

FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE

ET RECUEIL DES LOIS SUISSES

71^e année. Berne, le 31 décembre 1919. Volume V.

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 Erben, à Berne.

1177

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

la promulgation d'une loi fédérale en vue de l'introduction de droits de timbre sur coupons et sur bonifications d'intérêt.

(Du 26 décembre 1919.)

Dans notre message du 21 juin 1919 (concernant l'attribution à la Confédération du droit de légiférer en matière d'assurance invalidité, vieillesse et de survivants, et la création des ressources nécessaires pour les assurances sociales, *Feuille féd.* 1919, III, p. 159), nous avons présenté un rapport détaillé sur la situation financière de la Confédération et nous avons développé en même temps un programme en vue de la solution des tâches de politique financière en face desquelles nous sommes placés^{*)}. Comme première me-

^{*)} Le programme financier développé dans le dit message est basé sur un besoin dépassant de fr. 110 millions annuellement le dernier budget d'avant-guerre (dans ce calcul ne sont pas compris les frais de l'assurance sociale). Le message prévoit qu'il sera fait face à ce besoin de la manière suivante: Après l'entrée en vigueur des dispositions relatives au droit de timbre sur lettres de voiture, les droits déjà perçus en vertu de la loi fédérale du 4 octobre 1917 produiront un rendement annuel de frs. 20 millions; l'adjonction aux droits de timbre fédéraux d'un impôt sur les coupons doit augmenter de 15 nouveaux millions le rendement de ces droits; les élévations de taxes postales, télégraphiques et téléphoniques qui, en partie sont déjà décidées et, en partie, sont prévues dans une mesure très forte, apporteront frs. 30 millions; le résultat fiscal d'une révision de la loi relative à la taxe militaire est porté en compte par 5 millions et, enfin, la plus-value des recettes douanières, telle qu'elle pourrait résulter de l'augmentation du trafic et de l'influence de la dépréciation de l'argent, est évaluée à frs. 25 millions. Il

sure à prendre en vue de rétablir l'équilibre du budget de la Confédération, nous nous sommes proposé dans ce programme «le couronnement de la législation relative au timbre par l'introduction d'un impôt sur les coupons»; par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi fédérale en vue de l'introduction de droits de timbre sur coupons et bonifications d'intérêt. Avant d'être soumis à la décision du Conseil fédéral, le projet a été discuté par une commission d'experts, qui a siégé à Berne, du 27 au 29 novembre écoulé, sous la présidence du chef du département fédéral des finances et dans laquelle étaient représentés tous les milieux de la vie économique intéressés au projet. La commission d'experts qui, dans sa décision finale, approuva le projet à l'unanimité moins une abstention, a proposé une série de modifications matérielles au texte qui lui était soumis; il a été tenu compte dans la plus large mesure de ces propositions dans le projet annexé au présent message. Le procès-verbal de la commission d'experts sera communiqué à vos commissions ainsi que le préavis demandé à M. le Professeur Dr Landmann à Bâle par le département des finances, préavis qui a servi de base aux délibérations de la commission d'experte.

Ayant déjà examiné en détail dans le message susmentionné concernant l'assurance sociale les finances de la Confédération en général, nous estimons qu'il n'y a pas lieu de le faire à nouveau dans le présent message. Il est établi que la situation actuelle réclame impérieusement la création rapide de nouvelles sources de revenus. Nous pouvons ajon-

faut ajouter encore à ces frs. 95 millions de nouvelles recettes, frs. 15 millions d'économies possibles dans le budget militaire, ce qui fait, au total, une couverture de frs. 110 millions.

Comme ressources à fournir à l'assurance sociale, le programme prévoit: l'impôt sur le tabac, avec un rendement annuel présumé de frs. 18 millions; l'impôt sur la bière, dont le rendement annuel est évalué à frs. 8 millions; l'impôt sur les masses successorales, les parts héréditaires et les donations, évalué à 31 millions en chiffre rond en sa totalité, rendement sur lequel la moitié, soit frs. 15,5 millions, doit être versée à la caisse fédérale; enfin, la participation de la Confédération au rendement du monopole de l'alcool qui, après que ce dernier aura été étendu aux eaux-de-vie jusqu'ici exemptes, s'élèvera à frs. 5,4 millions annuellement. Les nouvelles sources de revenus à procurer de cette façon à la Confédération produiraient ensemble annuellement frs. 47 millions en chiffre rond sur lesquels frs. 9 millions serviraient à fournir les ressources nécessaires à l'assurance maladie et invalidité et les frs. 38 millions restants seraient utilisés exclusivement pour l'assurance invalidité, vieillesse et de survivants.

ter toutefois que, depuis notre dernier rapport de juin, la situation budgétaire s'est encore aggravée dans une mesure considérable. La dépréciation croissante de l'argent a pour conséquence une énorme augmentation des dépenses de l'administration, à laquelle ne fait face aucune augmentation correspondante de recettes. Le budget de l'année 1920 prévoit un déficit de 120 millions en chiffre rond, bien que les traitements n'y soient portés que pour le montant versé en l'année 1919 en traitements fixes et en allocations de renchérissement; il n'y est, dès lors, tenu aucun compte des allocations supplémentaires de renchérissement qui sont encore à accorder pour 1919, ni de l'excédent de besoins qu'entraînera la prochaine révision de la loi sur les traitements.

Partie générale.

