

739

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

l'adjonction d'un article 41^{bis} et d'un nouvel alinéa sous litt. *g* à l'article 42 de la constitution fédérale (perception de droits de timbre).

(Du 11 décembre 1916.)

Monsieur le président et messieurs,

Le présent message ne traite que de la question de l'introduction de droits de timbre en faveur de la Confédération; un second, qui suivra sous peu, doit s'occuper de la question très importante de l'imposition du tabac; un troisième message, qui paraîtra dans le courant des trois mois prochains, aura pour objet l'imposition des boissons distillées.

Dans le message spécial concernant l'imposition du tabac, nous fournirons également des renseignements sur la situation générale de nos finances, que nous discuterons d'une manière approfondie, en même temps que nous arrêterons notre opinion sur les questions fondamentales de la réforme financière, qui est devenue urgente, en tant que ces questions paraissent élucidées. Il suffira de mentionner ici que l'introduction de droits de timbre doit être considérée comme la réalisation d'une partie de notre programme financier et qu'elle ne peut pas être traitée indépendamment des autres mesures financières dont plusieurs ont déjà été prises (impôt de guerre, impôt sur les bénéfices de guerre, taxes d'exportation, relèvement des droits de douane sur les al-

cools, relèvement des taxes postales et téléphoniques, etc.) et dont les autres pourront être étudiées dans la suite.

La tâche consistant à procurer d'une manière aussi rationnelle que possible les ressources nécessaires pour subvenir à une augmentation énorme de besoins, comme il n'en est jamais produit, même approximativement, dans toute l'histoire financière de la Confédération, implique une nouvelle tâche, à savoir la répartition de la charge sur un certain nombre d'impôts. Cette répartition s'impose, d'une part, en considération de la nécessité de combler les lacunes de chaque impôt et, d'autre part, d'alléger le fardeau de l'impôt par la diversité des formes d'imposition.

Nous vous proposons ci-après d'introduire dans le système financier de la Confédération une nouvelle catégorie d'impôts dont nous évaluons à 11 ½ millions le rendement net annuel pour la Confédération, après versement aux cantons d'une fraction du produit de l'impôt.

I.

Les impôts sur les transactions (dont la perception a lieu le plus souvent au moyen du timbre et qu'on désigne pour cette raison sous le nom de *droits de timbre* dans le langage courant) sont des taxes perçues sur certaines transactions ayant pour but la transmission de capitaux ou de droits. Une transmission de capitaux ou de droits ne se conçoit pas sans qu'au moins l'une des parties contractantes gagne quelque chose ou réalise un bénéfice. C'est le gain obtenu par suite de transactions qui est la source de l'impôt sur les transactions. Ces impôts ont toujours joui d'une grande faveur dans les Etats qui pratiquent une saine politique financière; la théorie des sciences financières les a autrefois vivement combattus, moins pour des considérations de principe que par suite d'une réaction naturelle contre le développement hypertrophique de l'imposition des transactions dans l'Etat policier. Mais la théorie elle-même a réformé son jugement dans les dernières dizaines d'années; en même temps qu'augmentait l'intensité des transactions, elle s'est prononcée d'une manière de plus en plus catégorique en faveur des impôts sur les transactions, auxquels elle assigne, dans le système fiscal, la tâche de soumettre à des prestations envers l'Etat, dans une mesure correspondant à leur force contri-

butive économique, les transactions qui constituent la force motrice dans la formation du revenu.

Dans tous les Etats fédératifs où la Confédération (l'Empire, l'Union) a dû développer son système financier à côté de celui des différents Etats confédérés, on trouve toujours, au centre de son système, les impôts de consommation et les impôts sur les transactions. Ce sont les forces mêmes qui ont poussé à la formation de la Confédération qui se manifestent dans le domaine financier par la position prépondérante donnée aux recettes de ce genre. L'union fédérative se réalise parce que chacun des Etats qui la composent est trop petit ou trop peu peuplé pour maintenir son indépendance politique, économique et commerciale. Les tâches primordiales de l'Etat fédératif consistent à défendre le pays, à favoriser le développement économique et à stimuler le trafic économique. Le besoin d'association a pour cause en premier lieu la défense nationale et c'est en vue de satisfaire à ce besoin que l'on destine avant tout à l'Etat fédératif les recettes qui naissent de sa propre activité : les bénéfices provenant des établissements de transport et de communication organisés par l'Etat fédératif, les douanes, que seul l'Etat fédératif est en mesure d'organiser d'une manière fructueuse et productive, les taxes indigènes de consommation et les impôts indigènes sur les transactions qui ne peuvent tous deux être perçus d'une manière rationnelle que dans le domaine commercial uniforme plus étendu créé par l'Etat fédératif.

Le ménage fédéral suisse s'écarte de ce caractère commun du système financier de tous les Etats fédératifs, de l'Empire d'Allemagne, des Etats-Unis et des Unions de l'Amérique du Sud en ce sens qu'il repose surtout sur les impôts de consommation, en première ligne sur les douanes, tandis que les taxes sur les transactions ne s'y sont pas développées. Relativement aux établissements de transport et de communication organisés par la Confédération, la constitution fédérale prévoit que leurs tarifs doivent être établis d'une manière « aussi modérée que possible », et dans l'application de ces tarifs la « modération » a même été poussée au-delà des limites raisonnables du « possible » ; la constitution fédérale ne connaît aucun impôt sur les transactions et l'on en chercherait en vain dans les comptes d'Etat de la Confédération.

La réserve que s'est imposée la Confédération dans le domaine des impôts sur les transactions s'expliquerait si les

cantons avaient exploité d'une manière lucrative leurs impôts sur les transactions. En réalité, cette exploitation ne s'est pas produite, ainsi que le montre avec évidence le tableau ci-après. On n'a pas tenu compte, dans ce tableau, des produits des impôts sur les transactions, des impôts sur les successions, que certains systèmes fiscaux font rentrer parmi les impôts sur les transactions; les Etats sont rangés dans le tableau d'après le rendement des impôts sur les transactions par tête de population.

Etats	Rendement des impôts sur les transactions		par tête de population Fr.
	Chiffre total		
France (1911)	805,32 millions de francs		20,30
Belgique (1912)	56,71 » » »		7,50
Empire allemand (1911/12)	253,07 » » marks	}	6,70
Etats confédérés allemands (1912)	88 » » »		
Italie (1911/12)	224,05 » » lires		6,50
Grande-Bretagne et Irlande (1911/12)	9,56 » » livres sterling		5,20
Pays-Bas (1911)	14,03 » » florins		4,80
Suède (1911)	17,76 » » couronnes		4,40
Autriche (1911)	93,86 » » »		3,40
Russie (1911)	167,63 » » roubles		2,80
Hongrie (1911)	53,80 » » couronnes		2,70
Suisse (1910)	9,87 » » francs		2,60

Ce tableau est instructif à plus d'un point de vue. Il démontre tout d'abord que les rendements des impôts sur les transactions croissent avec l'intensité du trafic économique, car ce sont les pays qui possèdent le trafic économique le plus développé qui produisent les rendements les plus élevés; ce tableau montre en second lieu qu'une imposition rationnelle des transactions n'est nullement une entrave au trafic économique, ainsi que le démontre notamment la forte expansion de la vie économique allemande et belge, malgré des impôts très productifs sur les transactions, tandis que les chiffres cités pour la France et l'Italie démontrent que le trafic économique est en mesure de se concilier dans des conditions favorables, même avec une imposition des transactions très unilatérale et orientée uniquement d'après des points de vue fiscaux; en troisième lieu, ce tableau montre combien est peu fondée l'objection, souvent répétée,

d'après laquelle des impôts productifs sur les transactions supposent un domaine économique d'une grandeur correspondante, car la Belgique occupe, avec fr. 7,50 par tête de population, la deuxième place dans l'ordre des États, nonobstant l'étroitesse de son domaine économique et sa politique financière qui évite d'une manière systématique toute entrave au commerce; en quatrième lieu, enfin, ce tableau montre que les rendements des impôts suisses sur les transactions se maintiennent à des chiffres très bas, ce que l'on ne peut s'expliquer rationnellement, car il n'existe pas de motif raisonnable pour que le trafic économique d'un pays dont le commerce est très développé contribue dans une moindre mesure à subvenir aux besoins de l'État que le trafic de pays qui possèdent une structure économique comme la Russie ou la Hongrie.

