrait tout d'abord décider selon quelle méthode ou selon quel système l'impôt de consommation doit être perçu: le système à un seul stade ou le système multi-stades (en particulier le système de la taxe sur la valeur ajoutée). Dans le système à un seul stade, qui caractérise l'actuel impôt sur le chiffre d'affaires (impôt des grossistes), les transactions réalisées entre contribuables sont franches d'impôt. L'impôt n'est perçu que sur les chiffres d'affaires que les contribuables réalisent avec des non-contribuables. On parle aussi de système suspensif ou de paiement différé de l'impôt. Dans le système multi-stades avec déduction de l'impôt préalable, appelé taxe sur la valeur ajoutée ou système de paiement fractionné de l'impôt, l'impôt est au contraire perçu auprès des contribuables à chaque échelon économique. Grâce à la déduction préalable de l'impôt à laquelle il a droit, le contribuable ne doit verser au fisc que la différence entre l'impôt calculé sur ses recettes et l'impôt que ses fournisseurs lui ont facturé sur ses achats.

En même temps qu'il opte pour la franchise d'impôt (système à un seul stade) ou pour la déduction préalable de l'impôt (taxe sur la valeur ajoutée), le législateur doit décider si et dans quelle mesure il veut supprimer la taxe occulte et donc exonérer de l'impôt les biens d'investissement et les moyens d'exploitation.

– *Etendue de l'assiette fiscale*: ce serait en outre au législateur de déterminer quels biens – fournitures de bien et prestations de services – il veut soumettre à l'impôt sur le chiffre d'affaires. S'agissant des prestations de services, il doit décider jusqu'où étendre le cercle de celles qui sont imposables et lesquelles exempter de l'impôt, en particulier pour des motifs de politique sociale. S'il va jusqu'à soumettre à l'impôt des prestations de services fournies en priorité aux consommateurs eux-mêmes, en particulier celles de l'hôtellerie et de la restauration ou le transport de personnes, le législateur devrait tenir compte du fait que seul le système propre à la TVA convient dans ce cas. Dans le système multi-stades, le prestataire de services n'a pas à se soucier de savoir si l'acquéreur est contribuable ou non. Par contre, dans le système à un seul stade, il devrait éclaircir ce point, puisque seules les prestations de services fournies à des contribuables sont franches d'impôt; une telle obligation, lorsqu'il s'agit de prestations de services au consommateur, entraînerait des complications inacceptables et serait source d'abus.

- *Cercle des contribuables*: le législateur devrait en outre établir quelles sont les entreprises qui doivent être assujetties à l'impôt sur le chiffre d'affaires et comment limiter efficacement le nombre de contribuables, dans l'intérêt d'une perception rentable de l'impôt. A cet effet, il faudrait en premier lieu exempter certaines entreprises (petits entrepreneurs, producteurs indigènes) de l'impôt.
- *Etendue des exonérations d'impôt*: c'est également au législateur qu'il appartiendrait de fixer l'étendue des exonérations d'impôt, qui concernent en particulier les chiffres d'affaires réalisés à l'exportation ainsi que – par le biais d'une liste franche (taux zéro), comme dans le droit actuel – certaines transactions effectuées sur territoire suisse.
- *Détermination du taux de l'impôt*: il s'agirait enfin de fixer le taux de l'impôt. Sur ce point, le législateur serait à vrai dire lié par la constitution, dans la mesure où celle-ci prescrit, à l'article 41^{ter}, 3^e alinéa, que l'impôt sur le chiffre d'affaires s'élève au plus à 6,2 pour cent. A l'intérieur de ce cadre, le législateur serait cependant libre de fixer le nombre et le niveau des taux. Il pourrait par exemple prévoir, à côté d'un taux normal qui ne devrait pas dépasser 6,2 pour cent, un ou plusieurs taux réduits et incorporer dans la loi la liste des marchandises et des prestations de services soumises à ces taux réduits.

Ainsi donc, pour aménager l'impôt sur le chiffre d'affaires, le législateur n'est constitutionnellement lié qu'en ce qui concerne le taux maximum de l'impôt; il pourrait en revanche en choisir à son gré les divers autres éléments constitutifs. Il aurait en particulier la possibilité d'introduire par la voie habituelle une TVA compatible avec le droit de la CE sur l'harmonisation des impôts sur le chiffre d'affaires.

143 La question du taux maximum

En soi, il serait très souhaitable d'éliminer de la constitution le taux maximum de l'impôt sur le chiffre d'affaires, comme avait déjà proposé de le faire le Conseil fédéral en 1969, en se fondant sur des considérations de principe¹⁾. La *réduction progressive des droits de douane*, de même que la nouvelle orientation de la *politique agricole* (augmentation des paiements directs au lieu de la garantie des prix et de l'écoulement) entraîneront, aux frais de la Confédération, un sensible allègement de la charge supportée par les consommateurs. Si l'on ne veut pas que la fiscalité se déplace encore davantage en direction des impôts directs, la Confédération devrait pouvoir disposer, à plus ou moins long terme, d'une certaine flexibilité dans la fixation du taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires, qui est de loin l'impôt indirect le plus important.

Le Conseil fédéral est cependant conscient qu'une disposition constitutionnelle concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires sans l'indication du taux maximum aurait *politiquement peu de chances d'être acceptée*. C'est pourquoi, il soumet au Parlement un projet dans lequel le taux maximum de l'impôt sur le chiffre d'affaires demeure ancré dans la constitution (cf. ch. 22).

¹⁾ Cf. message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification du régime des finances fédérales du 10 septembre 1969, FF 1969 II 753 ss.

L'impôt sur le chiffre d'affaires existe depuis plus de 50 ans. L'imposition de la consommation a pratiquement toujours été réservée exclusivement à la Confédération et constitue par conséquent la principale source de financement de ses tâches. On peut d'autant moins lui contester aujourd'hui la *légitimité* de cette attribution que les droits de douane, dont la Confédération tirait l'essentiel de ses ressources au cours des premières décennies de son existence, ont, comme on le sait, diminué massivement du fait de la suppression des entraves au commerce mondial, et que, selon toute vraisemblance, ils perdront encore de l'importance durant les années à venir. Le Conseil fédéral propose donc d'abandonner la limitation dans le temps de l'impôt sur le chiffre d'affaires, car elle n'a plus sa raison d'être.

Les expériences faites jusqu'ici quant aux projets de réforme des finances fédérales ont suffisamment prouvé que la limitation dans le temps n'a pas stimulé la volonté de changement. Au contraire, il a fallu, faute de temps, renoncer à entreprendre des modifications fondamentales du régime financier. En ce sens, le caractère temporaire des impôts en cause a fait obstacle à la poursuite de buts importants. Or, il convient de procéder à des réformes du système fiscal lorsque celles-ci s'avèrent objectivement nécessaires, indépendamment de la contrainte des échéances. A cet égard, il existe sur le plan politique, à tous les niveaux, suffisamment de moyens et de droits d'intervention.

