

# FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE

## ET RECUEIL DES LOIS SUISSES

70<sup>e</sup> année. Berne, le 30 janvier 1918. Volume I.

Paraît une fois par semaine. Prix: 12 francs par an; 6 francs pour six mois plus la finance d'abonnement ou de remboursement par la poste.

Insertions: 15 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressées franco à l'imprimerie K.-J. Wyss, à Berne.

846

### Rapport

du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale  
concernant

l'initiative populaire pour l'insertion dans la constitution fédérale d'un article 41<sup>bis</sup> et la modification de l'article 42, lettre *f*, de cette constitution (introduction de l'impôt fédéral direct).

(Du 25 janvier 1918.)

Le 17 juillet 1917, la direction du parti démocrate-socialiste suisse nous a transmis une initiative populaire appuyée de 116.185 signatures de citoyens suisses, demandant l'introduction d'un impôt fédéral direct par l'insertion d'un article 41<sup>bis</sup> dans la constitution fédérale et la modification de l'article 42, lettre *f*.

La demande a la teneur suivante :

«1. Il est ajouté à la constitution fédérale l'article ci-après :

Article 41<sup>bis</sup>. La Confédération perçoit annuellement un impôt direct et progressif sur la fortune et sur le revenu des personnes physiques. Sont exempts de l'impôt les fortunes nettes de moins de 20.000 francs et les revenus qui, le rendement de la fortune compris, n'atteignent pas 5000 francs. La succession de celui qui est astreint à l'impôt fédéral est inventoriée d'office à son décès.

La Confédération prélève de même annuellement un

impôt direct des personnes juridiques. Sont exempts de l'impôt les corporations de droit public et tous les établissements et entreprises, pour autant que leur fortune ou leurs revenus sont affectés à des buts d'utilité publique; de même toutes corporations et tous établissements dont la fortune ou le revenu servent au culte, à l'instruction, à des œuvres de charité ou à l'assistance des malades.

La législation fédérale édictera les dispositions de détail sur l'étendue de l'imposition, le mode et les taux de la taxation et le mode de perception de l'impôt, tant à l'égard des personnes physiques que des personnes morales. La perception incombe aux cantons. La Confédération supporte les frais de taxation et de perception. Un dixième du produit de l'impôt revient aux cantons.

2. L'article 42, lettre *f*, de la constitution fédérale, portant: «...par les contributions des cantons, que réglera la législation fédérale, en tenant compte surtout de leur richesse et de leurs ressources imposables» est abrogé et remplacé par la disposition ci-après: «... par le produit de l'impôt direct fédéral perçu en vertu de l'article 41<sup>bis</sup>».

Par rapport du 24 septembre, nous avons porté à votre connaissance le contenu de cette demande d'initiative, sur quoi vous nous avez invités — le Conseil des Etats le 2 octobre et le Conseil national le 6 décembre 1917 — à vous faire un rapport au sujet de l'introduction d'un impôt direct fédéral.

\* \* \*

Comme nous ne saurions travailler avec succès à la réalisation de notre programme financier avant que le parlement et le peuple se soient prononcés au sujet de la question d'un impôt fédéral direct, il nous importe que la demande populaire soit portée le plus tôt possible devant les Chambres fédérales et devant le peuple. Nous avons donc l'honneur de vous faire connaître dans le présent message la position que nous avons prise dans cette question. Nous nous étions déjà, il est vrai, prononcés à ce sujet dans notre message du 2 mars 1917 concernant l'imposition du tabac, dans lequel nous vous soumettions notre programme financier. Nous y avons résumé les arguments essentiels qui militent pour et contre l'introduction d'un impôt direct fédéral et sommes arrivés à cette conclusion que les avantages indéniables que présenterait cet impôt ne sauraient compenser ses désavantages. Aujourd'hui encore nous sommes du

même avis, et nous le motivons d'une façon plus détaillée dans ce qui va suivre.

Le présent rapport se divise en trois parties principales :

La *première partie* comprend l'exposé de nos objections de *principe* contre l'établissement d'impôts directs fédéraux à caractère permanent. La *seconde partie* est de nature *historique* et donne une vue d'ensemble du développement de la politique financière qui, dans d'autres Etats fédératifs, dans les Etats-Unis de l'Amérique du Nord et dans l'Empire allemand, ont conduit à l'impôt direct fédéral. La *troisième partie*, enfin, résume sous le titre « Conclusions » les *résultats* auxquels conduisent les considérations de principe et les considérations historiques qui précèdent, en ce qui concerne le problème de l'impôt fédéral direct.

### Principes concernant la question de l'impôt fédéral direct.

Les bases sur lesquelles doit reposer un système fiscal satisfaisant aux exigences de la justice sont : *le principe de la généralité de l'impôt et le principe d'une imposition suivant les facultés du contribuable*. Le principe de la *généralité* de l'impôt veut que chaque citoyen, sans distinction, contribue aux dépenses de l'Etat. Il n'énonce rien quant à l'importance de la contribution. Celle-ci est déterminée conformément au principe suivant lequel l'imposition doit être proportionnée aux facultés du contribuable. Car, si *chaque* citoyen doit être tenu de fournir une prestation, l'obligation ne peut pas être la même pour tous, mais *chacun* doit être tenu à une contribution en rapport avec sa capacité individuelle et sa force économique, lesquelles dépendent de la fortune et des revenus du contribuable.

Si ces principes relatifs à l'imposition sont reconnus justes et par là déterminants, on exigera d'un bon système fiscal qu'il les réalise de la façon la plus complète possible, c'est-à-dire que les différents impôts d'un système concourent à faire contribuer chacun aux charges publiques et chacun selon sa capacité, et l'on jugera que le meilleur système fiscal est celui qui tient le plus exactement compte de ces exigences.

Quels sont les modes d'impôt qui donnent le mieux satisfaction aux principes d'une juste imposition ?

La capacité du contribuable ressort avant tout de son revenu et de sa fortune. Une fortune considérable et un revenu élevé sont les indices d'une capacité particulière. La base servant à évaluer la capacité est par conséquent l'importance de la fortune et du revenu; du principe de l'imposition suivant la capacité résultent des impôts sur la fortune ainsi que sur le revenu provenant ou non du capital, dont les espèces principales sont : l'impôt sur la fortune et l'impôt sur le revenu.

Ces impôts toutefois ne satisfont pas à l'exigence du principe de la *généralité* de l'impôt, par le fait qu'il y aura toujours des citoyens ayant si peu de fortune et de revenu que la perception d'impôts directs proportionnés à leur capacité serait irrationnelle, c'est-à-dire exigerait une dépense si considérable de travail administratif que le rendement de l'impôt en serait absorbé.

Le principe de la *généralité* de l'impôt se trouvera réalisé de la manière la plus rationnelle par le prélèvement de taxes minimales sur tous les objets qui ne sont pas de première nécessité pour les masses. L'idée sur laquelle repose cet impôt est que la satisfaction d'un besoin de luxe exprime une certaine capacité dépassant le besoin du nécessaire; c'est cette capacité qui devient l'objet de l'imposition. Ces impôts indirects, tout en atteignant *chacun*, peuvent être adaptés à la capacité individuelle du citoyen en tant qu'ils peuvent être proportionnés à la qualité de la marchandise imposable. Tandis que l'impôt indirect se prête avant tout à l'application du principe de la *généralité* de l'impôt, tout en s'adaptant, lorsqu'il est bien établi, au principe de la capacité, le principe de la *généralité* de l'impôt ne peut pas être réalisé dans le système des *impôts* directs sans comporter une grande dureté dans ses applications (impôt individuel et personnel).

Comme les deux modes d'impôt, l'impôt direct et l'impôt indirect, ont pour tâche d'exprimer et d'appliquer les principes fondamentaux de l'imposition, un système d'impôt établi selon les règles de l'équité et de l'opportunité devra contenir comme parties essentielles les deux espèces d'impôt : direct et indirect.

Il y a lieu de constater, *en considérant séparément l'effet des impôts indirects*, que les impôts indirects, tant qu'ils n'ont pas été élaborés dans un sens social, c'est-à-dire tant

qu'ils ne sont pas soumis à une gradation basée sur la qualité de l'objet imposable, pèsent davantage sur les classes dont la capacité est plus faible. Par là, toutefois, n'est pas préjugée la question de savoir ce qui en est des *charges totales* d'impôt supportées par les classes moins aisées, car si celui dont les moyens d'existence sont limités se trouve, spécialement en ce qui concerne l'impôt indirect, proportionnellement plus chargé d'impôts, cela ne signifie pourtant pas qu'en définitive il soit, relativement à sa capacité, plus imposé que le représentant des classes sociales qui est tenu à l'acquittement de l'impôt direct à côté de celui des impôts indirects. Une comparaison ne peut être établie qu'entre l'ensemble des charges fiscales supportées par une classe de contribuables sur le revenu et l'ensemble des charges fiscales imposées à une autre classe, car ce n'est que par l'*action combinée* de toutes les formes d'impôt que la politique fiscale peut arriver à réaliser une juste répartition des charges.

De quelle façon les principes susmentionnés se trouvent-ils réalisés en Suisse ?