II.

Les raisons qui expliquent pourquoi les impôts suisses sur les transactions sont peu productifs pour le fisc doivent être cherchées essentiellement dans le fait qu'une catégorie d'impôts que leur nature prédestinait à être exploitée par la Confédération a été abandonnée aux cantons.

Avant l'année 1798, les impôts proprement dits sur les transactions (qu'il ne faut pas confondre avec les droits de circulation sur les routes, les ponts, etc.) étaient absolument inconnus en Suisse, abstraction faite des impôts sur les transactions immobilières, très lourds en maints endroits. Ce n'est qu'à Genève que fut introduit en 1714, d'après le système hollandais, le droit de timbre comme forme de perception d'impôts et de taxes. La législation de la République helvétique fut la première qui donna au timbre le droit de cité sur tout le territoire de la République une et indivisible.

La République helvétique prit pour modèle la loi française du 13 février 1798, qui fut modifiée à plusieurs reprises dans la suite, mais qui est encore en vigueur aujourd'hui sans que la conception primitive en ait été modifiée. Des émoluments administratifs de l'ancien régime sont sorties en France les taxes, et des anciens émoluments de justice, les droits d'enregistrement et les droits de timbre. Toute transaction écrite doit être portée dans les registres publics et il faut acquitter, à l'occasion de cette inscription, une taxe qui se compose d'un droit fixe d'inscription et d'un impôt sur les transactions proprement dit, droit proportionnel gradué suivant la valeur de l'objet enregistré. En outre, tous

les papiers destinés à servir de titres civils ou judiciaires et toutes les pièces qui peuvent être présentées devant un tribunal ou y être employées comme moyens de preuve, sont soumis au droit de timbre, même s'ils ne sont pas astreints à l'enregistrement. Le timbre est perçu : 1^o comme timbre de dimension, dont le chiffre est gradué suivant la dimension et la grandeur des documents, 2^o comme timbre spécial, avec un tarif de droits fixes pour certaines pièces (par exemple pour les quittances), 3^o comme timbre proportionnel suivant la valeur de l'objet mentionné dans le document.

La République helvétique a établi son système de droits de timbre en étroite liaison avec cette législation française dont la logique serrée n'a guère été imitée ailleurs jusqu'ici. (Lois des 17 octobre 1798, 15 décembre 1800 et 5 janvier 1801 et ordonnance d'exécution du 10 février 1801.) Tous les actes, de quelque nature qu'ils soient, devaient en principe être timbrés pour être valables devant les autorités civiles ou militaires. Dans la grande majorité des cas, le droit de timbre était perçu comme timbre de dimension (de 1 sol à 3 deniers par feuille, suivant la longueur et la largeur); dans certains cas, il était perçu, au lieu du timbre de dimension, un timbre fixe (par exemple un centime sur chaque feuille de journal, 3 centimes sur chaque affiche, 15 centimes sur chaque jeu de cartes); les titres de transactions proprement dits payaient la taxe sous forme de timbre proportionnel (par exemple les reconnaissances de dette, 1‰ du montant de la dette, les effets de change, 4 sols pour chaque 1000 francs du montant de l'effet et pour chaque trois mois de terme). Certains titres étaient soumis en outre au droit d'enregistrement, par exemple les contrats de ventes immobilières qui avaient à payer un émolument d'enregistrement de 2 % du prix d'achat.

Le rendement des droits helvétiques sur les transactions resta de beaucoup inférieur à ce que l'on en attendait. Dans son message au Grand Conseil du 31 juillet 1798, le Directeur évaluait ce rendement à 2,6 millions de francs et dans le budget du Conseil-exécutif pour l'année 1800/1801 le rendement des droits de timbre et d'enregistrement figure pour un chiffre de 1,3 million de francs. En réalité, le compte d'Etat de l'année 1801, durant laquelle le rendement des droits a été le plus élevé, n'enregistre sous cette rubrique qu'un chiffre de fr. 769.526,12. Les motifs de cet insuccès sont les mêmes que ceux qui ont condamné à la stérilité toutes les autres lois financières et l'on peut dire toute l'ac-

tivité législative de la République helvétique : la forte opposition de cercles étendus de la population contre des gouvernements provisoires qui se succédaient rapidement les uns aux autres et dont aucun ne possédait suffisamment de force en lui-même et d'autorité au dehors pour faire exécuter par l'administration la volonté de l'Etat proclamée sous forme de loi.

La Diète rétablie par l'Acte de médiation décida en principe, le 9 août 1803, que les décisions sur les droits de timbre seraient à l'avenir réservées aux cantons et ni le pacte fédéral de 1815, ni les constitutions fédérales de 1848 et de 1874 n'ont touché à ce principe. Sur la base de la décision prise par la Diète le 9 août 1803, on maintint dans la plupart des cantons, en faveur du fisc cantonal, en général avec de minimes modifications des taux, la législation helvétique sur le timbre; dans quelques cantons, on crut d'abord devoir renoncer à continuer la perception des droits de timbre, mais on se vit forcé très tôt (à Bâle en 1818 déjà) de les introduire à nouveau : dans d'autres cantons encore, le droit de timbre que l'on continua tout d'abord à percevoir, fut supprimé dans la suite; actuellement, 14 cantons perçoivent des droits de timbre. Malgré toutes les modifications intervenues, le principe et le système des droits de timbre helvétiques continuent à subsister dans les lois cantonales sur le timbre et quelques-unes de ces lois renferment aujourd'hui encore presque textuellement des articles entiers de la législation helvétique.

Conformément à l'ancienne structure de la vie économique, les impôts sur les transactions se sont développés sur la base des transactions immobilières et tant que le trafic a consisté pour une bonne partie en transactions immobilières, les cantons ont été en mesure de percevoir sans grandes difficultés leurs impôts sur les transactions. En raison de la mobilisation progressive de la fortune publique, qui s'accroît de dix ans en dix ans, le principe de l'imposition des transactions aurait dû être étendu rationnellement aux transactions mobilières. Dans tous les Etats européens et même dans les pays extra-européens suffisamment développés au point de vue économique, cette translation s'est effectuée; en Suisse, le fait ne s'est pas produit. Les cantons ne constituent pas des domaines économiques fermés et le commerce peut par conséquent franchir avec une grande facilité les frontières cantonales. Le désir de posséder une

organisation plus productive de l'impôt sur les transactions mobilières existait bien partout, mais aucun canton ne pouvait réaliser ce désir sans courir le risque d'affaiblir sa propre vie économique et commerciale. En considération de ce danger, la plupart des cantons, en tant qu'ils ont essayé de soumettre à l'impôt le trafic mobilier, se sont contentés de taux qui s'élèvent souvent au dixième seulement, parfois même à moins du dixième des taux étrangers analogues, et après la perception de ces droits cantonaux, on a la conviction bien arrêtée que la capacité productrice de l'impôt est loin encore d'avoir été atteinte dans ce domaine.