Dans les prochaines décennies, les efforts déployés en vue de l'*intégration européenne* devraient exercer des pressions constantes tendant à réformer notre régime financier. Il faudra être en mesure d'entreprendre les adaptations qui s'imposent sans avoir à mener parallèlement, et à intervalles réguliers, de fastidieuses et longues discussions pour justifier l'existence de l'un des deux plus importants impôts fédéraux.

15 **Prescription constitutionnelle relative à l'impôt fédéral direct**

151 **Renonciation aux modifications matérielles**

Au bout de plus de sept ans de délibérations, les Chambres fédérales ont adopté le 14 décembre 1990 à une grande majorité le projet d'harmonisation conformément au mandat constitutionnel défini aux articles 42^{quinties} et 41^{er}. Aussi le Conseil fédéral a-t-il fixé au 1^{er} janvier 1993 l'entrée en vigueur de la *loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)*. En vertu de cette loi, un délai de huit ans est imparté aux législateurs cantonaux en vue d'adapter les lois fiscales cantonales aux principes de la loi sur l'harmonisation fiscale, notamment en ce qui concerne l'assujettissement, l'assiette de l'impôt, le droit de procédure et le droit fiscal pénal. En fonction de cette harmonisation, une *nouvelle réglementation en matière d'impôt fédéral direct* a été adoptée le 14 décembre 1990 par le Conseil national par 122 voix contre 18, et par le Conseil des Etats par 39 voix contre 2. Cette réglementation a été fixée dans une nouvelle loi fédérale (LIFD) qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Adopté au cours de la seconde guerre mondiale, l'arrêté du Conseil fédéral concernant la perception

d'un impôt fédéral direct (autrefois nommé arrêté concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale), qui se fondait sur les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral, pourra enfin être remplacé par une loi fédérale ordinaire et ainsi faire l'objet d'une nouvelle réglementation. La LHID et la LIFD se complètent et visent dans l'ensemble à l'harmonisation du droit fiscal. Si la LHID prévoit une harmonisation fiscale horizontale (entre les cantons), la LIFD prescrit une harmonisation verticale (entre la Confédération et les cantons).

Les diverses modifications adoptées au cours de la deuxième moitié des années quatre-vingt entraînent un important manque à gagner qui est resté sans compensation. Ces pertes de recettes constantes sont dues entre autres à la compensation régulière et complète des effets de la *progression à froid*, à l'introduction de la défalcation intégrale des cotisations de la *prévoyance professionnelle* et au «*programme urgent*» permettant de garantir le dégrèvement de la famille avec ou sans enfants. Un manque à gagner supplémentaire sera provoqué par la *réduction pour participation* prévue par la nouvelle loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, cette réduction étant accordée sur l'impôt sur le bénéfice des personnes morales (passage de la méthode dite du rendement brut à celle dite du rendement net).

Le dernier projet d'arrêté fédéral du 5 juin 1989 instituant un nouveau régime financier excluait expressément l'impôt fédéral direct de la réforme. Les partisans d'allègements supplémentaires, voire de l'abolition de l'impôt fédéral direct, n'ont pas été à même de trouver d'autres solutions acceptables génératrices de recettes. D'autant moins que ces solutions sont *inéquitables du point de vue social* et que, lors d'une votation, elles n'ont aucune chance de succès. D'autres allègements non compensés en matière d'impôt fédéral direct se justifient aujourd'hui encore moins que par le passé en raison de la forte détérioration des perspectives budgétaires perceptible dès 1989. A cela s'ajoute le fait que, comme indiqué ci-avant, le Parlement vient à peine de trouver, après de longues délibérations, une solution globale quant à la réglementation de l'impôt fédéral direct. Il n'y a donc aucune raison de procéder, dans le cadre du projet d'arrêté fédéral instituant un nouveau régime financier, à une réforme matérielle de l'impôt fédéral direct. Mise à part la disposition relative à la limitation dans le temps, il y a lieu de reprendre telles quelles les prescriptions de l'article 41^{ter} cst.

152 L'importance de l'impôt fédéral direct pour les cantons et la péréquation financière

Il est vrai qu'avec l'impôt fédéral direct, la Confédération entre en quelque sorte en concurrence avec les cantons et les communes, s'agissant de la même masse imposable. Cet impôt exerce cependant un *effet de péréquation* non négligeable puisque les cantons financièrement faibles obtiennent une part nettement plus élevée de leur rendement fiscal que les cantons à forte capacité financière, la quote-part étant de 30 pour cent en moyenne (les chiffres ci-après sont ceux de 1990):

Quotes-parts cantonales effectives en pour-cent du produit de l'impôt

JU	84,3	FR	41,0	AG	29,0
VS	58,7	GR	38,9	BL	27,5
UR	52,8	TI	38,2	GL	27,1
AI	52,4	AR	36,8	NW	25,6
NE	50,8	SO	36,6	GE	21,4
LU	44,9	SG	34,2	ZH	20,8
OW	44,1	VD	32,5	BS	20,2
BE	42,9	SZ	30,8	ZG	19,7
TG	42,0	SH	29,8		

Après l'entrée en vigueur, au début de 1992, du *nouveau régime de la péréquation financière* applicable à l'impôt fédéral direct, ces quotes-parts se modifieront davantage encore en faveur des cantons financièrement faibles.

Cette péréquation financière est obtenue grâce à l'important effet de redistribution produit par la «*quote-part de péréquation*», qui équivaut actuellement à 13/30 de la part des cantons à l'impôt fédéral direct. Ce qui est décisif en l'occurrence, c'est que le produit de l'impôt fédéral direct est en grande partie fourni par les cantons à forte capacité financière, si bien que l'origine même des fonds garantit d'ores et déjà un effet sensible de redistribution.

Il ressort d'une étude publiée dans le cadre du Programme national de recherche «*Problèmes régionaux*» du Fonds national suisse¹⁾ qu'il n'existe pas de différences considérables quant à l'origine des ressources de l'ICHA entre les cantons à forte capacité financière et les cantons financièrement faibles. Par conséquent, si la péréquation financière au moyen de l'impôt fédéral direct était remplacée par une péréquation à l'aide de l'ICHA, une redistribution en faveur des cantons financièrement faibles, comparable à celle existant actuellement, ne serait réalisable qu'en augmentant sensiblement la part globale qui revient aux cantons à ce titre. Or, pour que la Confédération dispose des fonds nécessaires à cet effet, il faudrait consentir à un alourdissement de l'ensemble de la charge fiscale en Suisse.