Le développement historique de la Suisse, à savoir la réunion des cantons autonomes pour la création d'un Etat fédératif, lequel dans l'histoire économique de notre pays s'est constitué en la forme d'un domaine représentant, vis-à-vis de l'étranger, une unité économique, a eu pour résultat que précisément les recettes qui étaient perçues par les cantons aussi longtemps qu'ils avaient vécu sous le régime d'une politique d'isolement économique, — les douanes, en l'espèce — se trouvèrent désignées comme source de revenu de la Confédération du moment où les droits de douane n'étaient plus perçus à la frontière des cantons, mais à la frontière de la Suisse. Par là était en fait transmise à la Confédération la plus importante des sources de revenus en matière d'impôts indirects, et les cantons, en conséquence de cette circonstance, tout à fait compréhensible au point de vue historique, développèrent les impôts directs. Toutefois, comme la Confédération à laquelle avait été laissée, *de facto*, la perception du plus important des impôts indirects, des droits de douane, ne se voyait pas attribuer également, *de lege*, en vertu de la constitution, le droit de prélever d'autres impôts indirects — droit qu'accordaient les constitutions d'autres Etats fédératifs, par exemple des Etats-Unis et de l'Empire allemand; comme, par conséquent, la Confédération n'était

pas en mesure de créer un système quelconque d'impôts indirects, impôts dont ni le besoin, ni la nécessité ne se faisaient sentir au début; comme, d'autre part, les cantons dont les devoirs et les dépenses augmentaient rapidement, avaient toujours davantage recours aux impôts directs pour couvrir leurs besoins, on vit résulter de cet état de choses une *accroissement exclusive des impôts directs* par les systèmes fiscaux des cantons, tandis que le principe de la généralité de l'impôt ne pouvant être réalisé par une législation fiscale fédérale ne fut appliqué que dans une faible mesure.

Si une compensation doit être apportée au développement exclusif donné aujourd'hui à la répartition des charges fiscales, si les impôts fédéraux et cantonaux doivent, par une *action combinée systématique*, tendre à réaliser un système d'imposition, dicté à la fois par le sens de l'opportunité et celui de la justice, il faut que la Confédération travaille aujourd'hui au développement des impôts indirects.

Cependant les raisons historiques qui ont déterminé cette séparation des compétences, d'après la formule « les impôts directs aux cantons, les impôts indirects à la Confédération », ne suffiraient pas à légitimer par elles-mêmes la continuation de cette division du travail en matière de politique financière; c'est bien plus la *situation financière actuelle de la Confédération et des cantons* qui milite en faveur de la continuation de cet état de choses devenu historique. Non seulement le passé, mais le présent témoignent en faveur de cette unique voie à suivre. Les raisons suivantes, entre autres, s'élèvent contre la suppression du principe de la séparation reconnu aujourd'hui comme déterminant.

1. Raisons de politique constitutionnelle. La séparation existant aujourd'hui en matière de souveraineté financière entre la Confédération et les cantons est en premier lieu la conséquence du développement historique. On pourrait discuter la question de savoir si elle ne s'expliquerait pas déjà par la nature de l'État fédératif. Dans l'affirmative, cette séparation devient la condition d'existence primordiale de l'État fédératif. Nous n'avons pas l'intention d'exprimer une opinion positive sur ce point politique extraordinairement important et délicat. Mais il est certain que tout affaiblissement de la puissance financière des cantons influerait sur leur situation politique comme membres de la Confédération.

Le droit de percevoir des impôts est précisément un attribut de la souveraineté et un partage de ce droit souverain équivaldrait par conséquent à un partage de la souveraineté. Le rapport historique entre la Confédération et les cantons ne doit dès lors pas être modifié ou transformé par des mesures financières à caractère permanent.

2. Un deuxième groupe de motifs, **des motifs de politique financière et de technique fiscale** s'opposent à l'introduction des impôts fédéraux directs. Supposons qu'il n'existe pas d'objections de nature constitutionnelle : si la Confédération prélevait des impôts directs à côté des impôts cantonaux et communaux, les cantons obtiendraient ce qu'ils sont en mesure de percevoir sur leur capital imposable. La Confédération prélèverait ainsi des impôts directs sans toucher à l'état des revenus dont les cantons avaient bénéficié jusqu'alors. Quel serait le résultat de cette stabilisation des recettes cantonales ? A moins que les cantons ne parviennent à se procurer d'autres sources de revenus, ils ne pourraient autoriser aucune nouvelle dépense ; si leur capital imposable diminue en conséquence des impôts directs, ils ne pourront plus remplir aussi bien, ni même peut-être remplir du tout, les tâches qu'ils se sont fixées. Dans ce cas, l'établissement de l'impôt direct fédéral constitue une atteinte portée aux progrès économiques et culturels.

Si on retirait aux cantons, ne fût-ce qu'une partie de leur droit d'imposition, on peut se représenter quelles en seraient les conséquences, en étudiant l'élévation des impôts qui s'est produite ces dernières années dans le canton et dans la commune<sup>\*)</sup>. En 1890, six communes seulement du canton de Zurich ont un taux d'impôt sur la fortune dépassant 12 ‰ ; en 1911, par contre, on en trouve déjà 143 ; en 1890, 85 communes, et en 1911 seulement encore 7 ont un taux d'impôt de 0,5 ‰ ; 230 communes zurichoises ont, en 1890, des taux d'impôt de 5 à 8,5 ‰, en 1911, on n'en trouve plus que 67.

De même les recettes de toute la Suisse résultant des impôts directs et calculées par tête d'habitant accusent une tendance à l'augmentation<sup>\*\*)</sup> :

\*) Les données suivantes sont tirées de : *Obrecht* : Die Möglichkeiten auf dem Gebiete einer direkten Bundessteuer ; Soleure 1917 page 13 ss.

\*\* ) Finanzjahrbuch der Schweiz.

1900 . . . . .	fr. 10, 83
1913 . . . . .	» 16, 40
1916 . . . . .	» 16, 83

Voilà pour ce qui concerne l'augmentation des taux d'impôt; nous aurons encore à parler de l'importance de la charge.

Si toutefois les cantons — ceci est l'autre possibilité — tiennent à accomplir leur tâches sociales et éducatrices, mais qu'il leur soit difficile, voire même impossible, de couvrir leurs dépenses, par suite de l'existence des impôts fédéraux directs, ils se verront dans la nécessité, — pour autant qu'ils ne veulent pas faire appel au crédit public —, de s'adresser à la Confédération qui puise à leurs propres sources, et celle-ci ne pourra pas se soustraire à l'obligation d'assister les membres de la Confédération — les cantons — dont elle a elle-même affaibli la capacité financière; c'est-à-dire qu'elle aura alors, non pas un, mais vingt-cinq problèmes financiers à résoudre; elle devra restituer d'une main ce qu'elle aura pris de l'autre. Or, il est à prévoir qu'elle aura à donner plus qu'elle n'a reçu. Un tel transfert des recettes et des dépenses du compte des cantons sur celui de la Confédération ne signifierait pas une amélioration des finances fédérales.

Le fait que les revenus des cantons et les possibilités pour eux de créer de nouveaux revenus seraient diminués par des impôts fédéraux directs *montre la place que prennent les impôts directs* dans le système cantonal fiscal.

Les impôts directs comportaient en pour cent relativement à tous les revenus perçus par le fisc dans les cantons :

1913	68,5 %	1915	71,3 %
1914	71,5 %	1916	73,3 %

Ces chiffres démontrent l'importance des recettes provenant des impôts directs, pour le service financier des cantons.

Si la Confédération s'attribue une part de la plus importante des sources de revenus des cantons et que ceux-ci perdent par là une partie de leur indépendance financière, de telle sorte que la Confédération doive les assister dans leurs embarras financiers, celle-ci perd de son côté la possibilité de disposer librement de ses revenus et introduit par là un élément dangereux d'insécurité dans ses finances.



Considérant la grande diversité des lois fiscales des cantons et les effets disparates et en partie injustes qui résultent de leur application, on peut faire remarquer que des impôts fédéraux directs auraient, en tous cas au point de vue social, de bons effets en amenant une unification des systèmes fiscaux et par là une égalisation de l'assiette de l'impôt et des charges imposées par le fisc. Ce ne serait toutefois le cas que si les impôts fédéraux directs *remplaceraient* les impôts cantonaux, ou si du moins *une codification fédérale uniforme des principes* d'après lesquels les cantons sont autorisés à prélever des impôts directs, intervenait; mais non pas si l'impôt fédéral est introduit à côté des impôts cantonaux directs et sans avoir égard à ceux-ci. Dans ce cas, *les inégalités ne feraient que s'accroître et les injustices seraient d'autant plus vivement senties que le taux de l'impôt serait plus élevé*. On ne saurait donner son adhésion à l'introduction d'impôts directs qui augmenteraient encore les déficiences existant aujourd'hui en matière fiscale et entraîneraient en outre une foule d'autres inconvénients. Il nous semble qu'il s'agit de choisir ici entre un mal moindre et un autre qui serait pire : maintien de l'inégalité de l'imposition, de canton à canton, mais sans aggravation des inconvénients par l'établissement d'impôts fédéraux directs, ou diminution de la souveraineté des cantons et, pour beaucoup d'entre eux, un ralentissement du progrès économique et culturel.

*Importance de l'imposition.* L'introduction d'impôts directs fédéraux à côté des impôts cantonaux et communaux représenterait une *exagération de la notion de l'impôt direct*; c'est ce que prouve un rapide coup d'œil jeté sur les conditions d'imposition de la fortune et du revenu par les cantons et les communes. La forte imposition qui frappe les revenus du capital et ceux du travail, par exemple dans les villes de Coire, Zurich, Hérissau, Berne, St-Gall, Bellinzone, ressort clairement du tableau ci-contre \*). L'imposition totale sur le *revenu du travail s'élève à Coire* (pour un revenu de 40.000

\*) « Die Höherbelastung fundierter Bezüge durch Staatssteuern unter besonderer Berücksichtigung der einzelnen Kantone der Schweiz, de Walter *Eichhorn*, Jena 1910. » Les tableaux ont été établis d'après cet ouvrage.

francs) jusqu'à 23 %. Elle comporte en moyenne 10 %. A Zurich, d'après la loi d'impôt en vigueur jusqu'en 1918, le revenu de travail était soumis à un impôt de 12,5 %, en moyenne de 7,5 %. Le *revenu du capital* est par exemple soumis à Hérिसau et Bellinzone à un impôt s'élevant jusqu'à 26,5 %, à St-Gall jusqu'à 21 %. Ces chiffres montrent clairement qu'il ne reste absolument plus de marge pour des impôts directs fédéraux permanents à côté des impôts directs cantonaux et communaux, qu'ils constitueraient pour le contribuable une charge insupportable.