I. L'impôt sur les coupons comme moyen d'accroître la charge fiscale imposée au revenu acquis sans travail.

En transférant à la Confédération la compétence de percevoir des droits de timbre, le législateur constitutionnel s'est laissé guider manifestement par l'intention d'ouvrir la voie, au profit de la Confédération, à l'imposition indirecte de la propriété, sous la forme d'un impôt sur les transactions; la création de cette nouvelle source de revenus n'avait pas seulement pour but d'augmenter les recettes de la Confédération, mais elle devait conduire en même temps à répartir la charge fiscale accrue d'une manière conforme à la tendance qui réclame une imposition plus forte de la propriété. Lors de l'élaboration de la loi fédérale, cette intention du législateur a été prépondérante pour le choix des objets à soumettre à l'impôt. A cette occasion on a évité — se mettant en cela en opposition consciente avec le système traditionnel d'impôts sur les transactions appliqué dans la plupart des grands Etats — l'imposition des opérations par lesquelles les biens parviennent à leur destination économique, la consommation; et cette charge fiscale a été concentrée sur les opérations qui, parce qu'elles servent principalement à la constitution de capitaux, au placement de capitaux ou à la réalisation de bénéfices, sont des manifestations d'une capacité économique basée sur la propriété.

Au nombre des opérations imposées par la loi fédérale sur les droits de timbre figurent en première place celles du

trafic des titres¹⁾ : l'émission des titres suisses, l'introduction de titres étrangers sur le marché suisse et le transfert, à titre onéreux, de la propriété de titres. Dans ces trois cas, l'obligation de payer le droit de timbre est liée à une opération par laquelle les biens et les droits dont font foi les titres sont mis en mouvement. En revanche, l'intention plus large du législateur constitutionnel, tendant à soumettre également à la prestation fiscale le revenu de ces biens, (la « réalisation de bénéfices »), n'est pas encore réalisée pour le moment; il n'est pas encore perçu de droit de timbre sur le titre restant durant des années entre les mains du même propriétaire et n'en étant pas moins, pour autant, aussi productif que le titre qui circule. Introduire cette imposition, tel serait le but de l'impôt sur les coupons, qui fut déjà proposé lors de la discussion des nouvelles dispositions constitutionnelles et qui doit être établi comme impôt sur les transactions et rentrer dans les droits de timbre perçus en vertu du droit fédéral. Comme opération entraînant l'obligation de payer l'impôt, on désignerait le paiement des coupons, respectivement la bonification ou l'assignation des intérêts ou des parts de bénéfice et, comme objet formel du droit de timbre, le coupon lui-même, respectivement le document faisant foi de la bonification ou de l'assignation.

¹⁾ Bien que, dans la fixation des taux d'impôt, on ait pratiqué dans une mesure presque exagérée la vertu de modération, le rendement des droits de timbre sur le trafic des titres a atteint, déjà dans la première année après la mise en vigueur de la loi, le montant appréciable de plus de frs. 11 millions.

Les rendements des droits de timbre perçus en vertu de la loi sur le timbre du 6 octobre 1917 se sont élevés dans la période du 1^{er} avril 1918 au 31 mars 1919 aux sommes suivantes: frs.

Droit de timbre sur obligations suisses	3.572.459, 90
» » » » actions suisses	6.945.889, 70
» » » » parts de capital social suisses	144.275, 36
» » » » titres étrangers	148.425, 10
» » » » titres négociés	331.519, 64
Total du droit de timbre sur le trafic de titres	11.142.569, 70
Droit de timbre sur quittances de primes	1.805.038, 19
» » » » effets de change	3.781.862, 20
Versements anticipés des offices de vente des estampilles	104.731, 65
Amendes	1.138, —
Divers	30.726, 23
Total	16.866.065, 97

Les droits de timbre frappant le trafic des titres ont, dès lors, fourni le 66 % du rendement total des impôts.

Si, du point de vue de la technique fiscale, le droit sur les coupons doit être considéré comme un impôt sur les transactions, du point de vue économique il se présente comme un anneau de la chaîne de l'imposition du revenu et de la fortune. La source de la contribution est, objectivement, le rendement du capital placé en titres et, subjectivement, le revenu acquis par le placement de la fortune en titres. Le rendement fiscal s'obtient par l'imposition spéciale du revenu provenant, sans travail de la part de l'intéressé, de la fortune placée en titres. Cet impôt trouve sa justification économique dans la capacité contributive plus grande de ce revenu acquis sans travail comparativement au revenu acquis par le travail.

Le système fiscal doit s'adapter d'une manière d'autant plus étroite aux différences de qualité et de quantité dans la manière de constituer ou d'utiliser un revenu que sont considérables les ressources à se procurer par la voie de l'imposition. Il est vrai qu'il n'existe qu'un seul revenu populaire sur lequel doit être payé tout impôt, quelle que soit sa nature; mais les institutions juridiques et économiques modernes : liberté du commerce et de l'industrie, division du travail, crédit et participation, les formes variées de jouissance économique de la fortune de tiers et la variété des formes d'entreprises, depuis l'entreprise particulière jusqu'à la société anonyme, divisent le revenu populaire, source fiscale théoriquement unique, en un nombre infini de forces fiscales juridiquement indépendantes et possédant des mesures très diverses de capacité contributive, qui se réunissent auprès des différents porteurs d'impôt, même avec des revenus égaux, mais en des combinaisons de nature très variée. A la multiplicité des forces fiscales dont la capacité contributive est différente correspond la multiplicité des impôts frappant la production, la propriété et le produit du travail, des impôts sur la consommation et le trafic qui, réunis en un système fiscal, ne soumettent que par suite de leur effet général chaque revenu individuel à une prestation fiscale correspondant à sa capacité contributive spécifique. Au cours du développement de cette adaptation toujours plus étroite du système fiscal à la capacité contributive différente des méthodes variées de constitution et d'utilisation du revenu, a triomphé partout, également dans la législation fiscale de la plupart des cantons, le principe que le revenu provenant de la fortune doit, à égalité de montant,