Dans le débat politique portant sur l'impôt fédéral direct, la variante préconisée occasionnellement par rapport à sa suppression pure et simple consiste à l'abaisser *au rang d'un impôt destiné uniquement à la péréquation financière*. Une telle solution représenterait à double titre un déplacement de la charge fiscale supportée par les classes de population à revenu élevé vers celles dont le revenu est faible. Le manque à gagner qui en découlerait pour la Confédération devrait être compensé par un relèvement de l'ICHA, ce qui grèverait fortement les petits et moyens revenus. De surcroît, les cantons seraient obligés de renoncer à la «*quote-part selon le rendement*», qui s'élève actuellement à 17/30 de la quote-part cantonale à l'impôt fédéral direct. Cela les contraindrait à augmenter d'autant leurs impôts. Comme la progression de l'IFD est nettement plus forte que dans les barèmes d'impôts des cantons, ce déplacement de l'impôt fédéral vers les impôts cantonaux alourdirait *la charge des contribuables appartenant aux catégories de*

¹⁾ Meier A. (éditeur), «*Regionale Belastungswirkungen von Bundeseinnahmen*», rendement de l'ICHA après transfert de l'impôt, Berne 1984.

revenu inférieures, alors que les classes de population à revenu élevé profiteraient là encore de ces modifications.

Enfin, il convient de souligner l'importance que revêt l'impôt fédéral direct à la lumière des efforts entrepris depuis de nombreuses années en vue d'une *harmonisation des impôts* dans notre pays. C'est ainsi que l'IFD contribue, aussi bien quant à la forme qu'au fond, à un alignement des divers systèmes fiscaux en Suisse, ce qui n'est pas négligeable compte tenu des différences d'imposition qui ne cessent d'augmenter entre les cantons.

Sur le plan de la forme, l'impôt fédéral direct offre des *bases de calcul unifiées* pour toute la Suisse et remplit ainsi des fonctions statistiques importantes en matière de revenu et de fortune, notamment aux fins de comparaison entre cantons et communes.

Vu l'importance de l'impôt fédéral direct pour les cantons et la péréquation financière, que nous venons d'exposer sommairement ci-devant, il n'est pas surprenant que – dans le cadre du débat politique qui vient de s'amorcer au sujet d'une abolition ou d'un réaménagement de cet impôt – en particulier des directeurs cantonaux des finances se soient prononcés clairement et à plusieurs reprises en faveur de son maintien intégral.

153 Suppression du caractère temporaire de l'IFD

Comme l'ICHa, l'impôt fédéral direct existe depuis presque 50 ans. Lui aussi contribue largement au financement du budget fédéral. Relevons à cet égard que 30 pour cent des recettes provenant de l'impôt fédéral direct sont attribués aux cantons. C'est pourquoi le caractère temporaire de ces impôts, fixé par la constitution, nous apparaît aujourd'hui comme un anachronisme.

A une époque marquée par des changements économiques et sociaux rapides, l'aménagement de l'impôt fédéral direct ne saurait non plus être considéré comme définitif. Il faut, au contraire, partir du principe que toute législation y relative doit constamment être analysée d'un œil critique. En l'occurrence, la *suppression de la limitation dans le temps* ne peut en aucun cas signifier qu'à l'avenir, l'impôt fédéral direct soit à l'abri de toute réforme fondamentale.

La limitation dans le temps de l'impôt fédéral direct s'avère d'autant moins nécessaire qu'une initiative constitutionnelle annoncée récemment propose la suppression graduelle de cet impôt. En cas d'aboutissement, le peuple et les cantons auront la possibilité de se prononcer sur le maintien de l'impôt fédéral direct.

16 Transformation des droits de douane fiscaux en impôts spéciaux de consommation

161 Engagement international

A l'article 4, 1^{er} alinéa, de l'accord du 22 juillet 1972 (RS 0.632.401) entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne, la Suisse s'est engagée à *éliminer* sur les produits industriels non seulement les droits de douane

protecteurs, mais aussi les *droits fiscaux*. Ces derniers servent avant tout à alimenter les fonds publics et non à protéger les industries indigènes. En vertu de la même disposition, notre pays peut cependant transformer ses droits de douane fiscaux en redevances intérieures frappant aussi bien les produits importés que ceux fabriqués sur territoire suisse.

En outre, dans un échange de lettres à l'occasion du *Tokyo-round du GATT* en 1979 (RO 1979 2609), la Suisse a manifesté son intention, à l'égard des USA, de remplacer les droits de douane sur les véhicules à moteur et leurs pièces par des impôts intérieurs non discriminatoires. A l'heure actuelle, notre pays perçoit encore des droits fiscaux sur les huiles minérales, le gaz naturel et leurs dérivés ainsi que sur les automobiles et leurs pièces de même que sur les films cinématographiques.

Tant les négociations sur l'EEE que l'Uruguay-round ont révélé que l'on attendait de notre pays qu'il réalise les promesses faites dans le cadre de l'accord de libre échange de 1972 et du GATT.

162 Efforts déployés jusqu'ici

Il était d'emblée évident que notre pays ne pourrait pas renoncer purement et simplement aux recettes provenant des droits de douane fiscaux, qui rapportent plus de 3 milliards de francs. On ne peut dès lors envisager d'autre solution que la transformation de ces droits en impôts spéciaux de consommation. En été 1983, le Département fédéral des finances a mis en consultation un «*Rapport concernant la transformation de droits de douane fiscaux en impôts de consommation*» et un projet d'arrêté fédéral portant modification de l'article 41^{ter}, 4^e alinéa, cst. L'accueil fut en prédominance favorable.

Dans divers avis exprimés à ce sujet, le *moment* d'une révision était néanmoins jugé défavorable en raison de l'existence de nombreux autres dossiers apparentés, tels que la loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants, les ordonnances réglant les redevances sur le trafic routier ou les dispositions constitutionnelles sur la politique des transports. Le 29 août 1984, le Conseil fédéral prit connaissance du résultat de la procédure de consultation et chargea le Département fédéral des finances, sans lui fixer de délais, d'élaborer des projets de modification de la constitution. Le Conseil fédéral, estimant lui aussi que le moment n'était pas opportun pour opérer une telle révision, la différa à la législature en cours.

Dans l'arrêté fédéral du 14 décembre 1990 (FF 1990 III 1581) sur le *nouveau régime des finances fédérales*, qui fut rejeté par le peuple et les cantons, il était prévu de transformer les droits fiscaux en impôts de consommation. Dans la campagne qui précéda la votation, aucun milieu n'a émis d'objections à cette transformation. Elle doit donc être soumise encore une fois au peuple et aux cantons dans le contexte du remplacement du régime financier, mais en tant qu'objet séparé.

163 Les grandes lignes du nouveau régime

Depuis 1971, la Confédération a la compétence, aux termes de l'article 41^{ter} cst., de percevoir un impôt de consommation spécial «sur le pétrole et le gaz naturel, sur les produits résultant de leur raffinage, ainsi que sur les carburants pour moteurs qui proviennent d'autres matières». Cette disposition ne couvre pas tous les *produits des huiles minérales* qui sont actuellement grevés d'un droit de douane fiscal; il faut donc la compléter. En outre, la compétence doit être donnée à la Confédération de percevoir un impôt de *consommation sur les automobiles* et leurs pièces.

En revanche, le Conseil fédéral souhaite renoncer à *l'imposition des films cinématographiques*. Les recettes fiscales correspondantes, environ 1 million de francs, seraient purement et simplement abandonnées.