Ils donnent nettement à prévoir ce que serait le *résultat d'un surcroît d'imposition*. Confirmant la thèse maintes fois expérimentée: « plus le taux du fisc est élevé, plus la fraude en matière d'impôts est grande », le canton de Zurich, dans une étude concernant la votation populaire du 25 novembre 1917 sur la nouvelle loi fiscale, donne des chiffres convaincants. La taxation effectuée à l'occasion de l'impôt fédéral de guerre a prouvé que l'opinion en cours consistant à croire que, d'une façon générale, la moitié seulement de la fortune, et 40 à 45 % du revenu provenant du travail est soumis en fait aux impôts d'Etat, est une opinion erronée. Au contraire, l'impôt cantonal comporte 30 %, 20 % et dans un grand nombre de cas moins de 10 % de ce qui a été payé sur la base de la taxation pour l'impôt de guerre. L'étude susmentionnée donne la liste d'une série de cas où la taxation cantonale atteint entre le 0,2 % et 9 % du résultat de la taxation de l'impôt de guerre.

La proportion entre l'impôt cantonal et la taxation de l'impôt de guerre représente dans dix communes du canton de Zurich entre 31,4 % et 59,3 %, la moyenne des dix communes donne le 42,3 %. Ainsi que la taxation pour l'impôt de guerre l'a démontré, un état de choses analogue se rencontre aussi dans d'autres cantons. Supposons que dans ces circonstances vienne s'ajouter maintenant aux impôts directs des cantons, un impôt direct fédéral sur la fortune et le revenu des personnes physiques: Ou bien l'assiette de l'impôt sera établie sur la base de la taxation cantonale, les fraudes en matière d'impôt subsisteront; elles se produiront aussi à l'égard de la Confédération et le rendement de l'impôt sera minime. Ou bien, on veillera à ce qu'il soit procédé à une taxation uniforme répondant à l'état des faits. De

cette façon le contribuable se trouvera doublement atteint. Le canton, — ceci ne saurait être évité — mettra à profit les données possédées par les autorités fiscales de la Confédération sur la situation effective du contribuable relativement à sa fortune et à ses revenus et procédera à une taxation conforme de la fortune et des revenus en question pour les impôts cantonaux. A cette occasion, on appliquera dans de nombreux cantons des taux tenant compte de la dissimulation de grandes parties du revenu. A cette charge d'impôts cantonaux et communaux devenus presque insupportables pour le contribuable viendra s'ajouter l'impôt fédéral. La perspective de cette double augmentation de l'imposition incitera le contribuable à recourir à tous les moyens pour dissimuler aux autorités fiscales sa fortune et son revenu réels : il en résultera une augmentation de la fraude en matière d'impôt et le rendement supplémentaire qu'on s'était promis ne se trouvera être aucunement proportionné à l'augmentation de la charge fiscale. On se tromperait fort en s'imaginant que des mesures plus sévères dans la procédure de taxation ou des dispositions pénales d'un caractère draconien remédieraient à la situation d'une façon satisfaisante.

A la thèse développée ici, qui veut que le principe de la généralité de l'impôt soit réalisé par les impôts indirects, les adversaires de tout impôt indirect opposeront que l'impôt direct (par exemple sous forme d'un impôt personnel pour les classes inférieures de revenu) pourrait aussi réaliser le principe de la généralité. Un tel impôt en faveur duquel paraissent militer non seulement sa généralité, mais des frais d'administration relativement inférieurs, a des conséquences beaucoup plus dures que des impôts indirects bien compris sur les objets de luxe, qui peuvent être perçus d'une manière très simple, sans beaucoup de frais. Lors de la discussion relative à l'impôt fédéral direct sur le revenu dans l'Empire allemand, les socialistes mêmes ont insisté sur la nécessité de la participation de toutes les classes sociales à l'impôt. Le socialiste *Calwer* écrivait alors (*Soziale Monatshefte*, Juli 1908) : « Il est naturellement exclu que dans l'application générale de l'impôt sur le revenu les grandes masses de la population puissent ne pas être comptées. Un Etat moderne ne saurait plus arriver à couvrir ses besoins financiers seulement au moyen des grands revenus. Il faut que la source

## Les contribuables

Canton	Population domiciliée en 1915	Contribuables à l'impôt de guerre	
		en % de la population domiciliée	en % des adultes vivant de leur revenu
	1	2	3
Zurich . . . . .	538.340	10,38	22,36
Berne . . . . .	665.390	9,95	23,90
Lucerne . . . . .	172.870	8,17	19,67
Uri . . . . .	22.850	6,24	15,39
Schwyz . . . . .	59.340	7,74	17,37
Unterwald-le-haut . . . . .	17.740	7,73	18,95
Unterwald-le-bas . . . . .	14.010	7,35	18,16
Glaris . . . . .	33.610	9,71	18,33
Zoug . . . . .	29.090	8,77	20,40
Fribourg . . . . .	143.650	7,34	18,23
Soleure . . . . .	122.740	7,90	18,74
Bâle-ville . . . . .	141.930	10,82	25,11
Bâle-campagne . . . . .	78.930	7,40	16,41
Schaffhouse . . . . .	47.970	11,19	24,84
Appenzell Rh.-ext. . . . .	59.100	6,53	13,08
Appenzell Rh.-int. . . . .	14.910	8,04	15,00
St-Gall . . . . .	305.070	7,47	15,40
Grisons . . . . .	120.520	8,40	16,43
Argovie . . . . .	238.030	8,50	18,84
Thurgovie . . . . .	140.870	8,50	18,48
Tessin . . . . .	161.790	5,48	11,12
Vaud . . . . .	323.940	10,29	23,14
Valais . . . . .	131.140	6,31	14,20
Neuchâtel . . . . .	133.390	8,65	19,47
Genève . . . . .	163.280	15,70	32,35
	3.880.500	9,15	20,36

## à l'impôt de guerre.

Contribuables avec une fortune de fr. 20.000 et au-dessus			Contribuables avec un revenu de fr. 5.000 et au-dessus		
Nombre	en % de la population domiciliée	en % des adultes vivant de leur revenu	Nombre	en % de la population domiciliée	en % des adultes vivant de leur revenu
4	5	6	7	8	9
17.518	3,25	7,01	2.750	0,51	1,10
29.057	4,37	10,49	5.601	0,84	2,02
5.978	3,45	8,33	729	0,42	1,02
327	1,48	3,57	24	0,10	0,26
2.107	3,55	7,08	235	0,39	0,39
433	2,44	5,08	10	0,05	0,13
353	2,51	6,22	39	0,27	0,60
1.266	3,76	7,19	281	0,33	1,00
1.104	3,79	8,33	132	0,45	1,06
4.923	3,42	8,55	476	0,33	0,32
3.614	2,34	6,08	772	0,62	1,49
5.502	3,87	8,09	2.912	2,05	4,76
2.408	3,05	6,72	419	0,53	1,17
2.610	5,44	12,08	272	0,56	1,26
1.328	2,24	4,50	221	0,37	0,75
459	3,07	5,08	17	0,11	0,22
6.404	2,08	4,32	1.860	0,60	1,26
4.300	3,56	6,08	458	0,36	0,74
9.232	3,87	8,59	1.126	0,47	1,04
3.898	2,76	5,05	413	0,29	0,63
3.383	2,09	4,27	700	0,43	0,88
17.344	5,35	12,04	1.526	0,47	1,06
2.702	2,06	4,64	263	0,20	0,45
4.860	3,64	8,20	1.159	0,36	1,08
9.253	5,66	11,68	2.731	1,67	3,46
140.363	3,81	8,04	25.126	0,64	1,43

fiscale soit alimentée par les revenus de *toutes* les couches de la population.» Si le principe que tous les revenus doivent une contribution au fisc, a pu être pris en considération dans l'Empire allemand, combien plus devra-t-il l'être dans notre démocratie. Toutefois, non seulement le principe démocratique mais aussi des objections de nature économique s'élèvent contre l'introduction d'un impôt spécial. Abstraction faite de l'objection qu'un impôt appliqué seulement aux classes riches constitue un système *arbitraire* et cela d'autant plus que la minorité sur laquelle pèse ledit impôt est plus petite, l'imposition d'une classe a toujours pour conséquence une perturbation dans la consommation, qui se répercute sur des cercles économiques étendus. Ce ne sont pas les riches, qui se verront obligés de supprimer un certain luxe, qui seront en réalité les plus atteints, mais ceux dont ils avaient été les clients jusqu'alors. Des groupes entiers de professionnels se trouveront ainsi, quoique indirectement, frappés plus durement que les contribuables eux-mêmes. En voulant atteindre le capital on frappera le travail. Il est clair qu'au point de vue de l'économie politique de telles expériences ne sont pas à recommander, surtout en temps de guerre et de crise.

Que l'impôt fédéral direct sur la fortune et le revenu des personnes physiques tel que le propose la demande d'initiative soit un impôt de classe contraire au sens démocratique, c'est ce que prouvent les chiffres ci-contre (tableau 2 : les contribuables de l'impôt fédéral direct). Sur la base de la division par classes telle qu'elle avait été faite à l'occasion de l'impôt fédéral de guerre, le nombre des contribuables avec une fortune dépassant 20.000 francs, de même que le nombre des contribuables avec des revenus dépassant 5000 francs a été déterminé dans les cantons. D'après ce calcul, 3,6 % de la population stable ou 8 % de tous les adultes vivant de leur revenu seraient soumis à un impôt fédéral sur la fortune. 0,64 % seulement de la population stable ou 1,43 % des adultes vivant de leur revenu seraient soumis à l'impôt sur le revenu. Ces chiffres établis pour la Suisse dans son ensemble varient fortement selon les cantons. La plus grande proportion de contribuables soumis à l'impôt sur la fortune est au maximum représentée par le 12 % des individus vivant de leur revenu (canton de Schaffhouse); dans le canton d'Uri par contre la proportion n'est que du 3,6 %. A l'impôt:

sur la fortune seraient soumis (Bâle-ville) 4,7 % au plus des individus adultes vivant de leur revenu, mais le plus souvent la proportion ne dépasserait pas le 1 % de cette catégorie d'individus dans un canton. Dans la plupart des cantons campagnards : Uri, Schwyz, Unterwald, Appenzell-Rh. int., Appenzell-Rh. ext., Grisons, Valais et Thurgovie, de tous les individus vivant de leur revenu il n'y en aurait pas même 1 % de soumis à l'impôt. Un tel impôt, comme on l'a déjà dit, n'agirait pas seulement d'une façon préjudiciable sur l'économie politique, mais serait aussi contraire au principe de la justice que la démocratie tend à réaliser.