être imposé plus fortement que le revenu acquis par le travail. En revanche, jusqu'à ce jour, la législation fiscale n'a pas encore adopté d'une manière aussi générale et aussi efficace l'idée que le revenu provenant de la fortune peut et doit également être soumis à une imposition plus ou moins forte suivant que la fortune a revêtu la forme de capital d'entreprise ou de capital de rente et suivant que, par conséquent, le revenu provenant de cette fortune est acquis par la mise en jeu de fortune et, en même temps, par le travail personnel de l'entrepreneur ou est acquise sans travail, par le seul fait de la possession de la fortune.

Suivant la législation en vigueur dans la plupart des cantons, l'impôt sur la fortune est dû dans la même mesure sur une fortune d'un montant de fr. 300.000, par exemple, que cette fortune travaille dans une exploitation agricole ou dans une maison locative urbaine, dans une entreprise industrielle ou dans une entreprise commerciale, qu'elle soit placée en actions ou en obligations. Et l'impôt sur le revenu est le même sur un revenu de fr. 20.000, par exemple, que ce revenu soit le produit d'un travail personnel ou qu'il soit le produit d'un placement de capitaux en actions ou en obligations. La législation fiscale cantonale impose dans la même mesure le revenu provenant d'une entreprise et le revenu provenant d'un capital produisant une rente; et cependant, il existe entre ces deux catégories de revenu une série de différences essentielles. Le revenu provenant du capital d'entreprise est le produit économique du travail fructifié par la possession de capital; le revenu provenant d'un capital placé à intérêts, par contre, est un revenu acquis sans travail. Le premier de ces revenus a pour condition la responsabilité illimitée des biens et de la personne de l'entrepreneur, qui lie sa fortune, son crédit et son bon renom à la réussite ou à la ruine de son entreprise; le second n'a pour condition que la propriété d'un capital garantie par le droit public. Celui-là provient du capital remplissant sa fonction économique d'élément de production; celui-ci provient du capital comme expression de la domination assurée juridiquement sur les facteurs de la production. Celui qui utilise dans son entreprise un capital lui appartenant ou un capital étranger participe par son travail à la constitution du revenu public; celui qui, par contre, abandonne à un tiers la mise en valeur de son capital et ne se réserve qu'une créance de rente perçoit un revenu acquis sans travail et consomme,

comme simple usufruitier de l'économie publique, des biens gagnés par le travail d'autres personnes. Ces différences entre le capital d'entreprise et le capital de rente, considérables, soit du point de vue économique, soit du point de vue social, conduisent forcément à l'idée d'une imposition différemment forte des catégories de revenu provenant des deux manières d'utilisation du capital et au principe d'une imposition spéciale complémentaire du revenu par rente provenant, sans travail, du simple fait de la propriété de la fortune, imposition qui serait effectuée en plus des impôts actuels sur la fortune et le revenu. On entend ici, par revenu de rente, en accord avec la manière de voir généralement acceptée par la doctrine de l'économie publique, non seulement les rentes au sens d'intérêts stipulés (intérêts d'obligations, etc.), mais encore les droits à participer aux rendements d'entreprises à but lucratif, droits qui ne reposent que sur des placements de capitaux, et dont le type classique est le droit de dividende de l'actionnaire.

Si l'on doit mettre à exécution en Suisse l'idée d'une imposition spéciale du revenu par rente acquis sans travail, que ce revenu consiste en intérêts stipulés ou en parts de bénéfice, la méthode la plus rationnelle à cet effet ne pourra pas être suivie dans le cadre des systèmes fiscaux des cantons, mais uniquement par la voie de la législation fédérale. En effet, les placements de fortune qui sont la source de revenus par rente de cette nature ont pris pour la plus grande partie la forme de titres, dans la plupart des cas de titres au porteur, et, dès lors, l'impôt sur les coupons qui, durant des dizaines d'années a été appliqué dans de nombreux pays étrangers et y a répondu à l'attente, est la forme la plus productive de perception de l'impôt. Mais l'objet de l'impôt sur les coupons peut, de par sa nature, échapper si facilement que, dans le domaine fiscale restreint des cantons, il pourrait se soustraire sans grande peine à l'imposition. En revanche, dans le domaine fiscal plus étendu de la Confédération, la possibilité de l'évasion d'impôt est excessivement minime attendu qu'en principe elle ne pourrait s'effectuer que par une fuite au delà des frontières du pays, fuite qui, étant donnée déjà l'imposition incomparablement plus élevée appliquée dans tous les Etats entrant en ligne de compte, peut être considérée pour longtemps comme pratiquement exclue. Il en résulterait un enchaînement organique et un

complément réciproque d'impôts fédéraux et cantonaux : les cantons continueraient à posséder intégralement l'imposition directe du revenu, même de celui provenant de la fortune; ils continueraient à imposer ce revenu dans la plupart des cas à un taux uniforme, sans faire de différence entre le revenu acquis par la mise en jeu de capital d'entreprise et le revenu provenant, sans travail, du capital de rente; la Confédération, de son côté, posséderait le droit d'imposition spéciale de cette dernière catégorie de revenu au moyen d'un impôt sur les transactions et le rendement de cet impôt.