Il est prévu de faire percevoir ces deux nouveaux impôts par l'administration des douanes, et ce non seulement à l'importation mais également, le cas échéant, sur les produits fabriqués en Suisse. Les détails doivent être réglés par la voie législative. Nous souhaitons cependant donner maintenant déjà notre opinion sur quelques questions importantes.

164 Imposition fondée sur le poids ou sur la valeur?

Comme les droits de douane, le nouvel impôt sur les *huiles minérales* devrait être calculé sur le poids ou sur le volume. Une imposition fondée sur la valeur n'est pas souhaitable. Elle entraînerait, vu les fréquentes et importantes variations de prix des produits pétroliers, des fluctuations correspondantes de la charge supportée par les consommateurs et donc du rendement fiscal. C'est pourquoi d'ailleurs les pays voisins imposent eux aussi les produits des huiles minérales selon le poids ou le volume.

Actuellement, les *automobiles* sont soumises aux droits de douane selon le poids. Le maintien d'un impôt fondé sur le poids serait certes possible, mais cela ne s'impose nullement. Par suite de fortes augmentations de prix – tandis que les taux du droit de douane n'étaient que très légèrement réduits –, la charge fiscale moyenne des automobiles importées a notablement régressé – par exemple de 6,2 à 4,1 pour cent entre 1981 et 1987. *Le passage à l'imposition ad valorem* mettrait fin à l'érosion des redevances d'importation sur les automobiles sans pour autant en augmenter la charge fiscale globale (c.-à-d. par partie contractante du GATT). Le nouvel impôt sur les automobiles ne présenterait dès lors nullement le caractère d'un impôt de luxe. Il n'influerait pas non plus sur la sécurité du trafic. Pour des raisons d'économie administrative, il faut opter pour une solution de non-imposition séparée des diverses pièces d'automobile.

165 Affectation à des fins déterminées de l'impôt sur les huiles minérales

La division actuelle des droits de douane sur les carburants en un droit de base et en une surtaxe devrait être maintenue, de même que l'affectation obligatoire

d'une partie du droit de base et de l'intégralité de la surtaxe à des tâches en rapport avec le trafic routier, conformément à l'article 36^{ter} cst.

Pour les allègements d'impôt sur les huiles minérales non utilisés comme carburants (p. ex. l'huile de chauffage) et sur les carburants destinés à des usages déterminés, ainsi que pour les exemptions d'impôt, il est en principe prévu d'adopter les mêmes réglementations que celles en vigueur actuellement pour les droits de douane.

166 Relation avec le nouveau régime financier

La transformation des droits de douane fiscaux en impôts de consommation ne vise pas à obtenir *davantage de recettes*. Seuls devraient être soumis à l'impôt de consommation les produits qui étaient grevés jusqu'ici d'un droit de douane fiscal. Les motocycles, par exemple, ne sont pas visés.

Le projet doit certes être traité conjointement avec le remplacement du régime financier, mais être soumis au peuple et aux cantons en tant qu'objet séparé. Le passage du système fiscal des droits de douane à l'impôt de consommation est surtout d'ordre juridique et technique; comme de plus, il est également neutre au niveau du budget, il ne devrait pas susciter d'objections.

17 Incidences économiques

Les propositions que nous vous soumettons se limitent à des *questions d'ordre général n'ayant aucune incidence sur le budget* et qui se concrétiseront par la voie législative. Elles n'exerceront un effet sur l'économie qu'au moment de l'entrée en vigueur des arrêtés subordonnés.

2 Partie spéciale

21 Article 36^{ter} de la constitution

L'affectation des recettes provenant de l'imposition fiscale des carburants n'est pas modifiée. En revanche, le remplacement des droits de douane par des impôts de consommation nécessite une *adaptation des définitions*.

22 Article 41^{ter} de la constitution

L'article 41^{ter} contient la base constitutionnelle de l'impôt général sur le chiffre d'affaires; il forme aussi la base des impôts de consommation sur les marchandises du genre désigné au 4^e alinéa, de même que celle de l'impôt fédéral direct.

Le 1^{er} alinéa s'en tient à l'énumération de ces trois impôts. Dans le texte allemand, il remplace à la lettre a l'expression «Warenumsatzsteuer» (= impôt sur le chiffre d'affaires en marchandises) par le terme général «Umsatzsteuer» (= impôt sur le chiffre d'affaires, expression inchangée en français), qui englobe l'ensemble des impôts sur les chiffres d'affaires provenant de transactions sur marchandises et de

prestations de services, sans égard au système selon lequel ils sont prélevés. Il peut donc aussi bien s'agir d'un système à un seul stade que d'un système multi-stades, par exemple la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). En biffant la dernière phrase de cet alinéa, on supprime la limitation dans le temps du droit de percevoir l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt fédéral direct. A la *lettre b*, les mots «sur le chiffre d'affaires et l'importation de» sont supprimés, cela pour éviter de fixer à l'avance à quel stade doit avoir lieu la perception de l'impôt sur le pétrole éventuellement extrait en Suisse ou sur les carburants qui y sont produits (p. ex. à partir d'huile de colza).

Le 3^e alinéa se limite à ancrer dans la constitution le taux maximum de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Contenue dans l'arrêté fédéral modifiant le régime financier, la nouvelle base constitutionnelle prévue pour l'impôt sur le chiffre d'affaires accorde dorénavant au législateur la compétence d'aménager l'impôt général sur la consommation. Il peut en particulier déterminer quelles transactions il entend soumettre à l'impôt, si celles-ci doivent notamment englober aussi des prestations de services, quelles sont les entreprises assujetties et s'il y a lieu de changer de mode de perception et de passer au système de la TVA (cf. ch. 142). Il se conformera à cet effet – cela va de soi – aux principes constitutionnels régissant l'imposition, à savoir la neutralité sur le plan de la concurrence, l'égalité devant la loi et la capacité contributive, sans oublier les exigences liées à une perception rentable de l'impôt. La nouvelle disposition du 3^e alinéa fixe en outre des limites au législateur quant au choix du taux de l'impôt. Le taux de 6,2 pour cent, qui correspond au taux actuel s'agissant des livraisons de détail, étant un taux maximum, il sera possible de prévoir, pour certaines transactions, un taux réduit ou même un taux zéro, à côté du taux normal. Le législateur a également la possibilité, en exerçant la compétence législative qui lui a été déléguée, d'aménager l'imposition du chiffre d'affaires par étapes.

Le 4^e alinéa crée la base légale qui permet de transformer les droits de douane fiscaux en droits de consommation spéciaux. Il donne à la Confédération la compétence de percevoir des impôts de consommation sur le pétrole, les autres huiles minérales, le gaz naturel ainsi que sur les produits résultant de leur raffinage, et de plus sur les carburants pour moteurs qui proviennent d'autres matières, de même que sur les automobiles et leurs pièces. Il remplace ainsi simultanément la *lettre a* actuelle. Le législateur reçoit la compétence de comprendre dans l'impôt sur les automobiles l'impôt sur les pièces détachées. La *lettre b* ne concerne que le texte allemand. L'imposition de la bière ne subit aucun changement matériel.