Lorsque nous avons parlé de l'opportunité des impôts directs fédéraux en matière de politique financière, nous avons eu l'occasion d'attirer aussi l'attention sur les suites d'ordre social, économique et culturel qu'entraînerait l'introduction d'un impôt direct fédéral. Les questions de nature financière et sociale notamment sont étroitement liées entre elles, car sans une sûre base financière aucune politique sociale n'est réalisable. Au reste, comme ce ne sont pas seulement, en fin de compte, des raisons de nature constitutionnelle et financière, mais aussi des raisons de nature sociale et culturelle qui militent contre l'introduction d'impôts directs fédéraux, ce sont ces dernières qu'il importe de résumer.

**3. Motifs de politique sociale.** Si ensuite de l'introduction d'impôts fédéraux directs permanents les cantons se voient privés de leur autonomie en matière financière, ou si du moins ils se trouvent refoulés à l'extrémité de ce domaine fiscal dont originairement l'entière maîtrise leur avait été assurée, ils devront renoncer en grande partie au développement d'une politique dictée par les besoins sociaux et ceux de la culture. C'est le développement économique qui, à mesure qu'il élève le niveau de la culture, a forcé les cantons à élargir leur champ d'action. Avec le développement économique augmentent aussi les exigences de l'individu quant à ses besoins matériels d'existence et son droit de participer aux biens de la culture générale. Aussi la création et l'extension d'établissements d'instruction de nature professionnelle et scientifique sont-ils une nécessité absolue, si le développement de l'économie publique ne doit pas être laissé en souffrance. Avec le développement de la culture générale s'accroissent les dépen-

ses concernant l'éducation et l'instruction, les dépenses faites en vue d'augmenter la prospérité publique. Le développement de l'industrie qui a généralement pour conséquence une élévation des salaires et une dépréciation de l'argent crée pour l'Etat de nouvelles obligations d'ordre économique et social. Au surplus l'Etat, en sa qualité d'employeur, doit adapter ses salaires et traitements à l'élévation des prix de tous les objets de première nécessité, élévation résultant d'une part de la demande grandissante venant de la classe ouvrière et d'autre part de la dépréciation de l'argent; ses dépenses se trouveront ainsi automatiquement accrues par le seul fait du progrès économique, même lorsqu'il ne se sera pas proposé la réalisation de nouvelles tâches.

Si donc, par suite du développement économique au cours des dernières années, les dépenses pour l'entretien ont subi de grandes modifications, les *minima d'existence* des lois fiscales doivent aussi être élevés. Il résulte de là qu'on se trouve en présence d'une diminution de revenus si le taux et le capital imposables restent stationnaires. Même en admettant que le capital soumis à l'impôt augmente, cette augmentation suffira à peine à couvrir le déficit d'impôt résultant de l'élévation des minima d'existence. Tous ces facteurs auraient aussi amené, même sans la crise mondiale qu'a déterminée la guerre, une augmentation des dépenses des cantons; ils conditionnent l'accroissement absolument régulier des dépenses résultant des progrès de la culture. A cela viennent s'ajouter les dépenses extraordinaires des cantons résultant de la guerre (allocations de renchérissement, secours aux nécessiteux de la guerre, etc.), qui se transformeront en partie après la guerre en dépenses ordinaires (élévation des salaires). Si, dans ces conditions, on voulait enlever aux cantons la possibilité d'augmenter leurs revenus au moyen d'impôts directs en ajoutant à ces impôts des impôts fédéraux directs, on les empêcherait par là de réaliser les tâches importantes qui leur sont imposées sur le terrain économique et culturel. La Confédération toutefois se prive elle-même de ses possibilités de développement, lorsque les Etats qui la composent ne sont pas en mesure de se procurer les moyens nécessaires à la réalisation des tâches qu'ils ont entreprises.



4. **Motifs d'économie publique.** Non seulement au point de vue des besoins de l'économie cantonale, mais aussi en tenant compte de l'ensemble des besoins de l'économie publique de la Suisse, les impôts fédéraux directs représentent dans un certain sens un danger.

Il va de soi que des impôts directs permanents doivent avoir sur l'économie publique une bien autre influence qu'un impôt temporaire prélevé une seule fois ou seulement pendant un laps de temps déterminé. Ce dernier est envisagé par le contribuable comme dépense extraordinaire et son influence ne s'exerce pas la plupart du temps au delà du cercle des contribuables. Lorsqu'il s'agit par contre d'impôts permanents, le contribuable ne pourra plus les envisager comme des dépenses extraordinaires mais les comprendra dans ses frais ordinaires. Cette imposition pèsera par là sur des couches de la population qu'on ne se proposait pas d'atteindre. Si notre production industrielle est frappée d'impôts directs élevés d'une manière permanente, elle cherchera à se décharger de l'impôt sur le commerce et la consommation. L'ouvrier aussi payera une partie de l'impôt en payant les produits plus cher. Cette répercussion des impôts directs atteint plus durement le contribuable que des impôts indirects, car elle n'est pas limitée aux objets de luxe. L'ouvrier se trouvera également atteint en tant que producteur dès que l'élévation des prix atteindra les produits destinés à l'exportation; la fabrication en effet diminue sitôt que l'augmentation du prix compromet les possibilités de concurrence sur le marché mondial; l'ouvrier se trouvera ainsi exposé à manquer de travail dans les industries d'exportation.

Des impôts fédéraux directs permanents pouvant ainsi se répercuter avec le temps, les couches de la population que, par voie indirecte, ils atteindraient le plus durement sont précisément celles que les initiants désireraient libérer du paiement de l'impôt fédéral et qui, à notre avis aussi, ne doivent pas actuellement être imposées davantage. L'imposition du capital se traduirait pour ces classes de la population par une élévation du prix des produits ou, si la production diminue, par une réduction des salaires ou une diminution des occasions de travail.

Enfin, une diminution ou un ralentissement de la formation du capital, c'est-à-dire de la formation de nouveaux moyens

de production, avant tout dans la production industrielle, peut être la conséquence de la charge permanente d'impôts fédéraux élevés. Le montant des impôts à payer par les établissements producteurs ne peut pas être immédiatement utilisé pour l'accroissement de la production ou pour l'augmentation du capital destiné aux salaires. D'autres établissements, produisant bien un capital, mais ne pouvant le laisser fructifier dans leur propre exploitation, voient leurs gains et leurs économies dévorés par l'impôt et ne peuvent plus mettre de capital au service de l'économie publique. L'offre tend dès lors à diminuer sur le marché du capital et le taux de l'intérêt à s'élever. Diminution, ou du moins ralentissement de la formation du capital, de même que tous les phénomènes connexes tels que baisse de la production industrielle, réduction de l'exportation et toutes les manifestations sociales accessoires dérivant de ces circonstances sont les conséquences qui résulteraient de l'introduction d'impôts directs fédéraux d'un caractère permanent et compromettraient notre économie publique.

## II. Historique de l'impôt direct fédéral dans les Etats fédératifs.

Un rapide aperçu de l'évolution économique et financière qui, dans d'autres Etats fédératifs, a conduit à l'introduction d'impôts directs fédéraux présente un intérêt pour nous, car il nous montre que ce ne sont pas seulement les *ressemblances* résultant de l'histoire et de la constitution à l'intérieur des différents Etats fédératifs qui expliquent des évolutions de même nature — dans le cas particulier, l'introduction d'impôts directs fédéraux — et que ce sont moins les *caractères communs* que l'évolution *propre* du pays en question dans le domaine politique, économique et intellectuel qui ont déterminé la nature des systèmes fiscaux. Il en résulte qu'il ne faut pas vouloir imposer des lois aux évolutions historiques et qu'il est impossible d'établir une règle pour les événements historiques. Des conditions *semblables* n'ont pas pour conséquence fatale un même résultat historique et législatif et des faits historiques analogues ou *semblables* ont eu pour cause des ordres d'idées et de faits absolument différents. L'introduction de l'impôt fédéral direct aux Etats-Unis et dans l'Empire allemand repose en partie

sur des conditions qui n'existent pas pour la Suisse; elle a été la conséquence de groupements politiques, de circonstances économiques et sociales que la Suisse ne connaît pas. Cela n'exclut pas la possibilité pour la Suisse d'introduire chez elle l'impôt direct fédéral en partant d'autres bases. Mais c'est précisément la manière dont d'autres Etats ayant une même base constitutionnelle ont résolu le problème qui se présente aujourd'hui devant nous, qu'il est utile d'étudier en vue de s'orienter dans la question de l'impôt direct fédéral; on verra ainsi dans quelle direction il serait rationnel de diriger l'évolution de notre pays, étant données ses conditions propres, et on se gardera de transporter chez nous, en les prenant pour modèles, des institutions qui peuvent convenir à d'autres pays.

Dans les dernières dizaines d'années et jusqu'à l'époque actuelle, l'évolution économique avait organisé le système fiscal des Etats fédératifs de telle sorte que les impôts indirects étaient attribués à la Confédération, et les impôts directs aux Etats confédérés et à leurs corporations locales. Seule l'évolution la plus récente de la législation fiscale s'écarte du système fiscal traditionnel des Etats fédératifs: en 1906, le domaine des impôts directs est ouvert à l'Empire d'Allemagne par l'introduction d'un impôt d'empire sur les successions et d'un impôt d'empire sur les tantièmes; en 1909, les Etats-Unis de l'Amérique du Nord admettent un impôt direct frappant les sociétés anonymes et ils achèvent en 1913, par l'introduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, leur système d'impôts directs.