Cette capacité productrice des impôts cantonaux sur les transactions mobilières ressort surtout d'une manière frappante d'une comparaison avec l'étranger. Disons, par exemple, que dans le canton de Bâle-Ville, dont les taux d'impôt sur les transactions sont, avec ceux de Genève, les plus élevés en Suisse, on paie, pour la constitution d'une société anonyme d'un capital-actions de 25 millions de francs (ou, en monnaies étrangères, de 20 millions de marks ou d'un million de £), un impôt sur les transactions qui s'élève au 1^o/₅₀ du capital-actions. En revanche, cet impôt s'élève,

en Angleterre à	1,75 %
en France, à	2,05 %
dans l'Empire d'Allemagne, à	4,50 %

S'il est émis, en plus d'un capital-actions du chiffre ci-dessus, des obligations pour une somme de 15 millions de francs (ou de 12 millions de marks ou de 600.000 £), l'impôt sur les transactions (calculé sur le capital total de 40 millions de francs) augmente ou diminue :

à Bâle-Ville, de	0,85 ^o / ₁₀₀
en Angleterre, de	1,50 ^o / ₁₀₀
en France, de	2,175 ^o / ₁₀₀
dans l'Empire allemand, de	3,50 ^o / ₁₀₀

Les conséquences de cet état de fait se manifestent tout d'abord par une imposition inégale des transactions immobilières et des transactions mobilières, inégalité qui ne peut certainement pas être justifiée d'une manière suffisante par la différence de capacité contributive de ces deux genres d'opérations. Par exemple, pour la vente d'une maison valant 100.000 francs, on paie un impôt sur les transactions s'élevant à Bâle-Ville à 2000 francs et dans le canton de Genève à

4000 francs. En revanche, pour la vente d'actions ou d'obligations d'une valeur de 100.000 francs, on paie dans le canton de Bâle-Ville 5 francs et dans le canton de Genève fr. 7,75. Si, dans le canton de Bâle-Ville, un crédit de 100.000 francs doit être garanti par gage immobilier, le fisc perçoit sur l'obligation un droit de timbre de 60 francs et, lors de l'inscription du gage immobilier au registre foncier, une nouvelle taxe de 50 francs, ce qui donne un total de 110 francs. En revanche, si l'on garantit un crédit d'une même valeur de 100.000 francs par nantissement de titres, il n'est perçu sur cette opération ni droit de timbre, ni taxe.

Les conséquences de cet état de fait se manifestent naturellement par le faible rendement des impôts cantonaux sur les transactions. Le produit total de ces impôts estimé à la page 556 à 9,87 millions de francs, se décomposait ainsi qu'il suit en 1910 :

Droits de mutation	fr. 6.425.286
Droits de timbre	» 3.084.104
Impôt sur les affiches	» 7.268
Impôt sur les opérations de bourse	» 361.406
Total	fr. 9.878.064

Le produit des droits de mutation ne s'élève donc pas à moins du 65 % du rendement total, tandis que le rendement des droits de timbre, qui s'élève à 3 millions de francs en chiffre rond (la moyenne des années 1910 à 1913 a été de 3,2 millions de francs en chiffre rond, ce qui représenterait à peine 85 centimes par tête de population) ne peut pas être considéré autrement que comme un résultat franchement déplorable. Il faut tenir compte en outre du fait que plus du $\frac{1}{2}$ du rendement total des droits de timbre est produit par le canton de Berne et plus des $\frac{2}{3}$ par les six cantons de Berne, Genève, Vaud, St-Gall, Bâle-Ville et Valais.

Le tableau de la page ci-après donne un aperçu détaillé du rendement des droits de timbre cantonaux.

III.

L'idée qu'une organisation des impôts sur les transactions correspondant aux principes de la politique financière moderne ne serait possible que sur le terrain de la législation fédérale remonte déjà à plusieurs dizaines d'années.

Recettes perçues par les cantons sous la forme de droits de timbre de 1910 à 1914.

Cantons	1910 *)	1911	1912	1913	1914	En moyenne 1910—1913
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Argovie . . .	42.235. 25	41.880. 65	40.003. 80	47.702. 85	35.790. 35	41.522. 58
Bâle-ville . . .	302.748. 85	338.875. 20	289.722. 55	243.268. 55	188.171. 45	272.557. 32
Berne	784.611. 70	834.966. 90	901.600. 25	997.459. 70	739.355. 30	851.588. 77
Fribourg . . .	148.339. 70	151.471. 50	156.513. 95	150.719. 04	134.846. 51	148.378. 14
Genève	416.467. 25	440.985. 75	469.182. 95	491.536. 35	471.974. 85	458.029. 43
Lucerne	137.648. 82	143.175. 91	154.680. 60	155.716. 19	122.777. 93	142.799. 89
St-Gall	272.305. 40	295.206. —	304.986. 95	277.199. 05	240.893. 75	278.118. 23
Schwyz	11.708. 13	5.266. 30	6.993. 80	8.351. 75	9.339. —	8.331. 80
Tessin	169.802. 69	168.581. 53	168.557. 52	178.199. 28	152.654. 40	167.559. 08
Thurgovie . . .	34.142. 76	34.919. 89	42.664. 01	34.593. 25	34.445. 41	36.153. 06
Vaud	415.666. 95	475.082. 80	496.622. 20	474.293. 65	406.897. 20	453.712. 56
Valais	238.165. 60	244.989. 45	253.359. 98	265.789. 86	213.157. 81	243.092. 54
Zoug	24.298. 36	8.506. 89	13.592. 70	15.025. 88	9.278. 10	14.200. 39
Zurich	85.962. 05	86.406. 20	98.224. 10	100.123. —	79.404. 15	90.023. 90
Total	3.084.103. 51	3.270.614. 97	3.396.705. 36	3.439.978. 40	2.838.986. 21	3.206.077. 69

*) Les chiffres de ce tableau pour l'année 1910 sont ceux qui figurent dans l'ouvrage de M. Steiger „Der Finanzhaushalt der Schweiz“, volume III, page XLVII. sauf ceux des recettes du canton de Berne pour lesquelles M. Steiger donne un chiffre de 791.001 francs. La différence s'explique par le fait que, pour le canton de Berne, M. Steiger a ajouté aux droits de timbre les amendes d'impôt et différentes autres petites recettes.

Dans son livre remarquable publié en 1890 « Die Steuern der Schweiz » M. Georges von Schanz conclut dans les termes suivants le chapitre relatif aux impôts sur les transactions : « Die kantonale Regelung der Verkehrsabgaben wirkt vielfach störend und beengend. Die Herausnahme eines Theiles der Verkehrsabgaben und bundesgesetzliche Ordnung derselben stösst auf Schwierigkeiten, weil der Bund die Kompetenz hiezu nicht besitzt. »

L'idée d'une unification de ce domaine fiscal sur le terrain de la législation fédérale, idée à laquelle Schanz n'avait fait qu'une légère allusion, fut reprise quatre ans plus tard par la Société des commerçants de Zurich. Le 17 novembre 1893, le gouvernement du canton de Zurich présentait au Grand-Conseil un projet de loi concernant les droits de timbre. Après avoir procédé à une enquête auprès de plus de 500 maisons ayant leur siège dans le canton de Zurich, ladite société formula son opinion sur le projet, dans un rapport qu'elle présenta au Grand-Conseil en mai 1894. Dans ce rapport, elle établit une juste différence de principe entre les droits de timbre qui ont le caractère d'émoluments administratifs ou judiciaires et les droits de timbre qui constituent des impôts sur les transactions. En ce qui concerne les droits de timbre, elle n'estime pas devoir faire d'objection à l'extension de l'obligation du timbre, telle qu'elle est proposée par le gouvernement; il en est autrement en ce qui concerne le paiement de l'impôt sur les transactions au moyen du timbrage. Elle attire l'attention sur les dangers qui accompagnent les impôts cantonaux sur les transactions (double imposition et facilité d'éluider la loi) et elle exprime l'idée que ces dangers ne peuvent être écartés que si les impôts sur les transactions sont organisés par la Confédération d'une manière uniforme pour toute la Suisse. Sur la quantité d'opinions émises par des maisons zurichoises, à l'occasion de l'enquête citée, nous voudrions reproduire la suivante : « Da die Stempelabgabe in vielen Staaten eingeführt worden ist, so dürfte sich auch der hiesige Handel an diese Abgabe gewöhnen, falls dieselbe auf möglichst breiter Basis bei tunlichst niedern Ansätzen bleibt. Aber es ist sehr bedauerlich, wenn solche Abgaben auf kantonalem Boden eingeführt werden, denn der Handel überschreitet heute fast immer die kantonalen Grenzen und hat sich ausserhalb derselben mit andern Verhältnissen abzufinden. Wenn wir für die ganze Schweiz ein und dasselbe Gesetz hätten, dessen

Ertrag den Kantonen teilweise zukommen würde, so könnte man nicht viel dagegen einwenden.» La Société des commerçants concluait elle-même ainsi : « Unser Antrag geht somit dahin : es seien durch kantonales Gesetz zu regeln die Stempelabgaben auf Amtssachen und auf Spielkarten, für die Verkehrssteuern sei dagegen ein eidgenössisches Gesetz anzustreben, in dem Sinne, dass die Erträge den Kantonen überlassen werden. »

Ces propositions de la Société des commerçants de Zurich trouvèrent un écho dans les sphères des directions cantonales des finances, durant les dix années qui suivirent.