23 Dispositions transitoires de la constitution

231 Impôt sur le chiffre d'affaires et impôt sur la bière: article 8 des dispositions transitoires de la constitution

La perception de l'impôt sur le chiffre d'affaires est aujourd'hui réglée, pour l'essentiel, dans l'arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1941 instituant un impôt sur le chiffre d'affaires. Celle de l'impôt sur la bière est réglée dans l'arrêté du Conseil fédéral du 4 août 1934 concernant un impôt fédéral sur les boissons. De

plus, l'ordonnance n° 4g du 19 octobre 1973 du Département fédéral des finances renferme des dispositions spéciales relatives à la perception de l'impôt sur le chiffre d'affaires grevant la bière. Eu égard à cette situation de droit, l'article 8 garantit qu'à l'expiration du régime financier actuel, les dispositions régissant alors l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt sur la bière resteront applicables si, à ce moment, aucune loi fédérale d'exécution au sens de l'article 41^{ter} n'est encore en vigueur. La nouvelle disposition de l'article 41^{ter}, 3^e alinéa, ne prévoyant plus qu'un *taux maximum de 6,2 pour cent* pour l'impôt sur le chiffre d'affaires, il y a lieu de conserver expressément, tant que sera valable le droit actuel, l'échelonnement des taux qu'il prescrit (6,2% pour les livraisons au détail et 9,3% pour les livraisons en gros).

Les 2^e à 4^e alinéas de l'article 8 des dispositions transitoires de la constitution peuvent être abrogés. Ils sont devenus caducs, par le fait que le législateur peut de toute façon s'écarter des dispositions qu'ils contiennent. Il en a d'ailleurs déjà fait usage dans le cas de l'impôt fédéral direct.

Aux termes de l'article 41^{ter}, 4^e alinéa, lettre b, 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, doit demeurer en l'état du 31 décembre 1970. Abstraction faite qu'ici aussi, dans le texte allemand, il faut remplacer le mot «Warenumsatzsteuer» par le terme spécifique «Umsatzsteuer», ni l'arrêté fédéral modifiant le régime financier ni l'arrêté fédéral sur les impôts de consommation spéciaux n'entraînent de modification de cette disposition constitutionnelle. Selon le droit actuel régissant l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt sur la bière se monte actuellement à 8,2 pour cent (art. 2 de l'ordonnance n° 4g du 19 octobre 1973 du Département fédéral des finances). Dès qu'entrera en vigueur la loi fédérale régissant l'impôt sur le chiffre d'affaires, édictée sur la base des nouvelles dispositions constitutionnelles, ce taux de 8,2 pour cent doit être réduit de manière à ce que l'impôt sur le chiffre d'affaires s'élève au plus à 6,2 pour cent. En élaborant une loi régissant l'impôt sur le chiffre d'affaires, le législateur devra observer la disposition de l'article 41^{ter}, 4^e alinéa, lettre b, selon laquelle la *charge totale qui grève la bière* doit demeurer en l'état du 31 décembre 1970.

232 Droit d'entrée supplémentaire sur les carburants: article 16 des dispositions transitoires de la constitution

L'article 16 des dispositions transitoires de la constitution est devenu superflu. La loi concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée (RS 725.116.2) sur les carburants dispose en son article premier, 1^{er} alinéa, que la surtaxe est fixée à 30 centimes par litre.

3 Conséquences financières et effets sur les effectifs de personnel

Le projet se limite à une *révision des dispositions constitutionnelles sans incidences budgétaires*, de sorte qu'il n'entraîne pas de conséquences financières et ne produit aucun effet sur les effectifs de personnel.

4 Programme de la législature

Le programme de la législature 1987–1991 avait annoncé le projet qui a été rejeté le 2 juin dernier. L'expiration de l'actuel régime financier à fin 1994 nous oblige à vous soumettre rapidement un nouveau projet, de manière que le peuple et les cantons puissent décider suffisamment tôt de la réglementation appelée à prendre la relève.

5 Rapports avec le droit international

51 Communautés européennes

L'article 99, 1^{er} alinéa, du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté Economique Européenne (communément appelé *Traité de Rome*), chargeait la Commission des CE d'examiner de quelle façon les législations des différents Etats membres, relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accise et autres impôts indirects, y compris les mesures de compensation applicables aux échanges entre Etats membres, pouvaient être harmonisées dans l'intérêt du marché commun. Se fondant notamment sur cette disposition et sur la proposition de la Commission des CE, le Conseil des CE arrêta, le 11 avril 1967, la *première Directive en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires*¹⁾. Considérant que l'objectif essentiel du Traité de Rome était d'établir, dans le cadre d'une union économique, un marché commun comportant une saine concurrence et ayant des caractéristiques analogues à celles d'un marché intérieur, cette Directive prescrivit aux Etats membres de remplacer leur système de taxes sur le chiffre d'affaires par le *système commun de taxe sur la valeur ajoutée* défini à l'article 2 de cette Directive. A cette époque, des systèmes de taxes cumulatives à cascade étaient en vigueur dans la plupart des Etats membres. Dans la *deuxième Directive*, également datée du 11 avril 1967, le Conseil des CE définit la structure et les modalités d'application de ce système d'impôt²⁾. En instituant comme impôt sur le chiffre d'affaires obligatoire pour la Communauté un système d'imposition à tous les stades avec déduction de l'impôt préalable (c'est-à-dire la taxe sur la valeur ajoutée), ces deux Directives faisaient franchir aux Etats membres un premier pas vers l'harmonisation de leurs systèmes d'impôt sur le chiffre d'affaires.

¹⁾ JO n° 71 du 14 avril 1967, p. 3101 ss.

²⁾ JO n° 71 du 14 avril 1967, p. 1303 ss.

Le Conseil des CE, en publiant la *sixième Directive* du 17 mai 1977¹⁾, introduisit la deuxième phase de cette harmonisation. Le point de départ de cette Directive, tant sur le plan politique que celui du droit, avait pour origine la décision du 21 avril 1970 du Conseil des CE sur le remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés²⁾. Selon cette décision, le budget des Communautés est, à partir du 1^{er} janvier 1975, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres aux Communautés. Ces ressources comprennent, entre autres, celles provenant de la taxe sur la valeur ajoutée et obtenues dans les Etats membres par l'application d'un taux commun à une assiette déterminée d'une manière uniforme. Il était nécessaire, afin de prélever ces ressources selon une échelle identique, d'unifier en principe toutes les dispositions légales concernant les impôts sur le chiffre d'affaires, à l'exception du nombre et du niveau des taux. La décision du 21 avril 1970 poursuivait ainsi deux buts: d'une part, elle établissait, s'agissant de la contribution financière des Etats membres aux ressources propres des CE, une clé de répartition basée sur la consommation privée, c'est-à-dire sur la capacité économique des Etats membres; d'autre part, elle contraignait ceux-ci à entreprendre une harmonisation poussée de leurs impôts sur le chiffre d'affaires.