### 1. Les Etats-Unis de l'Amérique du Nord.

#### *Le développement de l'idée de l'impôt fédéral direct aux Etats-Unis et les motifs de son adoption.*

L'impôt fédéral sur le revenu, que prévoit la constitution fédérale de l'Union, n'a été introduit comme institution permanente ni immédiatement après la fondation de l'Etat, ni dans le courant du siècle passé; voici pour quels motifs: Tout d'abord, lors de l'entrée en vigueur de la constitution fédérale, la plupart des Etats confédérés imposaient le revenu et la fortune; en outre, dans la suite, les ressources principales du nouvel Etat, à savoir les douanes et les droits de consommation lui suffirent pour couvrir ses

besoins. Il ne fut dès lors pas question d'un impôt fédéral dans la première moitié du 19<sup>e</sup> siècle. Le besoin extraordinaire d'argent qu'entraîna la guerre civile fut couvert par les Etats confédérés, comme par la Confédération, au moyen de l'imposition du revenu. Les lois fédérales prévoyant l'impôt sur le revenu, édictées dans les années 1861/65, doivent dès lors être considérées comme des mesures de guerre extraordinaires, que supprimèrent progressivement les lois fiscales des années suivantes. Après les guerres, l'Union voulant de nouveau couvrir ses besoins au moyen de ses recettes ordinaires, on prévint pour l'année 1871 la suppression de ces impôts fédéraux. En conséquence et vu les inconvénients que présentait l'imposition par les Etats confédérés, nombreuses furent à cette époque déjà les propositions tendant à maintenir l'impôt fédéral sur le revenu comme le moyen financier de beaucoup le plus efficace dans les mains du pouvoir central. Toutefois, étant donnée la situation politique et financière dans laquelle l'Union se trouvait alors, les propositions qui furent faites au commencement des années 80 en vue de l'introduction d'impôts fédéraux sur le revenu n'aboutirent pas : vu l'essor économique grandiose qui suivit aux Etats-Unis la guerre civile, et le système douanier protecteur en vigueur, qui apportait à l'Etat plus que les ressources nécessaires, la réforme demandée du système financier n'était pas une nécessité. Ce n'est que dix années après, au début des années 90, que cette réforme reprit faveur, avec le triomphe des démocrates, les champions du libre échange. Le projet d'une première loi d'impôt sur le revenu, qui prévoyait une imposition de 4 % sur tous les revenus supérieurs à 4000 dollars pour la durée de 5 ans, fut écarté par un arrêt de la cour judiciaire fédérale, qui le déclara inconstitutionnel. (Suivant la constitution, l'Union ne pouvait percevoir des impôts que s'ils étaient proportionnels au chiffre de la population des Etats confédérés ; pendant la guerre civile, cet article était manifestement resté lettre morte.) Ainsi échoua le mouvement des années 90. Mais la crise de 1907 à 1908 et la période de dépression qui suivit favorisèrent le mouvement du libre échange et avec lui l'idée de l'impôt sur le revenu. Sur la proposition du parti démocrate la constitution fédérale devait être modifiée en ce sens que le congrès serait autorisé à percevoir un impôt sur le revenu des personnes physiques et juridiques. C'est ainsi qu'un amendement

à la constitution, adopté en juillet 1909, accorde au congrès le pouvoir d'imposer le revenu provenant de toute source, sans qu'il y ait lieu de tenir compte du chiffre de population des Etats confédérés. Comme il n'existait plus d'empêchements de droit public, on passa immédiatement à la législation fiscale. En août 1909 fut créée la loi concernant l'imposition des sociétés anonymes ; comme paragraphe du tarif douanier, elle paraît concorder avec un des motifs à l'appui de l'impôt direct : le remplacement des recettes douanières. La loi du 3 octobre 1913 apporta ensuite l'imposition du revenu des personnes physiques.

Si l'on suit la discussion scientifique et parlementaire, on reconnaît facilement deux séries de motifs qui ont conduit à l'introduction de l'impôt fédéral :

1. Pour le parti démocrate-libre-échangiste dont le but est le passage des Etats-Unis au système du libre échange, l'impôt sur le revenu est un moyen en vue du but. Ce parti poursuit la suppression complète des droits de douane et il espère atteindre son but par l'introduction d'impôts fédéraux directs. Le projet de l'impôt sur le revenu est intimement lié pour ce parti aux questions de la politique libre-échangiste. L'essentiel pour lui n'est pas d'obtenir l'impôt fédéral, mais bien l'impôt *direct*, en opposition avec les impôts indirects, perçus sous forme de droits de douane. Il justifie fiscalement sa position de principe en faveur des impôts directs et contre les droits de douane en affirmant que des impôts fédéraux directs constitueront un remplacement suffisant des recettes douanières tarifiées. Le rapport interne entre la politique commerciale et la politique fiscale se manifeste aussi extérieurement par le fait que la loi fiscale forme une partie du tarif douanier.

2. Toutefois, ce ne sont pas des considérations de politique commerciale qui, en fin de compte, ont été décisives ; c'est plutôt l'idée de compensation sociale. Le but de l'impôt fédéral apparaît déjà clairement dans l'adjonction constitutionnelle de 1909 comme étant non pas de nature financière, mais de nature sociale. En effet, ce texte est ainsi conçu : « L'impôt est perçu dans le but de faire supporter à la richesse une part proportionnée des charges. » L'impôt doit ainsi répartir équitablement les charges fiscales entre les classes aisées de la population et celles qui n'ont pas de fortune. Le motif pour lequel l'impôt a été introduit n'est pas

le besoin qu'en a la Confédération; son but est une répartition équitable des charges financières.

Aux Etats-Unis, cet impôt, lorsqu'il y a été introduit, était certainement l'expression de la volonté de la majorité. Les deux grands partis populaires l'appuyaient : les républicains le demandaient comme le moyen d'atteindre une compensation de politique sociale; les démocrates en attendaient le triomphe du libre échange. Le gouvernement, enfin, qui voyait menacées ses ressources provenant des douanes le saluait comme moyen financier. Toutefois l'assentiment presque général que rencontra cet impôt lors de son introduction ne signifie rien pour sa durée. On attend de lui des résultats sociaux. Si l'on est trompé dans ses espérances ou si, ce qui n'est pas impossible, l'Union retourne au tarif douanier protecteur, l'impôt sur le revenu peut être de nouveau abandonné. Dans tous les cas, c'est une question d'opportunité et non une question de principe que de savoir si on veut le laisser subsister. S'il devient impopulaire, la promesse d'un parti victorieux dans la lutte électorale peut suffire à le supprimer.

## 2. L'Empire d'Allemagne.

### *L'évolution des finances fédérales et la lutte pour l'impôt fédéral direct.*

Le droit de l'Empire d'Allemagne de percevoir des impôts directs est proclamé par la constitution. Cette dernière dit à ce sujet : « Servent tout d'abord à faire face aux dépenses communes les excédents éventuels des années précédentes, ainsi que les ressources communes provenant des douanes, des *impôts* communs de consommation et des services des postes et des télégraphes. Si les dépenses ne sont pas couvertes par les recettes, ces dernières sont fournies, *tant que des impôts d'Empire ne sont pas introduits*, par des contributions que versent les différents Etats confédérés proportionnellement à leur population, contributions qui sont requises par le chancelier de l'Empire jusqu'à concurrence du montant qui ressort du budget. »

Bien que des impôts directs soient ainsi prévus par la constitution, il n'en fut néanmoins introduit aucun durant les 30 à 40 premières années de l'existence de l'Empire. Les besoins financiers de l'Etat sont couverts au moyen des re-

cettes provenant des douanes, des taxes de consommation et des contributions des Etats confédérés. (Matrikularbeiträge.)

Bismarck chercha, à partir de la fin des années 70, à rendre indépendantes et à consolider les finances de l'Empire par l'exploitation des impôts indirects. Toutefois, son plan financier, établi grandiosement, échoua en grande partie devant l'opposition du Reichstag. Seuls l'impôt sur le tabac et l'élévation des droits de douane aboutirent. En outre, les recettes douanières de l'Empire devaient, en tant qu'elles excédaient 130 millions de marks annuellement, être dévolues aux Etats confédérés (clause Frankenstein). Ces derniers, de leur côté, avaient l'obligation, après comme avant, de verser les « Matrikularbeiträge ». Ces deux dispositions : l'obligation des Etats confédérés de verser des contributions à l'Empire et l'obligation de l'Empire de distribuer les recettes douanières, conduisirent à l'économie peu satisfaisante et irrationnelle au point de vue de la politique et de la technique financière désignée sous le nom de « *Ueberweisungs-wirtschaft* » et qui devint le frein d'un développement ordonné du système financier de l'Empire et des Etats confédérés.

L'Empire qui agrandissait rapidement le cercle de ses tâches et par conséquent ses dépenses devait amener aux Etats confédérés, à travers ses caisses, les recettes considérablement augmentées par suite des élévations douanières des années 80; les besoins d'argent s'accroissant, notamment pour des buts militaires, il était hors d'état d'augmenter ses sources de recettes dans une mesure correspondant aux dépenses. D'autre part, les Etats confédérés, étant donné le montant incertain de leurs recettes — ils ne savaient ni ce qu'ils devaient payer à l'Empire sous forme de « Matrikularbeiträge », ni ce qu'ils recevaient de ce dernier — ne pouvaient pas avoir un ménage financier réglé. En outre, comme durant une longue période (1879 à 1892), l'Empire avait eu à leur verser beaucoup plus qu'ils ne lui avaient payé eux-mêmes sous forme de « Matrikularbeiträge », les Etats confédérés n'étaient que trop portés à considérer ces recettes comme des recettes ordinaires et toujours croissantes et ils réglaient là-dessus leurs dépenses. Leurs ressources plus que suffisantes leur permettaient de diminuer les impôts directs et de travailler largement à des œuvres de progrès, tandis que l'Empire, principalement après que le grand

plan de réforme des années 80 (1882, monopole du tabac; 1886, monopole de l'eau-de-vie) eut échoué, était forcé de *développer son système de douanes et de faire des dettes*. Comme, par suite de la situation constitutionnelle de l'Empire vis-à-vis des Etats confédérés, le Reichstag pouvait autoriser des dépenses, sans avoir en même temps l'obligation d'indiquer les ressources correspondantes, l'Empire était forcé, pour couvrir ses dépenses ordinaires, de recourir à l'*emprunt*. C'est ce qui explique pourquoi, à l'époque des versements les plus considérables de l'Empire aux Etats (de 1886 à 1891), la dette de l'Empire s'était élevée de 440 à 1317,8 millions de marks, s'accroissant ainsi de près d'un milliard. Les réformes des années 90 cherchèrent à obtenir une amélioration des finances de l'Empire au moyen d'impôts indirects (impôt sur le vin, le tabac, l'eau-de-vie, les vins mousseux et élévation des droits de timbre). Toutefois, l'opposition du Reichstag à tendances démocratiques et sociales croissait d'année en année contre les impôts indirects. On évitait cependant encore d'entrer dans le domaine des impôts directs, qui était réservé jusqu'alors uniquement aux Etats confédérés.