Le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel, dans son exposé des motifs d'un projet de loi concernant l'introduction de droits de timbre, du 29 novembre 1903, faisait valoir à l'appui de son projet les considérations suivantes : « Nous ne mentionnerons ici que pour mémoire l'argument ... tiré de la situation d'infériorité qui nous serait certainement faite, si nous ne possédions pas l'impôt du timbre au moment où la Confédération s'appropriera le droit de législation sur cette matière. » Le Conseil d'Etat de Neuchâtel prévoyait déjà une unification du droit de timbre sur le terrain de la législation fédérale, dans son rapport au Grand Conseil du 15 novembre 1880; il s'exprimait ainsi : « Bientôt toute la législation commerciale, celle des poursuites pour dettes et la faillite, tout ce qui regarde la capacité civile, etc., sera dans la compétence de la Confédération, qui a seule dorénavant, à teneur de la constitution fédérale de 1874, le droit de légiférer en ces matières. Est-il illogique, déraisonnable de penser que lorsque la Confédération sera en possession de ces compétences nouvelles, elle ne trouvera pas que par voie de compensation, il est équitable qu'elle prenne à elle les ressources dont les objets de ces compétences nouvelles pourront enrichir le trésor ? qu'ayant le droit commercial (et bien certainement avant qu'il soit longtemps tout le droit civil), elle ne voudra pas s'approprier le timbre sur les effets de commerce d'abord, le timbre sur les papiers des autres contrats ensuite ? »

L'idée prit une forme plus précise dans un mémoire de M. J. Schmid, directeur des finances du canton de Lucerne, mémoire intitulé « Das Stempelwesen in der Schweiz. » Ce mémoire, qui fut inspiré par une décision des directeurs cantonaux des finances, réunis à Neuchâtel le 26 novembre 1904 et qui fut communiqué à l'assemblée des directeurs cantonaux des finances, à Bex, le 25 août 1906, a pour point de

départ les expériences qu'avaient faites quelques cantons en tentant d'organiser d'une manière plus serrée leur législation sur le timbre : cet essai eut pour conséquence non pas une augmentation de recettes mais l'émigration, sur le territoire d'autres cantons, de certaines opérations commerciales, notamment du trafic des effets et du change. La concurrence commerciale des cantons invite à la prudence. « Der Bund, dit le mémoire, hätte in dieser Hinsicht, wenn er allgemein verbindliche Vorschriften aufstellen wollte, weniger zu fürchten, weil alle uns umgebenden Staaten hohe und weitgreifende Stempelsätze besitzen. » L'auteur du mémoire ne méconnaît pas les difficultés qui s'opposent à une réglementation sur le terrain de la législation fédérale; mais il ajoute : « Man hat der eidgenössischen Gesetzgebung schon gerufen, Materien betreffend, die nicht wichtiger sind als das Stempelwesen es ist. » Il ne croit pas que la Confédération prendrait l'initiative dans cette question, car, dit-il, « der Bund hätte heute kein direktes, höchstens ein indirektes Interesse, in der vorwürfigen Materie gesetzgeberisch vorzugehen ». L'impulsion devrait partir des cantons. Il faut se proposer : « den Bund zu gelegentlicher und in nicht allzuferner Zeit zu veranlassen, über die Stempelpflicht von Akten interkantonalen Charakters, als Werttitel, wie Aktien, Obligationen, Depot- und Genussscheine (mit Ausnahme hypothekarischer Titel, solange wir kein eidgenössisches Hypothekengesetz haben), Wechsel, Checks, Anweisungen, Coupons, Frachtbriefe, Reklamen, etc. auf dem Gesetzeswege allgemein verbindliche Vorschriften aufzustellen, und den Ertrag nach bestimmten Normen unter die Kantone zu verteilen. »

Ces aspirations furent manifestées au Parlement, du moins pour une partie des taxes sur les transactions, sous la forme d'une motion présentée au Conseil national à la session de décembre 1910 par M. le conseiller national Hirter et consorts. Cette motion était dictée par l'observation faite dans l'exploitation de la Banque nationale suisse que les lacunes des législations cantonales concernant le droit de timbre facilitaient dans une mesure extraordinaire les soustractions d'impôt et que des soustractions de ce genre se produisaient chaque jour. La motion était ainsi conçue : « Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob und in welcher Weise für alle Kantone ein einheitlicher Wechselstempel eingeführt werden kann. » Cette motion fut repoussée par le Conseil national dans sa séance du 13 juin 1911. Il faut considérer comme

ayant été décisives pour le sort de la motion l'attitude résolument hostile que prit à son égard l'Union suisse du commerce et de l'industrie et l'attitude des représentants de Bâle et de Zurich, qui croyaient la situation privilégiée de ces deux places de banque, jusqu'ici exonérées du timbre, menacée par l'introduction d'un droit de timbre sur les effets de change. M. le conseiller fédéral Comtesse, qui avait déclaré que le Conseil fédéral était prêt à accepter la motion, la caractérisa d'une manière frappante par ces mots : « On a dit que la motion Hirter était un enfant mort-né. Je crois qu'il serait plus juste de dire que c'est un enfant qui est venu au monde avant terme. »

La crise des finances fédérales qui a commencé avec la guerre mondiale et qui s'accroît de mois en mois a modifié très profondément la manière de voir des milieux économiques intéressés à l'imposition des transactions, ainsi que la manière de voir des représentants des intérêts financiers des cantons relativement à la question de l'introduction d'impôts sur les transactions par voie de législation fédérale. Si l'auteur du mémoire cité plus haut pouvait encore affirmer que la Confédération n'aurait aucun intérêt direct à légiférer sur la matière, la situation s'est modifiée depuis lors du tout au tout. Placée en face du problème consistant à augmenter annuellement ses recettes d'une somme de 45 millions de francs environ, la Confédération ne peut plus négliger avec le même désintéressement une catégorie d'impôts qui, de leur nature, ne peuvent être rendus fructueux par les cantons mais qui rapporteraient annuellement à la Confédération, d'après des évaluations sûres, près de 12 millions de francs, c'est-à-dire une somme égale au quart environ des nouveaux besoins auxquels il faut faire face. Ceci est d'autant plus vrai qu'à côté des considérations de politique financière, il existe des considérations de politique économique qui militent en faveur d'une imposition des transactions sur le terrain de la législation fédérale. De même que le trafic économique moderne a besoin d'un droit unifié et d'institutions centralisées, de même l'imposition de ce trafic exige des taux d'impôt uniformes; le droit et les institutions commerciales reposant sur des lois fédérales, ce n'est aussi que par la voie de la législation fédérale que l'on pourra mener à bien l'imposition des transactions d'une manière appropriée aux besoins du commerce. On peut considérer une imposition uniforme des transactions pour tout le territoire de la Confédération absolument dans la même mesure que la frontière

douanière unique et que les impôts uniformes de consommation, comme un postulat et une conséquence de l'unité de la vie économique suisse. Etant donnée la position que prend la Confédération à l'égard du commerce, en vertu de sa législation sur la matière, il serait rationnel que, la réglementation du commerce lui incombant en grande partie, elle perçût aussi les taxes qui, de leur nature, sont supportées par le commerce.

Se fondant sur ces considérations, le département fédéral des finances a demandé à la Direction générale de la Banque nationale suisse et à M. le professeur Dr Landmann de lui présenter chacun un préavis sur la question de l'introduction de droits de timbre par la voie de la législation fédérale. Les deux préavis ont été communiqués aux membres de la conférence d'hommes de confiance, réunie à Lucerne du 10 au 14 octobre 1916, et les droits de timbre proposés dans ces préavis trouvèrent dans les délibérations de cette conférence un assentiment unanime.