Une objection se présente. Si les revenus par rente acquis sans travail doivent être soumis à une prestation fiscale spéciale, la perception de cet impôt spécial, sous forme d'impôt sur les coupons, aurait pour conséquence de favoriser, à l'encontre de l'équité, les rentes qui ne peuvent pas être atteintes par un impôt de ce genre (par exemple les intérêts hypothécaires perçus par le créancier hypothécaire privé, les parts de bénéfice provenant de commandites, etc.). Il faut reconnaître qu'une imposition spéciale de rentes de cette nature serait également désirable. Toutefois, il ne peut pas incomber à la Confédération d'introduire cette imposition spéciale, étant donné le caractère local accentué de ces sources de rente, en particulier des hypothèques, et en considération du texte de l'article 41^{bis} de la constitution fédérale qui soustrait aux droits de timbre fédéraux les documents du trafic immobilier. Cette tâche doit demeurer réservée aux cantons et elle pourrait bien être réalisée dans le cadre du concordat intercantonal que l'on se propose relativement au timbre. Toutefois, même si cette réalisation ne devait pas être possible ou ne pas l'être de sitôt, on ne devrait pas accorder aux objections que l'on pourrait en tirer contre l'impôt sur les coupons une importance réellement décisive, et ceci, moins que partout ailleurs en Suisse où la fortune populaire est, dans une très forte mesure, placée en titres. Il est vrai que partout, dans l'Europe occidentale et centrale, une partie considérable de la valeur des placements publics de la communauté a revêtu la forme de l'obligation d'Etat et de l'obligation communale, une partie considérable de la valeur des entreprises à but lucratif, la forme de l'action et de l'obligation, une partie considérable de la valeur des immeubles, la forme de la lettre de gage et de l'obligation de crédit foncier. Mais le chiffre de la fortune populaire ainsi placée en titres n'est pas seulement, en Suisse, très élevé d'une manière absolue;

il y est encore plus élevé que dans la plupart des autres Etats européens. Déjà suivant une évaluation effectuée pour l'année 1914, près des trois cinquièmes de la fortune populaire suisse totale revêtait la forme de titres fongibles. En outre, se présente la possibilité, dont a usé dans la plupart des cas le législateur étranger, de compléter l'impôt sur les coupons par l'imposition des intérêts des dépôts en banque et d'atteindre également ainsi, au moins partiellement, les rentes perçues sans le moyen d'un coupon. Nous donnons ci-après un tableau des placements de la fortune suisse productifs de rentes et dont les rendements pourraient être soumis à un droit de timbre sur coupons et bonifications d'intérêts. Ce tableau est basé sur les valeurs, de l'année 1917, respectivement sur les valeurs moyennes des années 1915 à 1917. Pour la justification des chiffres ci-après, on renvoie au préavis Landmann.

A. Titres.

I. Titres suisses.

1. Obligations :

	en millions de frs.	en millions de frs.
a. Obligations d'emprunt de la Confédération, des chemins de fer fédéraux, des cantons et des communes	3.960,5	

b. Obligations d'emprunt d'autres débiteurs	4.600	
---	-------	--

Total des obligations d'emprunt	8.560,5	
---------------------------------	---------	--

c. Obligations de caisse, bons de caisse et de dépôt	3.242,9	
--	---------	--

2. Actions

3. Parts de capital social de sociétés coopératives

Total des titres suisses	11.803,6	16.173,4
--------------------------	----------	----------

II. Titres étrangers (en tenant compte des pertes subies par suite de la baisse des changes étrangers)

	2.600	
--	-------	--

Total des titres	18.773,4	
------------------	----------	--

B. Créances de banque.

	en millions de frs.
Créances de chèques et virements	412
Créances en compte-courants	1.978
Autres dépôts	422

	2.812
--	-------

Total	21.585,4
-------	----------

Par 21,6 milliards de francs, on atteindrait certainement la partie de beaucoup la plus considérable de la fortune qui, en Suisse, sert de base au revenu acquis sans travail. L'objet de l'impôt est si considérable et la méthode d'imposition que l'on se propose est si productive que cet impôt est en mesure de fournir, avec un minimum de frottements et de frais de perception, sans immixtion importune dans les affaires personnelles des contribuables et sans plus de conséquences pénibles que celles inévitables à tout impôt, avec un taux très bas, un rendement fiscal très considérable et augmentant presque automatiquement.

* * *

Immédiatement après qu'eut paru l'avant-projet d'une loi fédérale en vue de l'introduction de droits de timbre sur coupons et bonifications d'intérêt, l'association suisse des banquiers, comme représentante naturelle des intérêts du capital placé en titres et des intérêts financiers a, dans une requête adressée aux membres de la commission d'experts, soulevé l'objection que la Confédération n'aurait pas la compétence constitutionnelle de percevoir les droits que l'on se propose attendu que l'article 41^{bis} de la constitution fédérale n'accorde à la Confédération que le droit de percevoir des « droits de timbre », c'est-à-dire des impôts sur les transactions, donc des impôts indirects, alors qu'un droit de timbre sur coupons et bonifications d'intérêt aurait le caractère d'un impôt il est vrai partiel, mais néanmoins direct sur le revenu (impôt partiel sur le revenu frappant le revenu par rente acquis sans travail). Nous examinerons ci-après cette objection d'une manière détaillée en nous basant sur les arguments qu'on a invoqués à son appui.