Avec l'année 1900 commença une politique financière fortement orientée dans le sens social. Jusqu'à cette époque, les points de vue de politique sociale n'avaient pas influencé la législation financière. Maintenant, la législation fiscale de l'Empire doit être accessible à l'idée d'une compensation dans l'imposition des classes aisées et des classes moins fortunées. L'idée de l'impôt comme moyen de politique sociale conduisait au rejet d'impôts indirects et à l'adoption d'impôts directs d'empire. La réforme financière de 1906 apporta, de ce fait, à part les élévations d'impôts indirects existant et l'extension des droits de timbre d'empire, les premiers impôts directs : un impôt d'empire sur les successions, qui fut, il est vrai, fortement diminué comparativement au projet, et l'impôt sur les tantièmes, admis même par ses adversaires parce que perçu en la forme d'un impôt indirect.

Par l'impôt sur les successions et l'impôt sur les tantièmes avait commencé une compensation de politique sociale. Dans la période de 1906 à 1909 l'idée de l'impôt direct d'empire fut appuyée dans des projets nombreux et, dans le *projet de réforme de 1909*, les nouveaux principes de politique sociale furent reconnus même de la part du gouverne-



ment. Les classes possédantes devaient être imposées plus fortement au moyen d'un impôt sur les successions et le principe de l'imposition suivant la capacité contributive fut appliqué aux impôts indirects au moyen de la progression des taux pour le tabac, etc. Après le rejet de l'impôt sur les successions, qui avait donné à tout le projet un caractère de politique sociale, la lutte pour ou contre l'impôt direct d'empire reprit de plus belle. En tant qu'il s'agit dans cette lutte de *questions de principe*, elles sont discutées brièvement ci-après. Le résultat de cette lutte qui dura des années, à savoir la *législation financière*, ne peut être que citée ici.

L'idée de *politique financière* suivant laquelle l'Empire avait besoin de nouvelles ressources pour gérer son ménage financier et l'idée *sociale* suivant laquelle, l'imposition indirecte étant déjà fortement développée, il y avait lieu d'introduire des impôts directs d'empire qui permettraient une compensation dans l'imposition, devinrent les deux leitmotivs de la discussion. On discutait en outre le côté *constitutionnel* du problème. Il n'y a toutefois pas lieu d'entrer en matière sur cette question, qui exige une solution particulière dans chaque cas; du reste, dans l'Empire d'Allemagne, elle était déjà résolue par les dispositions de la constitution, ce qui simplifiait la chose dès le début.

C'est dès lors principalement au côté social, financier et technique fiscal du problème qu'il faut renvoyer.

Du point de vue de la politique sociale la question se présente ainsi : L'Empire peut-il faire usage de son droit indiscutable de percevoir des impôts; des impôts directs d'empire ne constituent-ils pas une charge insupportable pour des cercles étendus de contribuables, déjà soumis à l'imposition des différents Etats. On peut bien dire que cette question, de la répartition des charges, qui est une des tâches les plus difficiles de la statistique fiscale, n'a pas été résolue jusqu'ici; en effet, autant il est simple de répartir le rendement de l'impôt par tête d'habitant, autant il est difficile d'établir comment la charge fiscale se répartit sur les différentes classes de la population.

Relativement à la question financière et de technique fiscale, il s'agit de choisir, entre les impôts directs, le plus rationnel, c'est-à-dire celui qui fournit les montants suffisants, sans paralyser en même temps la politique fiscale des Etats

confédérés. On ne peut pas se dissimuler que dans l'imposition des différents Etats confédérés, en particulier dans l'imposition inégale des communes, les inégalités existantes seraient poussées aux extrêmes si la charge totale des impôts directs était encore augmentée dans une mesure considérable par la perception d'un impôt d'empire sur le revenu ou par des impôts d'Etat sur le revenu, avec suppléments perçus par l'Empire, puisque ces derniers, précisément par suite de leur égalité propre accroîtraient l'inégalité de la charge fiscale totale.

En ce qui concerne la forme de l'impôt sur le revenu, trois possibilités se présentaient :

1. *Législation d'empire et contributions supplémentaires d'empire.* Une loi impériale d'impôt sur le revenu établirait des principes uniformes pour l'imposition, conformément auxquels les Etats confédérés, eux aussi, devraient réformer leurs lois fiscales. Il serait satisfait au besoin de l'Empire par des contributions supplémentaires aux impôts des Etats confédérés. — Contre cette méthode se dressaient des objections de droit constitutionnel : elle ne ferait que pallier le fait que les Etats confédérés devaient sacrifier leur droit de souveraineté financière ; car, si les principes de l'imposition, si la méthode de taxation, si la progression et les exonérations d'impôt étaient réglés par la législation impériale, il ne resterait plus à l'Etat qu'à fixer le montant du taux d'impôt, une simple tâche d'arithmétique. On ne pourrait pas parler d'un droit de souveraineté financière illimité.

2. *Impôt d'empire sur le revenu, indépendant de la législation des Etats confédérés.* Un second projet voulait donner à l'Empire le droit de percevoir son impôt sur le revenu, sans tenir compte de la législation fiscale des Etats confédérés et à côté de cette dernière. Indépendamment du fait que ce système est financièrement improductif, il paraissait aussi impraticable en ce qui concerne la technique administrative, comme étant coûteux pour l'Etat qui le perçoit et incommode pour le contribuable.

3. *Impôt d'empire sur le revenu en remplacement d'impôts directs d'Etats confédérés.* Le projet prévoyait la suppression de tous impôts directs des Etats confédérés et leur remplacement par un impôt d'empire établi uniformément. Sur le produit de cet impôt devait être allouée une quote-

part aux Etats, qui seraient, en outre, autorisés à percevoir des contributions supplémentaires à l'impôt d'empire. Le danger de ce système — abstraction faite des objections de politique constitutionnelle — se trouvait dans la fixation arbitraire du montant des contributions supplémentaires que pouvaient percevoir les Etats confédérés.

L'introduction d'un *impôt d'empire sur la fortune* semblait présenter à première vue de moindres difficultés. En premier lieu parce que l'imposition de la fortune était moins développée — certains Etats ne connaissaient encore aucun impôt sur la fortune — et ensuite parce que, là où existaient des impôts sur la fortune, ils présentaient certaines égalités fondées sur la nature de cette contribution. Ce n'est que dans quelques Etats seulement que l'impôt sur la fortune avait reçu une organisation, comme impôt complémentaire. Le fait que l'Empire atteindrait la fortune et les Etats confédérés le revenu n'apparaissait également pas comme un empêchement. C'étaient moins des objections d'un caractère financier et technique que des objections de principe qui s'élevaient contre cet impôt : l'impôt sur la fortune, disait-on, est payé avec le revenu, il est un impôt complémentaire de l'impôt sur le revenu. Si l'imposition complémentaire qu'il poursuit est rendue indépendante, l'impôt sur la fortune est tiré hors de sa combinaison naturelle et l'imposition du revenu est rendue plus difficile de ce fait.

Une autre question est celle de savoir, si l'impôt sur la fortune répond au principe de l'imposition suivant la faculté contributive. Même là où la valeur imposable de deux biens paraît être égale, le revenu de la fortune est différent; il est déterminé par la nature de la fortune. Il faut considérer comme ne répondant pas au principe de l'imposition suivant la capacité contributive le fait qu'une fortune placée en immeubles, qui ne rapporte aucun revenu en l'année fiscale, est imposée comme un capital placé en titres, rapportant un intérêt élevé.

En outre, l'impôt sur la fortune ne tient pas compte de la nature *subjective* de la valeur de la fortune. Outre qu'elle dépend de la nature de la fortune, l'élévation du revenu de la fortune dépend du propriétaire de cette dernière, c'est-à-dire de sa capacité personnelle. Ce n'est pas la fortune seule, mais c'est ce que son propriétaire en fait et ce qu'il obtient avec son aide qui détermine la capacité économique contributive du propriétaire.