L'indemnité à verser aux cantons pour compenser la diminution de recettes qui leur serait causée fit l'objet des discussions d'une conférence des directeurs cantonaux des finances, réunion qui eut lieu à Berne le 26 octobre 1916 sous la présidence du chef du département des finances. Dans cette conférence, on aboutit à une entente complète; MM. les directeurs des finances cantonales n'avaient aucun motif de s'opposer à une mesure qui, bien loin d'être en contradiction avec les intérêts cantonaux, aurait plutôt pour conséquence une augmentation des recettes des cantons. En effet, par l'unification des taxes sur les transactions, le rendement de ces impôts peut être augmenté dans une telle mesure qu'en laissant aux cantons une partie relativement minime de ce rendement, cette quote-part des cantons serait plus élevée que le simple remplacement des recettes qu'ils perdraient par suite de l'unification.

Les dispositions matérielles d'un projet de loi élaboré par le professeur Dr Landmann et M. Jöhr, l'un des directeurs généraux de la Banque nationale, furent discutées les 13 et 14 novembre 1916 par une commission d'experts qu'avait convoqué le département des finances. Des représentants du commerce et de l'industrie, des banques, des entreprises d'assurance, des chemins de fer fédéraux et des compagnies de chemins de fer prirent part aux travaux de cette commission d'experts. Dans cette commission également, on aboutit à une entente complète sur tous les points essentiels.

Après toutes ces discussions, nous estimons que la question est suffisamment élucidée pour vous proposer la création de la base constitutionnelle consacrant la perception d'impôts sur les transactions en faveur du fisc fédéral.

IV.

Nous vous proposons d'ajouter à la constitution fédérale l'article 41^{bis} ci-après et à l'article 42 un nouvel alinéa sous lettre *g*, dont la teneur suit :

« Art. 41^{bis}. La Confédération est autorisée à percevoir « des droits de timbre sur documents d'affaires, tels que « titres, effets de change, quittances de primes et documents « en usage dans les transports. Cette autorisation ne s'étend « pas aux actes authentiques des transactions immobilières « et des successions.

« Un cinquième du produit net des droits de timbre est « versé aux cantons.

« Les dispositions de détail sur la perception des droits « de timbre feront l'objet d'une loi fédérale.

« Art. 42 *g*.

« par le produit des droits de timbre. »

L'exposé des motifs de ces dispositions constitutionnelles est donné ci-après pour chaque phrase.

1. « *La Confédération est autorisée à percevoir des droits de timbre sur documents d'affaires, tels que titres, effets de change, quittances de primes et documents en usage dans les transports.* » Il serait sans doute plus conforme à la terminologie du droit fiscal d'employer tout simplement, au lieu de l'expression « *droits de timbre sur documents d'affaires* » celle d'« *impôts sur les transactions* ». Deux considérations pratiques militent cependant contre l'expression « *impôts sur les transactions* ». Tout d'abord, les termes « *droits de timbre* » sont entrés complètement dans le langage courant et la législation cantonale a fait connaître aux électeurs quelles sont les taxes qui sont comprises sous cette dénomination. En revanche, le terme « *impôt sur les transactions* » n'est employé ni dans le langage usuel, ni dans le droit fiscal cantonal en vigueur; en conséquence, son adoption dans la constitution fédérale paraîtrait peu rationnelle. Il ne ferait pas naître d'une manière suffisamment directe une idée concrète dans l'esprit des électeurs et le nombre

des citoyens ne serait pas minime qui, devant la proposition d'introduire un impôt fédéral « sur les transactions » croirait à une réintroduction des anciens droits de passage payés sur les routes et sur les ponts.¹⁾ En second lieu, il faut mentionner que le terme allemand « Stempelabgaben » peut être rendu d'une manière absolument adéquate en français et en italien (droits de timbre, diritti di bollo), tandis que l'expression « Verkehrssteuern » ne peut pas être traduite en français²⁾ et en italien; les expériences qui ont été faites à l'occasion de la traduction de l'article 69^{bis} de la constitution fédérale et de la loi d'exécution de cet article constitutionnel (le texte allemand parle de « Verkehr mit Nahrungs- und Genussmitteln », ce que le texte français traduit par « commerce » et le texte italien par « commercio », expressions qui n'ont pas le même sens) devraient suffire pour démontrer qu'il ne convient guère d'introduire dans la constitution fédérale l'expression « Verkehrssteuern ».

D'un autre côté, la formule « la Confédération est autorisée à percevoir des droits de timbre » pourrait provoquer des hésitations fondées. En effet, des deux catégories de taxes pour la perception desquelles les cantons utilisent traditionnellement le timbre, les impôts sur les transactions et les taxes proprement dites, seuls les impôts sur les transactions doivent être cédés à la Confédération comme nouvelle source de revenu. Cette limitation devrait ressortir également du texte de la disposition constitutionnelle. Elle serait exprimée d'une manière exacte et formelle par le texte : « La Confédération est autorisée à percevoir des droits de timbre sur les titres relatifs aux transactions économiques »; mais cette formule est lourde et ne rend pas d'une manière adéquate en français et en italien l'expression allemande : « Beurkundungen wirtschaftlicher Verkehrsvorgänge ». C'est pourquoi nous proposons la formule plus courte et suffisamment précise de « droits de timbre sur documents d'affaires », qui est, en outre, la traduction fidèle de l'expression allemande « Stempelabgaben von Geschäfts-

¹⁾ Cette observation, qui figure dans le texte allemand du message, n'a sa raison d'être que pour les citoyens de langue allemande, car le terme « Verkehrssteuer » peut signifier, en allemand : impôt sur les transactions, impôt sur le trafic, impôt sur les transports, impôt sur la circulation. Les anciens droits de passage sur les routes, les ponts, etc., étaient un impôt sur le circulation.

²⁾ Du moins d'une manière parfaite. Nous l'avons rendue ici par « impôt sur les transactions ».

urkunden». Cependant, pour bien indiquer de quels documents il s'agit ici, nous ajoutons à l'expression «sur documents d'affaires» les mots: «tels que titres, effets de change, quittances de primes et documents en usage dans les transports». Ces termes énoncent d'une manière formelle que les droits de timbre sur les pièces administratives et judiciaires demeurent réservés aux cantons, comme ils l'ont été jusqu'ici.

2. *« Cette autorisation ne s'étend pas aux actes authentiques des transactions immobilières et des successions. »* Si la première phrase de la disposition constitutionnelle proposée limite aux impôts sur les transactions les droits de timbre fédéraux, à l'exclusion des taxes, la seconde phrase renferme une nouvelle restriction, en ce sens qu'elle réserve aux cantons les impôts indirects sur les transactions immobilières et les successions. Les recettes relativement élevées que fournit aux cantons l'imposition du trafic immobilier (6,4 millions de francs pour les droits de mutation seuls), montrent à l'évidence que les cantons ont été en mesure d'exploiter cette ressource du fisc jusqu'aux extrêmes limites de sa force contributive. En outre, l'objet de ce trafic est localisé dans une telle mesure qu'en principe, l'imposition cantonale mérite certainement d'être préférée à l'imposition fédérale. Etant donné que les taux d'impôt diffèrent considérablement d'un canton à l'autre et qu'ils atteignent souvent un chiffre très élevé, les cantons ont encore une grande tâche à accomplir dans ce domaine, celle d'assurer l'égalité fiscale. En revanche, l'impôt qui serait cédé à la Confédération est celui qui frappe le trafic des valeurs mobilières, qui circulent partout et sont disséminées d'une localité sur tout le territoire du pays.

De même, l'impôt sur les successions doit être réservé aux cantons comme il l'a été jusqu'ici. La plupart d'entre eux ont déjà introduit des droits de succession, qui constituent pour plusieurs une importante recette. C'est ainsi qu'en 1910, ces droits s'élevaient dans six cantons à 7.263.391 francs. Il ne nous paraît donc pas rationnel d'enlever aux cantons cette ressource pour la céder à la Confédération. En conséquence, il y a lieu de fixer ce point par une disposition spéciale dans la constitution, car, comme nous l'avons déjà dit plus haut, l'impôt sur les successions est souvent classé, théoriquement, parmi les impôts sur les transactions.