La sixième Directive, qui a pour objet l'adoption d'une *assiette uniforme* en vue de mettre en place un système commun de taxe sur la valeur ajoutée, vise, à titre obligatoire, à harmoniser jusque dans les détails les législations des Etats membres, afin que l'application du taux communautaire aux opérations imposables conduise à des résultats comparables. Il est vrai que cette Directive, tout comme les autres d'ailleurs, lie les Etats membres – en ce qui concerne les réformes qu'elle institue – uniquement quant au résultat à atteindre (art. 189, 3^e al., du Traité de Rome), de sorte que chaque Etat membre continue à avoir sa propre législation sur l'impôt sur le chiffre d'affaires. La compétence laissée aux instances nationales quant à la forme et aux moyens est toutefois fortement limitée du fait que le but à atteindre est souvent fixé dans le détail.

Les prescriptions contenues dans la sixième Directive concernent principalement l'*objet de l'impôt* (livraisons; prestations de services: étant en principe toutes imposables, seules sont énumérées, en tant qu'exception à ce principe, celles qui ne le sont pas; importations; consommation particulière), l'*assujettissement*, la *déduction de l'impôt préalable*, ainsi que l'*exonération de l'impôt* en raison de l'exportation. En revanche, la sixième Directive n'harmonise pas encore le nombre et le niveau des *taux d'impôt*, de même qu'elle ne délimite pas les catégories de marchandises et de prestations de services imposables à un même

¹⁾ JO n° L/145 du 13 juin 1977, p. 1 ss.

²⁾ JO n° L/94 du 28 avril 1970, p. 19 ss.

taux. Ainsi, les Etats membres ont actuellement la faculté d'instaurer, outre le taux normal, des taux majorés et des taux réduits¹⁾.

Dans son *Livre blanc du 14 juin 1985*, la Commission des CE a présenté un programme détaillé et exactement planifié pour l'achèvement du marché intérieur. Selon l'article 8a du Traité de Rome, tel qu'amendé par l'Acte Unique entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, cet achèvement est prévu pour le 31 décembre 1992. La Commission des CE pose comme principe que le marché intérieur implique la suppression de toutes les formes de barrières, y compris les frontières fiscales, et que l'harmonisation des impôts indirects doit être poursuivie sur une large échelle. Dans la troisième partie du Livre blanc, elle propose un *rapprochement plus étroit des structures et des taux en matière d'impôts indirects* (de la taxe sur la valeur ajoutée, ainsi que des impôts de consommation spéciaux sur les cigarettes et les autres tabacs manufacturés, sur les boissons alcooliques et les huiles minérales).

Le 15 juillet 1987, la Commission a décidé quelles mesures elle estime nécessaire de prendre dans le domaine de l'impôt sur le chiffre d'affaires pour atteindre ce but et les a présentées au Conseil des CE le 7 août 1987 dans sa communication globale «*Achèvement du marché intérieur – Rapprochement des taux et harmonisation des structures des impôts indirects*». Il s'agit là d'un ensemble comprenant plusieurs propositions de Directives, ainsi qu'un document de travail en vue de mettre en place un *mécanisme de compensation de la TVA pour les ventes intracommunautaires*¹⁾.

Ces propositions de la Commission provoquèrent des discussions nourries et de vives controverses qui ne débouchèrent sur aucun accord. Par la suite, dans des négociations qui durèrent plusieurs années, le Conseil Economie/Finances (Conseil ECOFIN) a cherché une solution aux problèmes d'harmonisation encore posés. Dans sa session du 24 juin 1991, ce Conseil est parvenu à un accord politique d'ensemble sur l'harmonisation de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits d'accises dans les CE pour une période transitoire qui commencera le 1^{er} janvier 1993 et devra durer en principe jusqu'à la fin de 1996. Un régime de taxation définitif prévoyant le passage du *principe du pays de destination* à celui du *pays d'origine* sera alors mis en place. Les décisions du Conseil, qualifiées de conclusions, doivent encore être publiées sous forme de Directive pour acquérir force de loi. Elles prévoient en substance, pour abolir les frontières fiscales entre les Etats membres des CE, les dispositions suivantes:

- *Rapprochement des taux*: En lieu et place de la fourchette proposée pour les taux de taxe sur la valeur ajoutée par la Commission des CE en 1987, seuls les taux minimaux seront tout d'abord prescrits. Le taux normal doit s'élever à 15 pour cent au minimum. Outre ce taux normal, les Etats membres ont la faculté d'appliquer jusqu'à deux taux réduits qui ne peuvent toutefois pas être infé-

¹⁾ Cf. l'exposé détaillé sur le droit des CE en matière d'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires dans le message du 5 juin 1989 à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral instituant un nouveau régime financier et d'un projet modifiant la loi sur les droits de timbre (FF 1989 III 1).

¹⁾ JO n° C/250 du 18 septembre 1987, p. 2 et 3 s., et JO C/252 du 22 septembre 1987, p. 2 ss.

rieurs à 5 pour cent. Les marchandises et les prestations de services suivantes peuvent notamment être soumises à un taux réduit:

- les produits alimentaires et les boissons (à l'exclusion des boissons alcooliques);
- les produits pharmaceutiques;
- les appareils médicaux pour handicapés;
- les livres, journaux et périodiques;
- les transports de personnes;
- la location de terrains de camping;
- les œuvres d'écrivains et de compositeurs;
- le nettoyage des voies publiques et l'enlèvement des ordures.

On relèvera à ce propos que l'utilisation d'un ou de deux taux réduits ne constitue pas une obligation mais est simplement recommandée. Dans le cadre du régime transitoire, les Etats membres ont la faculté de conserver des taux de TVA inférieurs au nouveau *taux réduit* de 5 pour cent, y compris le taux zéro, dans la mesure où ils les appliquaient déjà le 1^{er} janvier 1991. Par contre, tous les taux dépassant le *taux normal*, c'est-à-dire les *taux majorés*, devront être supprimés le 1^{er} janvier 1993.

- *Abolition des frontières fiscales*: au stade transitoire qui durera du 1^{er} janvier 1993 à fin 1996, les frontières fiscales entre les Etats membres des CE doivent déjà tomber; toutefois, durant cette période, la taxation selon le principe du pays de destination subsistera. L'Etat membre de l'exportateur et celui de l'importateur maintiendront donc, le premier le dégrèvement fiscal correspondant au principe du pays de destination, et l'autre la taxation. En fait, seuls seront supprimés les contrôles aux frontières intérieures des CE. Un projet de régime transitoire de TVA prévoit notamment, entre les Etats membres, un échange périodique de données qui doit procurer les informations nécessaires au contrôle du dégrèvement fiscal dans le pays exportateur et de la taxation dans le pays importateur. L'abolition des frontières fiscales se traduit ainsi uniquement par un changement de méthode: le système de contrôle passe des frontières des Etats membres des CE aux entreprises assujetties à la TVA, par le canal de réseaux informatiques à installer dans les Etats membres. L'accession à une situation comparable à celle d'un marché intérieur, objectif qui ressort du préambule de la sixième Directive sur la TVA, n'aurait donc lieu que le 1^{er} janvier 1997, lors du passage projeté au principe du pays d'origine. Mais, même après ce changement, les recettes fiscales devront être mises au bénéfice du pays de consommation de la marchandise ou de la prestation. Pour atteindre ce but, on devrait, selon les intentions de la Commission des CE, introduire un système de compensation (ou clearing) qui permettrait de restituer à l'Etat membre importateur l'impôt perçu dans l'Etat membre exportateur. On n'a toutefois pas encore pu se mettre d'accord sur le fonctionnement d'un tel mécanisme.