Comment la *législation financière* se présente-t-elle après les discussions qui eurent lieu dans la presse et au parlement? L'Empire fut forcé de recourir à l'impôt fédéral direct, comme *unique moyen de sortir de la gêne financière* : il était reconnu que les « Matrikularbeiträge » des Etats étaient un mauvais moyen financier. Le système du monopole et celui des impôts indirects n'étaient pas praticables après les expériences que l'on avait faites en 1909. Le droit de succession légal de l'Etat qui, lors de la réforme de 1909 avait été la pierre d'achoppement, ne pouvait pas entrer en question attendu que l'on voulait éviter l'opposition des partis bourgeois. Il ne restait dès lors que le moyen reconnu par l'opinion dominante comme juste au point de vue social, à savoir *l'imposition de la propriété* par voie de l'impôt direct, et les gouvernements firent la proposition de couvrir le besoin unique *par un impôt direct extraordinaire à percevoir une fois pour toutes*. Cet impôt extraordinaire sur la fortune à percevoir une fois pour toutes est la *contribution de défense nationale* (Wehrbeitrag). La promesse que cet impôt ne serait pas répété pouvait être tenue d'autant plus facilement que cette même année 1913 apporta l'impôt direct ordinaire d'empire attendu depuis 1909, *l'impôt sur l'accroissement de la fortune* (Vermögenszuwachssteuer). Cet impôt revêt, comme la contribution de défense nationale, un caractère déclaré d'impôt sur la propriété; alors que pour la contribution de défense nationale, c'est la fortune qui est l'objet de l'impôt, pour l'impôt qui nous occupe, c'est l'accroissement de la fortune. La troisième partie essentielle du programme financier de 1913, à part la contribution de défense nationale et l'impôt sur l'accroissement de la fortune, est le *droit de succession légal de l'Etat*. L'idée de limiter au profit de l'Etat le droit de succession légal des parents de sang avait été abandonnée lors de la réforme de l'année 1909. Après avoir été présentée en connexion avec la contribution de défense nationale, elle en fut séparée et jointe à la loi d'impôt sur l'accroissement de la fortune. La fortune basée sur des titres juridiques rentrant dans le droit de succession est imposée dans le cadre de la loi d'impôt sur l'accroissement de la fortune.

Les considérations qui précèdent montrent que les Etats-Unis connaissent un impôt fédéral proprement dit sur le revenu, dont le maintien ne paraît toutefois pas assuré et que l'Empire d'Allemagne a bien introduit plusieurs impôts rentrant dans le domaine des impôts directs, mais qu'il n'est toutefois pas arrivé à un impôt sur la fortune proprement dit, ni à l'impôt sur le revenu.

On ne peut rien en conclure touchant la valeur ou le défaut de valeur d'un impôt de ce genre pour la Suisse.

Dans les considérations finales qui vont suivre, nous exposons les résultats de nos recherches de principes et de critique historique et nous examinons brièvement les différentes propositions de l'initiative.

### III. Considérations finales.

Malgré l'analogie qu'on retrouve dans la constitution et dans la structure de la politique interne des Etats fédératifs, des divergences très nombreuses soit de nature économique, sociale ou autre, existent entre les différents Etats, si bien que même la législation la meilleure d'un Etat ne peut être déterminante pour un autre Etat, et rarement même lui servir de direction.

Aussi est-il indiqué d'attirer l'attention sur les motifs qui ont servi de point de départ aux Etats fédératifs qui ont introduit des impôts directs en faveur du pouvoir central.

Dans les Etats-Unis c'est avant tout l'idée d'une égalisation sociale qui a motivé cette évolution. Dans l'Empire allemand aussi c'est en seconde ligne — à côté du besoin financier — la nécessité de rétablir dans le système l'équilibre entre les impôts directs et les impôts indirects qui a conduit à la situation actuelle. Pour la Suisse par contre la question d'un impôt direct fédéral est avant tout — au point de vue où nous nous plaçons — *un problème de politique financière*; elle représente une question d'opportunité et non en première ligne une question d'égalisation sociale. On ne saurait tirer un parallèle entre la répartition du revenu du peuple en Suisse et aux Etats-Unis. Et même si chez nous aussi une autre répartition du revenu était désirée, nous estimons qu'elle ne serait point atteinte par les moyens de réalisation

qu'offre la politique financière. Toutes les mesures financières tendent en première ligne à un but fiscal : c'est-à-dire à couvrir les besoins financiers. Des considérations d'ordre social peuvent être envisagées en seconde ligne lors de la mise à exécution de mesures financières : on cherchera à répartir la charge de façon qu'elle s'adapte à la capacité du contribuable. La conception qui se trouve à la base de la présente demande d'initiative et qui voit dans l'impôt un moyen de réaliser le but de politique financière, ne saurait être approuvée. C'est principalement notre situation financière, la question de savoir comment nous couvrirons nos besoins de la façon la mieux indiquée par les circonstances qui doivent guider nos considérations dans cette affaire. Et c'est là le seul point qui permette de comparer notre situation à celle de l'Empire allemand. Les *besoins financiers de l'Empire* et l'état de ses dettes ont fait de cet impôt une nécessité de politique financière. Mais notre situation est *essentiellement différente* en ce qui concerne les *possibilités* mises à notre portée pour *couvrir le besoin de nos finances*. Dans l'Empire allemand l'imposition de la consommation au moyen des impôts indirects avait atteint sa limite extrême. Il n'était plus possible tant à la science financière qu'à la politique financière de recommander que de nouvelles charges fussent prélevées sur les besoins de la consommation. Quant à nous, rien ne nous oblige à nous engager sur le terrain de l'imposition directe, qui, sous réserve de la taxe militaire, était réservé jusqu'à présent exclusivement aux cantons. Aussi longtemps que d'autres moyens financiers restent à notre disposition, aussi longtemps que le domaine des impôts indirects est encore presque entièrement inculte, le devoir s'impose pour nous d'avoir égard aux principes généraux nettement déterminés par notre constitution, et le fait d'amener les cantons à devoir renoncer à leur autonomie en matière financière et à abandonner ou du moins à restreindre leur action tant en matière économique que sur le terrain du développement culturel ne saurait en aucune manière se justifier. Nous ne pouvons admettre que notre *réforme financière* s'accomplisse par *des mesures d'un caractère manifestement destructif au point de vue politique et financier*. Car le fait de porter atteinte à la possibilité d'existence politique et financière des cantons aurait pour conséquence de mettre en danger les bases de la Confédération.

En ce qui concerne l'attitude adoptée par nous à l'égard de l'initiative, nous nous savons à ce point de vue en accord avec les cantons : nous les avons invités par circulaire du 15 octobre 1917 à se prononcer sur l'initiative en question. La grande majorité des réponses qui nous sont parvenues témoignaient de l'attitude absolument négative des gouvernements cantonaux à l'égard d'impôts fédéraux directs d'un caractère permanent.

Tenant compte d'une part de l'attitude prise par les cantons relativement à un impôt fédéral direct permanent et de la possibilité que nous avons de couvrir partiellement les besoins de nos finances au moyen d'impôts indirects ; considérant d'autre part les difficultés insurmontables mentionnées précédemment qui surgiraient à l'occasion de l'introduction d'un impôt fédéral direct, nous arrivons à la conclusion que l'initiative populaire concernant l'introduction d'un impôt fédéral direct à caractère permanent doit être rejetée pour des raisons de nature constitutionnelle, financière et sociale, comme aussi pour des raisons d'ordre économique et culturel que nous résumons brièvement ci-dessous.

1. *Au point de vue constitutionnel*, on ne saurait recommander l'introduction d'un impôt fédéral direct permanent sous une forme quelconque en raison de l'influence sensible qu'exercerait cet impôt sur la situation politique des cantons dans l'Etat fédératif.

2. *Au point de vue de la politique financière* l'introduction d'un impôt fédéral direct permanent doit être envisagée comme inopportune en raison de l'existence des impôts directs dans les cantons. Il conduirait à une tension excessive des facultés du contribuable, à une augmentation de la fraude résultant d'une forte imposition, ou à une fuite du capital, et mettrait les cantons dans une trop grande dépendance financière à l'égard de la Confédération.

3. *Au point de vue social*, un impôt direct fédéral permanent prélevé à côté des impôts directs cantonaux et communaux ne saurait donner satisfaction d'une manière complète au postulat de l'égalité fiscale, mais aurait pour conséquence d'accentuer et de pousser à l'extrême l'inégalité de la charge fiscale telle qu'elle existe aujourd'hui de canton à canton.

4. Enfin l'établissement d'un impôt fédéral direct permanent aurait pour conséquence *un préjudice porté au développement de l'économie publique* des cantons et de leurs besoins culturels. Non seulement il soustrairait aux cantons les moyens dont ils ont besoin pour la réalisation de leurs tâches économiques et culturelles, mais encore il influencerait la formation du capital de l'économie publique de toute la Suisse.

\* \* \*

Si les objections de *principe* que nous venons de formuler suffisent déjà à motiver notre proposition de rejet de l'initiative populaire, nous nous voyons encore fortifiés dans notre attitude, lorsque nous envisageons la *forme* de l'impôt direct fédéral, tel que l'initiative le propose. Nous ne voulons ici qu'attirer brièvement l'attention sur quelques points essentiels.

Nous avons déjà dans la première partie du message fait observer, en motivant notre point de vue par des données statistiques, que l'impôt fédéral direct des personnes physiques, tel qu'il est proposé, constituerait un véritable *impôt de classe*. Comme tel il est d'autant plus contraire au postulat de la justice que la minorité qu'il atteint serait plus petite. Un impôt sur la fortune n'embrassant, comme nous l'avons relevé, dans la moyenne de la plupart des cantons qu'à peu près le 3,6 % de la population stable et le 8 % de tous les majeurs qui vivent de leur revenu, ou un impôt sur le revenu tel que celui qui est proposé, auquel ne participent que les 0,61 % de la population stable et le 1,33 % des majeurs vivant de leur revenu, est absolument incompatible avec les principes de la démocratie, qui réclament pour tous un droit égal et des devoirs égaux.

Le même reproche doit être adressé à la proposition des initiants d'*inventorier d'office* la succession des contribuables de l'impôt fédéral. Sans vouloir aborder la question de savoir quelle est la valeur de l'inventaire d'office, nous estimons qu'il serait simplement inadmissible de l'appliquer seulement à la petite proportion de la population qui, conformément aux normes fixées par l'initiative, serait soumise à l'impôt fédéral. Le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi interdit déjà cette inégalité de traitement.