3. *« Un cinquième du produit net des droits de timbre est versé aux cantons. »* Les recettes que retireraient des droits

de timbre de toute nature les fisci cantonaux s'élevaient, pour la moyenne des années 1910 à 1913, au chiffre rond de 3,2 millions de francs. La partie de ces recettes produite par l'imposition indirecte du trafic immobilier (spécialement par le timbrage des contrats d'achats immobiliers et de gages immobiliers) resterait aux cantons même après l'introduction de droits de timbre fédéraux; il en serait de même du rendement des droits de timbre revêtant le caractère de taxes cantonales administratives ou judiciaires, et, enfin, du rendement du droit de timbre sur les jeux de cartes et les affiches. Seuls, les produits des droits de timbre sur les valeurs mobilières échapperont à l'avenir aux cantons par le fait que ces valeurs seront soumises à la souveraineté fiscale de la Confédération. Il est impossible d'établir en chiffres la valeur de ce dernier rendement, mais on peut admettre, d'après des évaluations certaines, qu'il ne dépasserait pas 1,25 million ou 1,5 million de francs au maximum.

D'après les calculs reproduits à la page 580, on peut évaluer au chiffre d'environ 14 millions et $\frac{1}{4}$ le chiffre annuel du rendement net des droits de timbre fédéraux, s'ils sont introduits dans la mesure proposée actuellement. La part des cantons, que l'on prévoit devoir être du cinquième du rendement net, s'élèverait donc à 2,8 millions de francs en chiffre rond et elle constituerait par conséquent, dès le début, pour 14 cantons qui perçoivent déjà des droits de timbre, non seulement une compensation pour leur diminution de recettes, mais une augmentation notable de leurs ressources et, pour 11 cantons qui ne perçoivent pas jusqu'ici les droits de timbre, une nouvelle source de recettes.

Les directeurs cantonaux des finances ont consenti à fixer la part des cantons au cinquième du produit net des droits de timbre; certains d'entre eux proposaient même d'abaisser cette part au $\frac{1}{10}$ du produit net. En revanche, les directeurs cantonaux des finances n'ont pu s'entendre sur la question de savoir s'il fallait tenir compte, dans la répartition du cinquième, de l'importance du trafic de chaque canton ou si la répartition devait s'effectuer d'une manière uniforme entre les cantons, par tête de population. Cette question pourra être résolue dans la loi d'exécution; la révision constitutionnelle ne préjuge rien sur ce point.

4. *« Les dispositions de détail sur la perception des droits de timbre feront l'objet d'une loi fédérale. »*

Un exposé des motifs à l'appui de cette partie du nouvel article 41^{bis} à insérer dans la constitution nous paraît superflu.

Art. 42, lettre g.

« par le produit des droits de timbre. »

Nous pouvons également nous dispenser ici de tout commentaire sur ce nouvel alinéa, qui vient ajouter à l'article 42 une nouvelle ressource à celles qui y étaient déjà énumérées.

V.

Comme nous avons l'intention d'exécuter le plus tôt possible la disposition constitutionnelle qui fait l'objet de l'arrêté ci-après, dont nous vous proposons l'adoption, il nous a paru utile de vous communiquer aussi, comme annexe au présent message, un projet de loi d'exécution. Nous vous soumettons ce projet, tel qu'il est sorti, dans ses grandes lignes, des délibérations qui ont eu lieu avec la commission d'experts, mais il va de soi que les décisions de cette commission n'ont pour nous qu'une valeur consultative et qu'en conséquence nous ne sommes pas liés par ces décisions, mais que nous nous réservons de revenir en temps utile sur le projet ci-annexé. Nous ne le discuterons donc pas ici en détail; il vous sera soumis avec un exposé des motifs après la révision constitutionnelle. Les considérations qui vont suivre tendent uniquement à exposer le rôle des impôts sur les transactions dans l'ensemble de notre réforme financière, d'énumérer les divers droits dont la perception est prévue en premier lieu et de vous faire part des calculs détaillés du produit des droits proposés. Pour le reste, nous renvoyons au préavis de la Banque nationale suisse concernant la question de l'introduction d'un droit de timbre fédéral sur les effets de change et les titres, au préavis de M. le directeur général Dr Joehr concernant l'introduction d'un droit de timbre fédéral sur les documents de transport et au préavis de M. le professeur Dr Landmann sur la question de l'introduction de droits de timbre fédéraux. Ces préavis justifient en détail chacune des dispositions de notre projet.

Les besoins de la Confédération ont été couverts jusqu'ici en majeure partie par les rendements des douanes. Le relèvement très prochain de quelques articles du tarif douanier, notamment des droits sur des objets de la consommation de luxe n'est pas absolument exclu, et l'on peut

considérer comme indispensable une imposition plus forte des spiritueux et du tabac au moyen d'impôts indigènes de consommation. Les nouveaux besoins sont cependant trop grands pour qu'ils puissent être couverts entièrement par des taxes de consommation; étant donnés les effets néfastes de la plupart des impôts de consommation qui pèsent plus lourdement sur les classes les moins aisées que sur les privilégiés de la fortune, et le fait que toute notre vie politique est fortement imprégnée d'idées et de tendances sociales, il sera toujours plus nécessaire d'imposer davantage le revenu de la fortune, à titre de compensation pour le caractère exclusif des impôts frappant les objets de consommation de première nécessité. La fortune acquise ne pourra pas et ne voudra pas se soustraire à cette exigence, que nous considérons comme justifiée. Elle ne pourra pas s'y soustraire parce que, dans notre démocratie, le problème de la réforme financière ne pourrait pas être résolu si nous n'étions pas en mesure de donner aux grandes masses populaires auxquelles nous demandons des sacrifices sous forme d'impôts de consommation la preuve que la fortune acquise est également soumise à de justes prestations; elle ne voudra pas s'y soustraire, d'autre part, parce que l'adage « richesse oblige » est admis par tradition dans les classes possédantes de notre pays.

S'il existe ainsi chez nous une opinion presque unanime sur la nécessité d'une imposition plus forte de la fortune en faveur de la Confédération, il y a en même temps des divergences notables sur la question de savoir sous quelle forme cette imposition doit s'effectuer. D'un côté, on demande que les fortunes et les revenus d'une certaine importance soient imposés en faveur de la Confédération (impôt direct fédéral); d'un autre côté, on formule contre cette idée des objections de politique financière et de technique fiscale d'un grand poids.

Objections de politique financière. A l'encontre de l'idée qui a dominé notre politique financière durant nombre d'années, idée qui ne voulait voir que dans l'impôt direct et progressif sur la fortune et sur le revenu une forme d'imposition répondant à la justice fiscale et qui voulait fonder, si possible, tout le ménage de l'État uniquement sur l'imposition directe du revenu et de la fortune, on a vu surgir et se développer peu à peu, dans la théorie comme dans la pratique, l'idée qu'un système financier basé exclusivement ou

même en majeure partie sur les impôts directs devait, si idéal qu'il puisse paraître, se heurter à l'opposition brutale de la réalité, dès qu'il s'agirait de trouver des ressources pour faire face à des dépenses considérables; en effet, l'honnêteté a des exigences auxquelles, d'après des témoignages de sources officielles et non officielles, la morale fiscale régnante n'est guère disposée à se conformer. Un système fiscal organisé d'une manière parfaite exige la juxtaposition d'impôts directs et indirects; on peut se demander toutefois si la Confédération est en mesure d'organiser un tel système, attendu qu'à côté d'elle, les cantons constituent des domaines financiers autonomes. En effet, le citoyen suisse n'a pas un revenu spécial dans le canton et un revenu spécial dans la Confédération; il n'a qu'un seul revenu, sur lequel il doit payer l'impôt aussi bien aux cantons qu'à la Confédération; et parce que ce revenu constitue la source commune de toute prestation en faveur des deux souverainetés fiscales, les impôts de la Confédération et des cantons doivent s'enchaîner et former un tout; les deux ensemble, et non chacun séparément, doivent former un système fiscal complet. Le système fiscal des cantons, basé de préférence sur l'imposition directe est déjà arrivé à un point où l'on commence à sentir le bien fondé des objections faites depuis longtemps par la science financière contre le développement unilatéral des impôts directs; toute aggravation de cette charge fiscale provoquerait un état d'irritation qui n'est à désirer ni au point de vue économique, ni au point de vue de la politique financière. Dans tous les temps, l'art de gérer les finances a pris pour tâche (et c'est pourquoi c'est un art) de répartir les charges des contribuables aussi également que possible, ce qui ne pourrait plus se produire si les impôts directs continuaient à se développer d'une manière unilatérale; c'est pour cette raison que le ménage financier fédéral, reposant jusqu'ici sur les impôts indirects, doit être développé dans la même direction.