Comme on l'a déjà relevé au chiffre 142, la disposition constitutionnelle de principe que propose le Conseil fédéral pour l'impôt sur le chiffre d'affaires permet de promulguer une législation fiscale compatible avec le droit des CE en la matière. Seuls feraient exception les taux d'impôt qui, eu égard au taux maximum de 6,2 pour cent prescrit au nouvel article 41^{ter}, 3^e alinéa, se situeraient bien

en-dessous du niveau le plus bas auquel les CE veulent fixer à l'avenir le taux normal.

Compte tenu de l'accord passé avec la CE, la Suisse est tenue d'éliminer ses *droits de douane fiscaux*; leur transformation en impôts de consommation internes (cf. ch. 161) répond à cette obligation. Contrairement à la Suisse, tous les Etats membres de la CE perçoivent actuellement des impôts de consommation sur les huiles minérales. Dans le cadre de la création du marché européen, la CE émettra des directives visant à harmoniser les impôts de consommation perçus sur les huiles minérales. Ces directives contiendront notamment des dispositions relatives au système de taxation, à l'objet fiscal et aux taux d'imposition.

L'harmonisation des impôts de consommation de la CE n'a pas de répercussion directe sur la structure des impôts de consommation en Suisse. En prévision du développement de l'intégration européenne, nous avons toutefois la possibilité actuellement de corriger les inégalités pouvant subsister en matière de politique commerciale.

52 **Traité sur l'EEE**

Le traité sur l'EEE négocié entre les CE et l'AELE laisse notamment de côté le droit régissant l'impôt sur le chiffre d'affaires; la Suisse n'est donc pas tenue d'adapter sa législation actuelle dans ce domaine. En revanche, lors des négociations, la CE a confirmé sa requête demandant la suppression des droits de douane fiscaux, conformément à l'engagement qu'avait pris à cet égard notre pays en signant l'accord de libre échange en 1972.

53 **GATT**

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), conclu le 30 octobre 1947, auquel la Suisse s'est ralliée avec effet au 1^{er} août 1966 (RS 0.632.21), stipule notamment dans sa partie II, à l'article III, chiffre 2, que les produits du territoire de toute partie contractante, *importés* sur le territoire de toute autre partie contractante, ne seront pas frappés, directement ou indirectement, de taxes ou autres impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent, directement ou indirectement, les *produits nationaux similaires*. Les dispositions constitutionnelles proposées par le Conseil fédéral ne contiennent aucun élément discriminatoire.

Vue d'ensemble des dispositions constitutionnelles actuelles et proposées

Proposition

Arrêté fédéral

modifiant le régime financier
du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral
du 18 décembre 1991¹⁾,
arrête:

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 41^{ter}, 1^{er} al., let. a, dernière phrase, et 3^e al.

¹La Confédération peut percevoir, outre les impôts qui sont de sa compétence en vertu de l'article 41^{bis}:

a. Un impôt sur le chiffre d'affaires;

....

La dernière phrase "La compétence de lever les impôts mentionnés sous lettres a et c expire à la fin de 1994." est supprimée.

Droit en vigueur

(seuls les articles qui seraient modifiés)

Art. 41^{ter}, 1^{er} et 3^e al.

¹La Confédération peut percevoir, outre les impôts qui sont de sa compétence en vertu de l'article 41^{bis}:

a. Un impôt sur le chiffre d'affaires;

b. Des impôts de consommation spéciaux sur le chiffre d'affaires et l'importation de marchandises du genre désigné au 4^e alinéa;

c. Un impôt fédéral direct.

La compétence de lever les impôts mentionnés sous lettres a et c expire à la fin de 1994.

¹⁾ FF 1992 I 781

³L'impôt sur le chiffre d'affaires s'élève au plus à 6,2 pour cent.

II

Les dispositions transitoires de la constitution sont modifiées comme il suit:

Art. 8

Sous réserve de la législation fédérale prévue par l'article 41^{ter}, les dispositions applicables le 31 décembre 1994 à l'impôt sur le chiffre d'affaires et à l'impôt sur la bière restent en vigueur, y compris les taux fixés pour l'impôt sur le chiffre d'affaires à 6,2 pour cent s'il s'agit de livraisons au détail et à 9,3 pour cent s'il s'agit de livraisons en gros.

³L'impôt sur le chiffre d'affaires selon le 1^{er} alinéa, lettre a, peut frapper les transactions en marchandises, l'importation de marchandises, ainsi que les travaux professionnels exécutés sur des biens meubles, des constructions et des terrains, à l'exception de la culture du sol aux fins de la production naturelle. La loi désigne les marchandises qui sont exonérées ou imposées à un taux réduit. L'impôt s'élève au plus à 6,2 pour cent de la contre-prestation, s'il s'agit de livraisons au détail, et à 9,3 pour cent, s'il s'agit de livraisons en gros.

Art. 8

¹Sous réserve de la législation fédérale prévue par l'article 41^{ter}, les dispositions applicables le 31 décembre 1981 à l'impôt sur le chiffre d'affaires, à l'impôt fédéral direct (précédemment impôt pour la défense nationale) et à l'impôt sur la bière restent en vigueur avec les modifications suivantes.

²Les dispositions suivantes sont applicables à l'impôt sur le chiffre d'affaires avec effet dès le 1^{er} octobre 1982:

- a. L'impôt s'élève à 6,2 pour cent de la contre-prestation pour les livraisons au détail et à 9,3 pour cent de la contre-prestation pour les livraisons en gros;
- b. Les artistes-peintres et les sculpteurs ne sont pas assujettis à l'impôt pour les oeuvres d'art qu'ils ont créées eux-mêmes.

³Pour les années fiscales commençant après le 31 décembre 1982, l'impôt fédéral direct est établi selon les règles suivantes:

- a. Les déductions sur le revenu des personnes physiques s'élèvent:
 - pour les personnes mariées, à 4000 francs;
 - pour chaque enfant, à 2000 francs;
 - pour chaque personne nécessiteuse, à 2000 francs;

- pour les contribuables veufs, divorcés ou célibataires vivant en ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses, à 3000 francs;
 - pour les primes d'assurances et intérêts de capitaux d'épargne, au total:
 - pour les contribuables veufs, divorcés ou célibataires, à 2500 francs;
 - pour les personnes mariées, à 3000 francs;
 - pour le revenu du travail du conjoint, lorsque les deux époux exercent une activité lucrative, à 4000 francs;
- b. Une réduction est accordée sur le montant de l'impôt dû par les personnes physiques; celle-ci s'élève:
- à 30 pour cent sur les 100 premiers francs de l'impôt annuel,
 - à 20 pour cent sur les 300 francs suivants de l'impôt annuel,
 - à 10 pour cent sur les 500 francs suivants de l'impôt annuel;
- c. La réduction sur le montant de l'impôt accordée aux personnes mariées jusqu'à la fin de 1982 est supprimée;
- d. Un vice-président est adjoint à la commission fédérale de remise de l'impôt fédéral direct. Les autorités cantonales compétentes statuent sur les demandes de remise de l'impôt fédéral direct jusqu'à concurrence d'un montant d'impôt de 1000 francs.