Enfin les arguments que nous avons fait valoir contre l'imposition de la fortune et du revenu des personnes physiques sont aussi applicables en ce qui concerne l'imposition par la Confédération des personnes morales, telle qu'elle a été proposée par l'initiative. Une imposition des personnes morales et physiques qui serait uniformément réglementée par la Confédération aurait sans contredit de grands avantages au point de vue purement théorique : elle permettrait une adaptation plus rationnelle à des exigences de nature technique et sociale que l'imposition telle qu'elle est pratiquée dans le cadre des systèmes fiscaux cantonaux les plus dissemblables; elle assurerait une estimation plus juste en matière d'impôt et une répartition des charges fiscales plus conforme aux règles de l'équité. Pourtant des objections s'élèvent contre une imposition des personnes morales par la Confédération, spécialement des sociétés par actions. Comme la majorité des cantons, qui ne connaissent pas comme Bâle-Ville, St-Gall des lois spéciales pour l'imposition des sociétés par actions, les soumettent pourtant à l'imposition dans le cadre de leurs systèmes d'impôts cantonaux (ainsi Genève, Valais, Fribourg et Appenzell-Rh. int. dans le cadre de leur système d'impôt basé sur l'imposition du produit, la majorité des autres cantons dans le cadre d'une loi d'impôt personnel), il ne subsisterait guère de marge pour un impôt fédéral qui s'ajouterait à la liste des impôts susmentionnés. Ici, comme en ce qui concerne l'impôt des personnes physiques, la question se pose de savoir si les cantons sont disposés à renoncer à une partie de leur souveraineté financière au profit de la Confédération, c'est-à-dire à reconnaître à la Confédération le droit unique d'imposer les personnes morales. Si les cantons ne peuvent et ne veulent pas faire ce sacrifice et si à l'imposition par les cantons des sociétés par actions s'ajoute celle de la Confédération, la charge totale se trouvera dans certains cantons être insupportable. Mais à mesure que s'accroît la charge fiscale, s'accroît aussi chez le contribuable le sentiment que des inégalités d'imposition existent de canton à canton : d'où, tendance du capital à s'acheminer du côté des cantons où les taux d'impôt sont comparativement peu élevés.

\* \* \*

En conséquence de notre point de vue, qui est qu'un impôt fédéral direct à caractère permanent ne doit pas être introduit, nous devons aussi écarter la partie de la demande d'initiative qui réclame *l'abrogation de l'article 42, lettre f*, de la constitution fédérale; car la suppression de cet article qui confère à la Confédération le droit d'exiger des contributions des cantons, n'a de sens que si l'on reconnaît à la Confédération le droit de prélever elle-même des impôts directs à caractère permanent. Or, comme nous proposons le rejet d'un impôt fédéral direct à caractère permanent, nous devons nous prononcer pour le maintien de cet article.

Quoique nous ne puissions pas, pour des raisons de principe et des raisons matérielles donner notre adhésion à l'établissement d'un impôt fédéral direct à caractère permanent, nous nous déclarons toutefois d'accord avec le principe de politique sociale qui se trouve aussi à la base de la proposition des initiants, à savoir que les charges fiscales soient principalement supportées par ceux dont la capacité est la plus grande, en raison notamment de la nécessité d'un amortissement rapide de notre dette de mobilisation. Ce principe qui pourrait, comme nous l'avons dit, être réalisé aussi bien au moyen d'impôts directs que d'impôts indirects trouvera précisément son application dans l'exécution des mesures financières que nous avons placées au premier plan, dans le développement de notre programme financier, à savoir par un second et éventuellement par un troisième impôt de guerre, ce principe se trouvant au reste déjà réalisé par l'impôt fédéral sur le timbre qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1918. Ces trois impôts : l'impôt de guerre, l'impôt sur les bénéfices de guerre et l'impôt du timbre atteignent en première ligne et essentiellement la propriété et répondent par là absolument aux exigences qui se trouvent à la base de la présente initiative. A côté de ces points qui ont déjà trouvé leur réalisation, notre programme financier prévoit encore — comme on le sait :

1. l'extension du monopole de l'alcool à toutes les espèces de spiritueux, dont la fabrication et la vente étaient soustraites jusqu'à maintenant aux compétences légales dont dispose la Confédération;
2. l'introduction d'un impôt sur le tabac;
3. le remaniement de la taxe militaire.

Nous croyons que quiconque examinera notre programme financier d'une façon objective et impartiale ne pourra méconnaître que ce programme prévoit une répartition juste et équitable entre les citoyens suisses des charges, déterminées par les besoins financiers grandissants de la Confédération. Nous avons aussi la certitude que les nouveaux moyens mis à la disposition de la Confédération pour l'exécution de ce programme financier sont suffisants pour refaire les finances de la Confédération et rétablir l'équilibre du budget, à la condition toutefois que la guerre ne dure plus bien longtemps.

Nous avons encore à nous prononcer brièvement sur le point de savoir si à l'initiative que nous vous proposons de rejeter il y a lieu d'opposer une contre-proposition. Nous répondons à cette question par la négative; une contre-proposition ne pourrait consister qu'en un autre projet d'impôt; car, que l'initiative soit acceptée ou non, de nouveaux moyens financiers doivent être procurés à la Confédération; or, comme nous venons de le rappeler, il existe un programme du Conseil fédéral pour le rétablissement de l'équilibre financier dans le domaine fédéral, qui prévoit toute une série de mesures financières au moyen desquelles les finances de la Confédération doivent être reconstituées. Différents points de ce programme sur lesquels nous estimons ne pas devoir entrer en matière dans ce rapport sont déjà réalisés, d'autres sont en préparation. Or, il n'est pas indiqué de choisir dans notre programme financier l'un ou l'autre de ces projets qui doivent encore être réalisés, afin de le présenter comme contre-proposition de l'initiative; il est préférable et plus rationnel, à notre avis, qu'il soit procédé à un vote séparé relativement à l'initiative concernant l'impôt fédéral direct, et que toute influence résultant d'une contre-proposition soit écartée. Si l'initiative est acceptée, le programme financier du Conseil fédéral devra être révisé, c'est-à-dire qu'il y aura lieu d'examiner si les mesures prévues par ce programme sont encore nécessaires et, éventuellement, de déterminer lesquelles; si l'initiative est rejetée, il faudra sans perdre de temps, c'est-à-dire immédiatement, poursuivre la réalisation du programme financier déjà établi. Les dispositions nécessaires pour cette réalisation sont prises par notre département des finances afin qu'elle puisse s'accomplir sans retard.

Si, conformément à ce qui vient d'être dit, nous sommes persuadés qu'un impôt fédéral direct à titre permanent ne rentre pas dans les mesures qui se recommandent pour l'amélioration de nos finances et la réalisation de notre politique financière, cette conviction ne signifie cependant pas que, *contraints par l'état de nos finances*, nous ne devions pas en être réduits à nous servir de ce moyen comme d'une *ultima ratio* pour la reconstitution de l'équilibre financier de l'Etat et l'exécution ultérieure de notre politique financière en général. Un impôt fédéral direct à titre permanent constitue à notre avis un moyen financier qui ne remplit point les conditions voulues; mais rien ne nous assure que les finances fédérales n'évolueront pas dans un sens si défavorable qu'il faille avoir recours à ce dernier moyen. La nécessité prime le caractère rationnel.

Notre situation se trouve ainsi clairement déterminée : Si nous ne nous sommes jamais dissimulé que beaucoup de raisons militent en faveur de l'introduction de l'impôt fédéral direct, que spécialement les conditions en matière d'impôt dans les cantons pourraient dans certains domaines être améliorées par une centralisation du régime fiscal, nous estimons cependant que ces avantages d'un impôt fédéral direct — qui ne peuvent en aucune manière être contestés — ne sont aucunement proportionnés aux désavantages qu'il présenterait, et que par conséquent nous ne devrions avoir recours à cet impôt que *lorsque la Confédération ne disposera, pour la reconstruction de ses finances, d'aucun autre moyen financier plus conforme aux règles de l'opportunité et de l'équité.*

*Par ces motifs,*

et en application de l'article 8 et suivants de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale,

*nous vous proposons,*

de décider de rejeter la demande d'initiative concernant l'insertion dans la constitution fédérale d'un article 41<sup>bis</sup> et la modification de l'article 42, lettre *f*, de cette constitution (introduction de l'impôt fédéral direct) et de la soumettre à la votation du peuple et des cantons, en leur en proposant

le rejet et sans présenter de contre-projet de l'Assemblée fédérale.

Veillez agréer, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre parfaite considération.

Berne, le 25 janvier 1918.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

CALONDER.

*Le chancelier de la Confédération,*

SCHATZMANN.

---

## EXTRAIT DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL FÉDÉRAL

---

(Du 18 janvier 1918.)

Dans sa séance du 18 janvier 1918, le Conseil fédéral, se fondant sur son arrêté du 30 septembre 1914 concernant les écarts de la presse, et sur l'article 102, chiffre 10, de la constitution fédérale, a interdit, pour toute la durée de la guerre, à raison d'excès incompatibles avec la neutralité de la Suisse et de nature à compromettre sa tranquillité intérieure et sa sécurité, la publication du journal « L'Après-Guerre » (« Suisse-Entente »), qui paraît à Lausanne depuis le 20 juillet 1917. Ce journal s'intitule « Organe de défense industrielle et commerciale contre l'invasion et l'infiltration des Austro-Allemands en Suisse » ; il est en même temps l'organe de la « Ligue nationale suisse d'acheteuses suisses d'abord » et de l'« Office international ». L'Après-Guerre est rédigé et édité par Charles Forny, imprimeur et conseiller municipal à Lausanne, mais son rédacteur en chef et son éditeur sont désignés par les noms fictifs de Jean Guiral et de Jules Rémy. Le journal est patronné par un « comité de patronage suisse-entente », composé d'un « comité d'honneur » et d'un « Conseil économique », et par un « Comité directeur suisse ». Le « Comité directeur suisse » se compose de Suisses, le « Comité de patronage suisse-entente » en majeure partie d'étrangers. « L'Après-Guerre » ne combat pas l'influence économi-

**Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'initiative populaire pour l'insertion dans la constitution fédérale d'un article 41bis et la modification de l'article 42, lettre f, de cette constitution (introduction de l'impôt fédéral...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1918
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	05
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	846
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.01.1918
Date	
Data	
Seite	203-239
Page	
Pagina	
Ref. No	10 081 542

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.