Objections de technique fiscale. Dans les conditions de la technique fiscale, certaines formes d'imposition paraissent convenir plus spécialement à la circonscription limitée du canton et de la commune; d'autres, au contraire, à la circonscription plus étendue de la Confédération; cette dernière et les cantons ne doivent pas s'enlever mutuellement des sources d'impôt qui leur reviennent d'après les principes de la technique fiscale. L'impôt direct est prédestiné par sa nature technique à la circonscription plus étroite du

canton et de la commune; il paraît d'autant moins rationnel de vouloir l'exploiter également en faveur de la Confédération que l'imposition directe constitue déjà une lourde charge, dont les conséquences fatales sont des taux exagérés et des soustractions d'impôt très fréquentes. Les taux sont même parfois si exorbitants et si déraisonnables qu'ils entraînent forcément des soustractions d'impôt; or, comme la Confédération ne possède pas elle-même des organes de taxation et de perception et qu'elle ne peut pas en créer dans l'état de choses actuel, il paraît indiqué, d'après les principes de la technique fiscale, qu'elle n'introduise dans son système financier que des impôts dont la perception se base sur des critères objectifs, sans nécessiter une déclaration du contribuable.

Nous renonçons à nous prononcer sur la question de savoir jusqu'à quel point on est forcé d'admettre la justesse de ces objections et jusqu'à quel point il convient par conséquent d'en tenir compte dans la réforme des finances fédérales. Nous nous bornons à constater un grave conflit entre les tendances de politique sociale, d'une part, et les considérations de caractère politique et financier, d'autre part. Le conflit réside dans le fait que la tendance orientée du côté essentiellement social préconise non seulement l'imposition de la fortune, mais une imposition de la fortune sous la forme d'impôt direct, c'est-à-dire sous une forme qui, pour des motifs de politique financière et de technique fiscale, paraît peu appropriée pour la Confédération, tandis que les formes d'imposition qui paraissent, pour des motifs de politique financière et de technique fiscale, préférables pour la Confédération, c'est-à-dire les impôts indirects, paraissent inconciliables avec les tendances sociales qui existent au sein de la politique financière. Résoudre ce conflit est une des conditions essentielles de la solution du problème de la réforme financière.

Nous considérons comme un premier pas vers cette solution la création d'un système d'impôt sur les transactions, en tant que le choix des objets imposés est fait d'une manière rationnelle également au point de vue de la politique sociale. Sous forme d'imposition des transactions, on peut imposer des objets de nature économique absolument différente. Une organisation d'impôts sur les transactions, satisfaisant également au point de vue de la politique sociale, a pour condition que l'on ne soumette pas à l'impôt les transactions

par lesquelles les biens sont amenés à leur destination économique naturelle, la consommation, mais que l'on impose plutôt les transactions qui servent à la constitution du capital et à son utilisation ainsi qu'à la réalisation de bénéfices. Un système d'impôt sur les transactions ainsi constitué, qui agirait économiquement comme imposition indirecte de la propriété obtiendra d'autant mieux l'assentiment unanime qu'il ne soulèverait guère l'opposition des principaux représentants de l'idée d'un impôt fédéral direct. En effet, l'introduction, dans le ménage financier de la Confédération, d'impôts indirects sur la propriété, ne préjugerait nullement la question de savoir si l'on devra recourir ou non dans un avenir rapproché ou lointain à des impôts fédéraux directs.

Notre projet prévoit un système semblable d'impôts sur les transactions. Il y a quatre catégories principales de taxes à introduire.

1. Timbre d'émission sur les actions et les obligations.

Etant donné que, pour les titres d'emprunt du crédit public (de la Confédération, des chemins de fer fédéraux, des cantons et des communes), on a prévu l'exemption du droit de timbre, celui-ci frapperait surtout les capitaux travaillant sous la forme de société anonyme et la totalité des capitaux placés sur les valeurs étrangères. Une taxe sur l'émission d'actions de sociétés anonymes suisses se justifie à côté de l'imposition actuelle des sociétés anonymes par les cantons. La fondation, l'exploitation commerciale et la liquidation de la société anonyme s'accomplissent dans le cadre de la législation fédérale; une situation juridique privilégiée est accordée à la société anonyme non par le canton, mais par la Confédération et celle-ci est ainsi fondée à percevoir une taxe spéciale sur la société anonyme. Une juxtaposition analogue de l'imposition par la Confédération et par les Etats particuliers existe également dans l'Empire allemand, où, par suite du caractère fédératif semblable de l'Etat, l'exploitation de la force contributive des sociétés anonymes par l'Empire et par les Etats confédérés s'est produite, pour l'Empire, sous la forme de l'imposition des transactions et, pour les Etats confédérés, sous la forme d'impôts sur la fortune et sur le revenu. Cette juxtaposition paraît également justifiée objectivement, parce que la source fiscale à laquelle la Confédération doit puiser n'est pas identique à celle qui jaillit déjà au profit des cantons. La source de la prestation fiscale

en faveur des cantons est le produit du travail ou le revenu obtenu périodiquement, chaque année; la source des impôts sur les transactions à percevoir par la Confédération est l'augmentation de valeur qui se produit non pas périodiquement, mais seulement au moment de la fondation, de l'augmentation du capital et de l'émission d'obligations. Cette augmentation de valeur consiste dans l'accroissement de la capacité productrice du capital, qui résulte, comme l'expérience le démontre, de la concentration; les petits capitaux qui sont groupés par une société anonyme ne pourraient pas se livrer isolément à une activité aussi productive que lorsqu'ils font partie d'un capital collectif; il en résulte que ce capital collectif peut réaliser, grâce à son chiffre élevé, un rendement supérieur à celui que les capitaux particuliers qui le composent avaient été en mesure de réaliser jusqu'alors. Il en est naturellement de même de l'acquisition de capitaux au moyen de l'émission d'obligations. On se tromperait absolument si l'on voulait faire valoir contre l'imposition indirecte de l'émission d'obligations des objections tirées de la situation économiquement faible du « débiteur » en considération de la dette que crée l'obligation. En émettant des obligations, la société anonyme augmente son capital exactement dans la même mesure que si elle procédait à une augmentation de son capital-actions et elle ne choisit cette forme d'acquisition de capitaux que parce qu'elle est moins coûteuse que l'émission d'actions.

Certains ont désigné comme un « impôt sur les opérations de bourse » la taxe sur l'émission d'actions et d'obligations. C'est à tort. Les organes de la banque et de la bourse en font peut-être l'avance dans certains cas, mais ce sont les propriétaires des titres qui la paient et la supportent la plupart du temps, et la propriété de ces titres est aujourd'hui si répandue (près des $\frac{2}{3}$ de la totalité de notre fortune publique ont déjà la forme de valeurs fongibles) que la taxe en question doit être considérée comme étant réellement un impôt sur la propriété.

Le montant total des émissions suisses d'actions et d'obligations (y compris les obligations du crédit public) sur lesquelles on percevait le droit de timbre s'élevait en moyenne dans les années :

	Actions	Obligations
	Valeur en millions de francs	
1906 à 1910, à	247,5	122,9
1911 à 1914, à	313,5	188,5

Le montant des émissions d'obligations de banque, à court terme, émissions non effectuées publiquement et sur lesquelles serait également perçu le droit de timbre, s'élevait, d'après les bilans,

	en millions de francs
1906, à	1.898, ⁶⁷
1908, à	2.240, ⁹³
1910, à	2.517, ⁰⁴
1912, à	2.864, ¹⁹
1913, à	2.943, ³⁸

2. *Droit de timbre sur le change.* On peut appliquer ici également, en tant qu'il s'agit des effets de change commerciaux, qui constituent la partie de beaucoup la plus importante du change, ce qui a été dit plus haut au sujet des obligations. Lors même que ce sont des capitaux étrangers qui, par l'émission d'obligations ou d'effets de change, sont placés dans le commerce, celui-ci et avec lui le bénéfice qui en résulte peuvent néanmoins toujours augmenter avec le chiffre du capital d'emprunt travaillant dans l'entreprise. Ceci est en général exact, mais spécialement en ce qui concerne l'exploitation capitaliste en grand, à laquelle les banques accordent du crédit en appliquant le taux d'escompte privé, et pour laquelle l'émission d'effets de change constitue la méthode la plus commode pour l'acquisition de capitaux étrangers.