I. Si l'on fait abstraction des recettes provenant d'exploitation économique, tels que, par exemple, revenus de domaines, rendements d'entreprises de transport exploitées par l'Etat, etc., l'Etat ne peut pas se procurer les ressources dont il a besoin autrement qu'en exigeant pour lui, par la perception d'impôts ou de taxes, des parties du revenu de ses citoyens. Que l'Etat perçoive des impôts sur la fortune ou sur le revenu, des impôts sur les transactions ou des impôts de consommation, ces redevances fiscales doivent toujours être prises sur le revenu des contribuables et, dans ce sens, on peut bien dire que tout impôt est un impôt sur le revenu. La seule question à soulever du point de vue

constitutionnel ne peut donc pas être : l'introduction de l'impôt sur les coupons aura-t-elle pour conséquence l'imposition de différents revenus (cette conséquence est certainement entraînée aussi entre autres par l'imposition douanière d'objets de consommation sans que jusqu'ici quelqu'un ait objecté : par le fait que le droit de douane sur des objets d'usage journalier entraîne une diminution du revenu des consommateurs, le droit de douane est un impôt sur le revenu), mais la question qui doit se poser est celle-ci : l'impôt sur les coupons doit-il être considéré comme un impôt « direct » sur le revenu ?

La science financière connaît trois théories différentes en vue de justifier la différence entre impôts directs et impôts indirects.

1. Si l'on se base sur les caractéristiques de la perception de l'impôt, une différenciation est possible entre : *a.* impôts qui sont perçus sur la base de registres (cadastres fiscaux ou rôles d'impôt), dans lesquels sont portés les noms des contribuables et les faits entraînant l'obligation de payer l'impôt (indications relatives à la capacité fiscale, par exemple valeur de la propriété immobilière en cas de perception d'un impôt foncier, montant de la fortune en cas de perception d'un impôt sur la fortune, etc.) et *b.* impôts qui sont perçus non pas sur la base de faits établis mais en connexion avec certains actes ou opérations. On désigne la première catégorie comme impôts cadastraux, la seconde comme impôts tarifés et une théorie dominant notamment en France considère les impôts cadastraux comme impôts directs et les impôts tarifés comme impôts indirects. En conformité de cette classification fiscale, le droit de timbre sur coupons et sur bonifications d'intérêt rentre dans la catégorie des impôts indirects; en effet, il n'est pas fixé sur la base de rôles d'impôt mais il est perçu en connexion avec une opération (échéance ou encaissement du coupon, bonification d'intérêts, etc.).

2. Si l'on choisit comme point de départ l'identité ou la non-identité des personnes qui paient directement l'impôt au fisc (payeur d'impôt), et des personnes qui doivent être chargées définitivement par cet impôt (destinataire de l'impôt, porteur de l'impôt), on peut faire une différence entre : *a.* impôts supportés (Tragsteuer), lors de la perception desquels le fisc s'adresse directement à la personne à laquelle

l'impôt est réservé comme charge, et *b.* impôts avancés (*Vorschussteuern*), dont le fisc exige le paiement par des personnes intermédiaires (par exemple paiement de l'impôt sur la bière par le brasseur), en laissant à ces personnes intermédiaires le soin de transférer la charge fiscale au destinataire de l'impôt. Une des trois théories de classification des impôts représentées dans la littérature désigne les premiers de ces impôts comme impôts directs et les seconds comme impôts indirects. En conformité de cette théorie, le droit de timbre sur coupons et bonifications d'intérêt doit être rangé dans la catégorie des impôts indirects attendu qu'il n'est pas acquitté directement par le destinataire de l'impôt, le propriétaire du coupon ou le bénéficiaire des intérêts, mais par une personne intermédiaire, le débiteur du coupon ou la banque, et qu'il n'est transféré qu'à l'occasion du paiement du coupon ou de la bonification d'intérêt, à un porteur d'impôt complètement inconnu du fisc.

3. Si l'on base la classification sur la manière dont on établit la capacité fiscale, une différence est possible entre : *a.* les impôts dont la perception est précédée d'une fixation directe de la fortune, du produit du travail ou du revenu, et *b.* les impôts qui, sans une fixation directe de ce genre de la capacité contributive, sont perçus sur la base de faits ou d'opérations desquels on peut conclure indirectement à la capacité contributive (par exemple l'acquisition de marchandises est considérée comme mesure de la capacité contributive qui doit être soumise à un impôt de consommation). La troisième théorie de classification des impôts désigne la première de ces catégories comme impôts directs et la seconde comme impôts indirects. Également en conformité de cette théorie, le droit de timbre sur coupons et bonifications d'intérêt est un impôt indirect; en effet, la perception de l'impôt n'est précédée d'aucune fixation de la fortune ou du produit du travail; on conclut directement d'un fait concret, du paiement du coupon, à l'existence d'une capacité fiscale.