⁴Le Conseil fédéral adaptera ses arrêtés concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt pour la défense nationale aux modifications apportées aux 2^e et 3^e alinéas. En matière d'impôt sur le chiffre d'affaires, il réglera également pour la période transitoire les effets du transfert de l'impôt. Dans tous les actes législatifs et réglementaires, les expressions "impôt pour la défense nationale" ou "impôt de défense nationale" sont remplacées par l'expression "impôt fédéral direct".

III

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

Arrêté fédéral
sur des impôts de consommation spéciaux
du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral
du 18 décembre 1991¹⁾,
arrête:

I

La Constitution est modifiée comme il suit:

Art. 36^{ter}, 1^{er} al., introduction, et 2^e al.

¹La Confédération utilise pour des tâches en rapport avec le trafic routier la moitié du produit net de l'impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant et la totalité d'une surtaxe comme il suit:

...

²La Confédération prélève une surtaxe dans la mesure où le produit de la part affectée de l'impôt sur les huiles minérales ne suffit pas à garantir la réalisation des tâches énumérées sous le premier alinéa.

Art. 41^{ter}, 1^{er} al, let b et 4^e al.

¹La Confédération peut percevoir, outre les impôts qui sont de sa compétence en vertu de l'article 41^{bis}:

...

Art. 36^{ter}, 1^{er} al., introduction, et 2^e al.

¹La Confédération utilise pour des tâches en rapport avec le trafic routier la moitié du produit net des droits d'entrées de base et la totalité d'une surtaxe comme il suit:

...

²La Confédération prélève une surtaxe dans la mesure où le produit des droits d'entrée de base affectés ne suffit pas à garantir la réalisation des tâches énumérées sous le premier alinéa.

Art. 41^{ter}, 1^{er} al, let b et 4^e al.

¹La Confédération peut percevoir, outre les impôts qui sont de sa compétence en vertu de l'article 41^{bis}:

...

¹⁾ FF 1992 I 781

b. Des impôts de consommation spéciaux sur les marchandises du genre désigné au 4^e alinéa

...

⁴Les impôts de consommation spéciaux selon le 1^{er} alinéa, lettre b, peuvent frapper:

- a. Le pétrole, d'autres huiles minérales, le gaz naturel et les produits résultant de leur raffinage, ainsi que les carburants qui proviennent d'autres matières (impôt sur les huiles minérales et surtaxe, art. 36^{ter});
- b. La bière; 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, demeure en l'état du 31 décembre 1970;
- c. Les automobiles et leurs parties; le législateur peut intégrer à l'impôt sur les automobiles l'impôt sur les pièces détachées.

II

Les dispositions transitoires de la constitution sont modifiées comme il suit:

Art. 16

Abrogé

III

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

b. Des impôts de consommation spéciaux sur le chiffre d'affaires et l'importation de marchandises du genre désigné au 4^e alinéa;

...

⁴Les impôts de consommation spéciaux selon le 1^{er} alinéa, lettre b, peuvent frapper:

- a. Le pétrole et le gaz naturel, les produits résultant de leur raffinage, ainsi que les carburants pour moteurs qui proviennent d'autres matières. L'article 36^{ter} est applicable par analogie au produit des impôts sur les carburants pour moteurs;
- b. La bière. 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, demeure en l'état du 31 décembre 1970.

Art. 16

Sous réserve d'une modification par le législateur, les droits d'entrée supplémentaires sur les carburants (surtaxe) sont fixés à 30 centimes par litre.

Arrêté fédéral modifiant le régime financier

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 18 décembre 1991¹⁾,
arrête:

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 41^{ter}, 1^{er} al., let. a, dernière phrase, et 3^e al.

¹ La Confédération peut percevoir, outre les impôts qui sont de sa compétence en vertu de l'article 41^{bis}:

a. Un impôt sur le chiffre d'affaires;

...

La dernière phrase «La compétence de lever . . .» est supprimée.

³ L'impôt sur le chiffre d'affaires s'élève au plus à 6,2 pour cent.

II

Les dispositions transitoires de la constitution sont modifiées comme il suit:

Art. 8

Sous réserve de la législation fédérale prévue par l'article 41^{ter}, les dispositions applicables le 31 décembre 1994 à l'impôt sur le chiffre d'affaires et à l'impôt sur la bière restent en vigueur, y compris les taux fixés pour l'impôt sur le chiffre d'affaires à 6,2 pour cent s'il s'agit de livraisons au détail et à 9,3 pour cent s'il s'agit de livraisons en gros.

III

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

34931

¹⁾ FF 1992 I 781

Arrêté fédéral sur des impôts de consommation spéciaux

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 18 décembre 1991¹⁾,
arrête:

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 36^{ter}, 1^{er} al., introduction, et 2^e al.

¹ La Confédération utilise pour des tâches en rapport avec le trafic routier la moitié du produit net de l'impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant et la totalité d'une surtaxe comme il suit:

...

² La Confédération prélève une surtaxe dans la mesure où le produit de la part affectée de l'impôt sur les huiles minérales ne suffit pas à garantir la réalisation des tâches énumérées sous le 1^{er} alinéa.

Art. 41^{ter}, 1^{er} al., let. b, et 4^e al.

¹ La Confédération peut percevoir, outre les impôts qui sont de sa compétence en vertu de l'article 41^{bis}:

b. Des impôts de consommation spéciaux sur les marchandises du genre désigné au 4^e alinéa;

⁴ Les impôts de consommation spéciaux selon le 1^{er} alinéa, lettre b, peuvent frapper:

- a. Le pétrole, d'autres huiles minérales, le gaz naturel et les produits résultant de leur raffinage, ainsi que les carburants qui proviennent d'autres matières (impôt sur les huiles minérales et surtaxe, art. 36^{ter});
- b. La bière; 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, demeure en l'état du 31 décembre 1970;
- c. Les automobiles et leurs parties; le législateur peut intégrer à l'impôt sur les automobiles l'impôt sur les pièces détachées.

¹⁾ FF 1992 I 781

II

Les dispositions transitoires de la constitution sont modifiées comme il suit:

Art. 16

Abrogé

III

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

34931

Message concernant le remplacement du régime financier et les impôts de consommation spéciaux du 18 décembre 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.079
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.02.1992
Date	
Data	
Seite	781-820
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 876

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.