La circulation moyenne des effets de change en Suisse a été évaluée

en 1906 (évaluation Kundert), à	620 millions de francs
en 1916 (évaluation de la Banque nationale), à	1 milliard de francs.

3. *Droits de timbre sur les quittances de primes.* Si le droit de timbre sur l'émission de titres doit atteindre, sous forme d'impôt indirect sur la propriété, le capital mobilier constitué en titres, la taxe sur les quittances de primes se présente pour l'assurance sur la vie comme une prestation fiscale effectuée par le capital qui se constitue sous les formes de l'assurance sur la vie; pour l'assurance immobilière contre l'incendie, la taxe aurait le caractère d'un impôt indirect sur la propriété foncière bâtie; pour l'assurance mobilière contre l'incendie, elle agirait comme un impôt indirect sur les objets mobiliers qui sont restés jusqu'ici dans la plupart des cantons exempts de toute imposition; dans toutes les autres branches d'assurance, elle serait considérée

comme une imposition indirecte de l'intérêt garanti par l'assurance.

La totalité de la recette des primes suisses des entreprises autorisées à travailler en Suisse et des caisses officielles cantonales d'assurance contre l'incendie s'élevait dans les années :

	En millions de francs
1905, à	73,9
1910, à	102,2
1913, à	116,2

4. *Droit de timbre sur documents de transport.* A l'encontre des trois catégories de taxes étudiées jusqu'ici, le droit de timbre sur les documents de transport n'apparaît pas comme un impôt indirect sur la fortune; il sera plutôt supporté par le commerce et l'industrie et il est probable qu'il se répercutera sur le prix des marchandises. Ceci ne signifie pas qu'en fin de compte la taxe devra être supportée exclusivement par la consommation suisse. En effet, la plus grande partie des transports de marchandises ne se rapportent pas aux articles achevés, destinés à la consommation suisse, mais aux matières auxiliaires, aux matières premières et aux produits non achevés qui sont transportés d'une place de production à une autre et dont le produit définitif est exporté pour une bonne partie à l'étranger. En tant qu'il s'agit de produits destinés à la consommation suisse, une taxe modérée ne se remarquerait guère dans le prix des produits prêts à être consommés; dans la grande majorité des cas, la taxe disparaîtrait dans les nombreux degrés intermédiaires du commerce des marchandises. Sans doute cette taxe présente des lacunes de technique fiscale, mais ces lacunes n'ont pas empêché une série d'Etats européens, entre autres nos quatre pays voisins, de soumettre à l'impôt le document de transport au moyen d'un droit de timbre sur le titre constatant le contrat de transport. Et cette imposition se justifie d'autant plus dans le cas particulier que la plus importante entreprise de transport de notre pays, les chemins de fer fédéraux, malgré son caractère de régie d'Etat, ne peut être tenue, aux termes des dispositions de la loi de rachat, à aucune prestation vis-à-vis de la Caisse fédérale et que les compagnies des chemins de fer privés n'ont été soumises jusqu'ici à aucun impôt spécial.

Nous faisons observer que les taux d'impôt que nous prévoyons sont beaucoup moins élevés que ceux qui étaient

appliqués à l'étranger avant la guerre. L'imposition des transactions, telle qu'elle est projetée, ne portera donc aucun préjudice à la capacité productrice de notre économie nationale dans sa concurrence avec l'étranger.

Nous terminons en vous soumettant encore un tableau des produits présumés de chacune des taxes proposées :

1. Droits sur les actions suisses	fr. 3.586.000
2. Droits sur les obligations suisses	» 3.890.000
3. Droits sur les parts du capital social de sociétés coopératives suisses, pour mémoire	» —
4. Droits sur les titres étrangers ¹⁾	» 750.000
5. Droits sur les quittances de primes	» 2.066.000
6. Droits sur les effets de change	» 2.000.000
7. Droits sur les documents de transport	» 2.270.000
Total	fr. 14.562.000

Il faudrait porter en déduction de ces chiffres :

1 % du rendement des taxes, à titre d'indemnité aux bureaux de timbrage et aux vendeurs de timbres	fr. 145.620
Frais de l'administration centrale	» 100.000
Imprévu et somme destinée à arrondir le chiffre	» 66.380
	<u>fr. 312.000</u>
Produit net des droits de timbre	fr. 14.250.000
A déduire le 20 % en faveur des cantons	» 2.850.000
Produit net au profit de la Confédération	<u>fr. 11.400.000</u>

Il va de soi que le rendement des taxes n'atteindra pas, dès le début, le chiffre prévu. On commencera, si possible, la

¹⁾ D'après des évaluations sûres, le chiffre des capitaux suisses placés sur des valeurs étrangères a été estimé durant les années qui ont précédé immédiatement le début de la guerre, à 100 millions de francs annuellement du minimum, dont une moitié au moins était placée sur des actions et la moitié sur des obligations. Avec un taux de 1 % sur les obligations et de 1½ % sur les actions, on obtiendrait, en admettant les évaluations ci-haut, un rendement de 1¼ million provenant des taxes sur les valeurs étrangères. Pour tenir compte de la diminution des placements de capitaux en valeurs étrangères, diminution à laquelle il faut s'attendre sans aucun doute comme conséquence de la crise provoquée par la guerre, le rendement n'a été fixé ici qu'à 750.000 francs.

perception des droits de timbre déjà avant la conclusion de la paix, mais certainement avant le rétablissement de la situation économique normale du temps de paix. Ce retour à la situation normale exercera tout d'abord ses bons effets sur le produit des droits de timbre sur les titres et, dans une mesure moindre, sur le produit des mêmes droits sur les effets de change et les documents de transport.

Nous vous recommandons d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-après et nous saisissons cette occasion pour vous renouveler, monsieur le président et messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 11 décembre 1916.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

DECOPPET.

Le chancelier de la Confédération,

SCHATZMANN.

(Projet.)

Arrêté fédéral

portant

adjonction d'un article 41^{bis} et d'un nouvel alinéa sous litt. *g* à l'article 42 de la constitution fédérale (perception de droits de timbre).

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
de la
CONFÉDÉRATION SUISSE,

Vu le message du Conseil fédéral du 11 décembre 1916;
En application des articles 84, 85, chiffre 14, 118 et 121
de la constitution fédérale du 29 mai 1874,

arrête :

I. La constitution fédérale du 29 mai 1874 est complétée par un article 41^{bis} et un nouvel alinéa sous litt. *g* à l'article 42, dont la teneur suit :

Art. 41^{bis}. La Confédération est autorisée à percevoir des droits de timbre sur documents d'affaires, tels que titres, effets de change, quittances de primes et documents en usage dans les transports. Cette autorisation ne s'étend pas aux actes authentiques des transactions immobilières et des successions.

Un cinquième du produit net des droits de timbre est versé aux cantons.

Les dispositions de détail sur la perception des droits de timbre feront l'objet d'une loi fédérale.

Art. 42.

g. par le produit des droits de timbre.

II. Le présent arrêté sera soumis à la votation du peuple et des États.

III. Le Conseil fédéral est chargé des mesures d'exécution.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant adjonction d'un article 41bis et d'un nouvel alinéa sous litt, g à l'article 42 de la constitution fédérale (perception de droits de timbre). (Du 11 décembre 1916.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1916
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	739
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.12.1916
Date	
Data	
Seite	553-582
Page	
Pagina	
Ref. No	10 081 160

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.