Le droit de timbre que l'on se propose sur coupons et bonifications d'intérêt est donc, quelle que soit la théorie de classification d'impôt sur laquelle on base la décision, un impôt indirect; 1. il est un impôt tarifé puisqu'il n'est pas prélevé sur la base de rôles d'impôt mais bien en connexion avec une transaction; 2. il est un impôt avancé (*Vorschuss-*

steuer) attendu qu'il est acquitté non pas directement par le porteur d'impôt mais par des personnes intermédiaires, le débiteur du coupon ou la banque; et 3. il est perçu, sans être précédé directement par la fixation de la fortune ou du revenu de chaque porteur d'impôt, sur la base d'une conclusion à la capacité contributive, conclusion provenant directement du fait du paiement du coupon ou de la réception de l'intérêt. Mais si le droit de timbre sur coupons et sur bonifications d'intérêt ne peut suivant aucune des théories de classification d'impôt être désigné comme impôt direct ou même comme impôt direct sur le revenu, les analogies et les sentiments invoqués pour le faire ranger dans le groupe des impôts directs ne peuvent, naturellement, modifier quoi que ce soit à ce fait reconnu.

II. Si l'on fait valoir que l'impôt sur les coupons doit être considéré comme impôt direct sur le revenu par le fait qu'on le justifie en considération de la capacité contributive plus considérable et de la nécessité d'une imposition plus forte du revenu par rente acquis sans travail, et si l'on prend en considération, dès lors, un élément subjectif, à savoir la capacité contributive du porteur d'impôt, alors que les considérations de cette nature devraient être étrangères à un «impôt objectif indirect», on peut trouver également dans ce qui a été dit ci-dessus une réfutation de cet argument. Si tout impôt frappe une catégorie quelconque de revenu, c'est le devoir du législateur fiscal de se rendre compte quelle catégorie de revenu doit être frappée par l'impôt qu'il se propose. Le législateur accomplit ce devoir élémentaire également dans le domaine d'impôts indirects, ainsi par exemple lorsqu'il ordonne la perception de droits de douane élevés non sur des objets du besoin journalier d'alimentation des masses mais bien sur des objets de la consommation du luxe. Mais, absolument dans la même mesure où le législateur tient compte, dans l'organisation de cet impôt indirect, du droit de douane, de la capacité contributive moindre des revenus qui seraient principalement atteints en cas d'imposition douanière élevée du besoin journalier des masses, il peut certainement tenir compte, dans l'organisation du système d'impôts sur les transactions, de la capacité contributive plus élevée d'une autre catégorie de revenu, du revenu par rente acquis sans travail, dans le sens d'une imposition plus élevée. Et comme les impôts, même ceux dits

« impôts sur les objets » ne sont certainement pas acquittés par des objets, par exemple par des maisons, des fonds de terre, des coupons, mais toujours par des personnes (la désignation « impôts sur les objets » a seulement pour but d'exprimer que l'obligation de payer l'impôt naît en vertu du seul fait de la possession de certains objets soumis à l'impôt), il n'est jamais possible de tenir compte de la capacité contributive des différentes catégories de revenu que par rapport au porteur de l'impôt. La différence comparative à l'imposition directe du revenu consiste principalement dans le fait que tout impôt indirect, qu'il ait le caractère d'un impôt sur les transactions ou d'un impôt de consommation, ne peut jamais exploiter que la capacité contributive moyenne d'une force fiscale et que, dès lors, l'imposition indirecte ne peut fixer la charge fiscale qu'en rapport avec cette capacité contributive moyenne, tandis que l'imposition directe du revenu permet d'évaluer la charge fiscale en conformité non pas d'une capacité contributive moyenne mais de la capacité contributive individuelle du porteur d'impôt.

III. En vue de justifier l'objection suivant laquelle le droit de timbre sur coupons et sur bonifications d'intérêt aurait le caractère d'un impôt direct sur le revenu, on fait valoir que la limitation de sa sphère d'application suivant le principe territorial, telle qu'on se la propose, est toujours la caractéristique d'un impôt direct. Cette limitation de la sphère d'application suivant le principe territorial signifie soi-disant que le droit de timbre ne doit pas être perçu, respectivement remboursé, lorsque le propriétaire du titre ou le bénéficiaire de la bonification d'intérêt n'a ni domicile, ni résidence durable en Suisse. Si l'on doit en tirer la conclusion qu'il y a lieu de ranger le droit de timbre dans la catégorie des impôts directs, il suffit, pour réfuter cet argument, de considérer simplement que toute une série d'impôts de consommation, dont la qualification comme impôts directs n'a jamais été contestée ne sont, de même, ni perçus, ni remboursés lorsque l'objet soumis à l'impôt ne doit pas être amené à la consommation suisse (par ex. remboursement du droit de douane lorsque des matières premières ou des produits non achevés importés sont exportés après avoir été travaillés ou achevés; non-perception ou remboursement d'impôts sur la bière, sur le sucre et le tabac en cas d'exportation de marchandises soumises à l'impôt), lorsque, en d'autres termes, il n'existe pas de porteur d'impôt domicilié en Suisse. Le même état de fait existe également dans la loi.

fédérale sur les droits de timbre, du 4 octobre 1917. Le droit de timbre sur « titres négociés », qui doit être acquitté à l'occasion de la conclusion de conventions juridiques ayant pour but le transfert à titre onéreux de la propriété de titres n'est perçu qu'à la moitié des taux légaux lorsque l'une seule des deux parties contractantes est domiciliée en Suisse et il n'est pas perçu du tout lorsque la négociation de titres a été conclue par l'intermédiaire d'une banque suisse entre deux personnes domiciliées à l'étranger. Et, dans la même mesure, le droit de timbre sur quittances de primes n'est pas perçu non plus lorsque le preneur d'assurance n'a, en Suisse, ni domicile ni résidence durable, respectivement lorsque l'assurance ne se rapporte pas à des objets sis en Suisse. L'affirmation suivant laquelle l'impôt sur les coupons serait un impôt direct sur le revenu parce que, lors de son organisation, on a pris en considération le domicile étranger ou suisse du porteur de l'impôt, n'a pas grande valeur attendu que des impôts indirects sur les transactions sont également organisés d'une manière qui exclut la perception de l'impôt en cas de non-existence d'un porteur d'impôt domicilié en Suisse.

IV. Pour appuyer l'affirmation suivant laquelle le droit de timbre sur coupons et sur bonifications d'intérêt devrait être considéré comme impôt direct sur le revenu, on a invoqué l'argument étrange que le droit de timbre doit aussi être prélevé lorsque nul document pouvant être considéré comme objet fiscal n'existe matériellement (ainsi par exemple, en cas de paiement de dividendes par transmission de chèques aux actionnaires inscrits dans le registre social lorsque la société n'a pas émis de titres d'actions). Cet argument méconnaît le caractère d'un impôt sur les transactions. L'objet d'un impôt sur les transactions, ce sont des opérations économiques. Le document n'est pas l'objet de l'impôt mais il peut seulement, sans le devoir, être utilisé comme moyen technique de la perception de l'impôt ou par le timbrage ou comme moyen de contrôle fiscal. Si c'est la capacité contributive se manifestant dans une opération et non pas la consommation de papier qui doit être frappée de l'impôt, il serait manifestement absurde d'imposer une seule et même opération d'une même capacité contributive fiscale lorsqu'il donne occasion à l'émission d'un document mais de renoncer à la perception de l'impôt lorsqu'il n'est pas procédé à l'émission d'un document et il serait non moins absurde de

qualifier de deux manières différentes un seul et même impôt suivant la méthode technique de perception : comme impôt indirect sur les transactions lorsqu'il est acquitté au moyen du timbrage d'un document et, en revanche, comme impôt direct sur le revenu lorsqu'il n'est pas procédé à un timbrage par suite de manque d'un document. La compétence de la Confédération de percevoir des droits de timbre sur les transactions même lorsque, dans un cas particulier, l'opération soumise au droit de timbre n'est pas manifestée en un document, ressort avec une évidence irréfutable du fait que l'article 41^{bis} de la constitution fédérale renferme une séparation de compétences entre la Confédération et les cantons mais que l'on ne peut pas bien attribuer au législateur constitutionnel l'intention guère supposable de délimiter des compétences de telle sorte que la Confédération pourrait frapper de droits de timbre une opération lorsque l'occasion lui en serait offerte par l'émission d'un document, mais que cette même opération rentrerait dans la souveraineté fiscale cantonale lorsqu'il n'aurait pas été émis de document. Ici également, il faut renvoyer à la loi en vigueur sur le timbre, du 4 octobre 1917, qui exige, par exemple, le paiement d'un droit de timbre sur actions ou sur quittances de primes également dans les cas où il n'a été établi aucun titre d'actions ni aucune quittance de prime sans que, jusqu'ici, qui que ce soit ait affirmé qu'il s'agit, lors de la perception de ces droits de timbre dans les cas où existe un document, d'impôts indirects et, dans les cas où il n'est pas établi de document, d'impôts directs.

Sur la seule question qu'il y a lieu de se poser du point de vue du droit constitutionnel et qui est celle de savoir si les droits de timbre que l'on se propose sur coupons et bonifications d'intérêt doivent être rangés dans la catégorie des droits de timbre « sur titres » ou « sur autres documents » du trafic commercial » attribués à la Confédération par l'article 41^{bis} de la constitution fédérale, une discussion sérieuse n'est guère possible; voir aussi les considérations relatives à l'article 1^{er} du projet à la partie spéciale de ce message renfermant la justification par article.

II. L'impôt sur les coupons à l'étranger.

Les impôts sur les coupons perçus dans de nombreux Etats étrangers peuvent être, suivant la place qu'ils occupent au sein du système fiscal, divisés en deux catégories :

ou l'impôt sur les coupons est incorporé de telle manière dans l'ensemble des impôts sur le revenu que les parties de revenu provenant de la fortune placée en titres ne peuvent être soumises à une prestation fiscale directe que par l'impôt sur les coupons (en Angleterre, Italie, Russie, Etats-Unis); ou il est perçu, ainsi que doit l'être l'impôt sur les coupons prévu par le présent projet, à côté d'un impôt sur le revenu frappant également ces parties de revenu (en France, Autriche, à l'avenir en Allemagne) et il a pour conséquence une double imposition des coupons.

1. En *Angleterre*, on perçoit depuis l'année 1842 un impôt sur les coupons comme partie intégrante de l'*income-tax*. L'impôt anglais sur le revenu qui, ainsi qu'on le sait, s'est constitué graduellement par la réunion d'une pluralité d'impôts sur le rendement et qui est caractérisé par le principe consistant à « puiser à la source », divise le revenu imposable en cinq grandes catégories (désignées officiellement sous le terme de « *schedules* » d'A jusqu'à E), qui se rapprochent, sur les points essentiels, des catégories de revenus telles que les connaît l'économie politique (rente foncière, intérêts des capitaux, bénéfice d'entreprise, produit du travail). Le revenu provenant de titres rentre dans deux de ces catégories. La catégorie (*schedula*) C renferme les intérêts provenant de valeurs d'Etat, provinciales et communales anglaises, hindoues, coloniales anglaises et étrangères; l'impôt est porté en déduction du montant du coupon directement par la caisse officielle anglaise à laquelle incombe le paiement du coupon ou par la caisse privée qui paie les coupons en Angleterre. La catégorie (*schedula*) D renferme, en tant qu'ils ne rentrent pas déjà dans la catégorie C, les intérêts d'obligations de débiteurs domiciliés en Angleterre, et à l'étranger et les dividendes d'actions de sociétés anglaises et étrangères. Si le débiteur du coupon est domicilié en Angleterre, l'impôt est perçu directement auprès de lui et porté ensuite par lui en déduction du montant du coupon; pour coupons de titres étrangers, c'est à la caisse de paiement existant en Angleterre ou à toute personne qui sert d'intermédiaire pour le paiement des coupons qu'incombe la déduction de l'impôt. Le taux s'élevait, en l'année financière 1913/14, à 1 sh. 2 d. par livre sterling du montant du coupon et il a subi durant la guerre, en quatre étapes, une élévation de 5 sh. par livre.

2. En *Italie*, l'impôt sur les coupons est incorporé dans la contribution, perçue depuis l'année 1864 et intitulée « Im-

posta sui redditi della ricchezza mobile», impôt partiel sur le revenu, qui frappe tout revenu ne provenant pas de la propriété foncière. De même que l'*income-tax* anglais, l'impôt italien est également perçu par catégories, dont deux, les catégories A1 et A2 ont partiellement le caractère d'un impôt sur les coupons. La catégorie A1 comprend les revenus provenant d'emprunts d'Etat, de provinces et de communes, d'emprunts garantis par l'Etat et d'emprunts de débiteurs subventionnés par l'Etat. L'impôt (dont le taux était, au début de la guerre, du 20 %) est perçu auprès du débiteur et porté en déduction par ce dernier lors du paiement du coupon. La catégorie A2 comprend les revenus provenant de toutes autres rentes du capital. En tant qu'il s'agit d'intérêts provenant de dépôts de capitaux en titres émis par des sociétés anonymes, par des sociétés en commandite par actions ou par d'autres personnes morales, l'impôt est acquitté par le débiteur des coupons et porté en déduction lors du paiement des coupons.

D'un plus grand intérêt, parce qu'il se rapproche plus du système que l'on se propose pour la Suisse, est l'impôt sur les coupons des systèmes fiscaux qui perçoivent un impôt de ce genre en plus d'un impôt sur le revenu. De même que l'on peut constater d'une manière absolument générale dans l'histoire fiscale contemporaine le phénomène remarquable que, malgré le caractère national particulier des différents systèmes fiscaux, il se constitue en fin de compte, dans les luttes fiscales passionnées qui se livrent d'une manière différente de pays à pays, une sorte de communauté internationale de principes et de buts de la politique fiscale, de même, la double imposition du revenu par rente acquis sans travail, telle qu'on la propose, au moyen d'un impôt sur la rente du capital, impôt perçu en plus de l'impôt sur le revenu, s'effectue dans de nombreux Etats étrangers, en partie depuis des dizaines d'années déjà. La co-existence, dans un même système fiscal, d'un impôt sur la rente du capital et d'un impôt sur le revenu, peut naître par deux voies différentes. Dans quelques-uns des Etats, l'impôt sur la rente du capital, qui existait et qui était incorporé en un ancien système d'impôts sur le rendement, ne fut pas supprimé lors de l'adoption de l'impôt global sur le revenu : par le nouvel impôt global sur le revenu, la totalité du revenu provenant de la fortune imposée, spécialement le revenu provenant de rentes, fut imposé simultanément par les deux impôts du

fait que l'impôt sur la rente du capital continua à être perçu, et il en résulta une double imposition du revenu par rentes acquis sans travail. Telle a été l'évolution en France et en Autriche. Dans d'autres Etats, cette double imposition s'est constituée par une voie contraire : après que l'impôt global sur le revenu eût pris la place d'un ancien système d'impôts sur le rendement, il fut complété ultérieurement par un impôt sur la rente du capital. Telle est l'évolution qui s'accomplit à l'heure actuelle en Allemagne.

3. Particulièrement instructive est la co-existence d'un impôt sur le revenu et d'un impôt sur la rente du capital au sein du système fiscal *français*. La grande œuvre de la législation fiscale de la Révolution française qui, améliorée et développée dans différents détails, mais non modifiée en ses lignes générales, était encore en vigueur il y a peu de temps, se compose de cinq impôts directs : la contribution foncière des propriétés non bâties, introduite en 1790; la contribution foncière des propriétés bâties, 1790; l'impôt personnel mobilier 1791¹⁾; l'impôt des patentes, 1791/95¹⁾, et l'impôt des portes et fenêtres, 1798¹⁾. Comme dans tous les Etats où est appliqué un système d'impôts sur le rendement, on remarqua très vite en France que la contribution des propriétés bâties et non bâties et l'impôt des patentes étaient bien loin de pouvoir atteindre tout le capital. Plus se développaient les placements de capitaux en titres par suite de la formation de l'organisation moderne du crédit et par suite de l'importance croissante de l'action et de l'obligation d'emprunt foncibles et plus se faisait pressant le besoin de soumettre aussi à l'imposition ces placements de capitaux non atteints par les impôts fonciers et les patentes. Sous la pression du besoin financier créé par la guerre de 1870/71, le système français d'impôt sur le rendement fut, par la loi du 29 juin 1872 relative à un impôt sur le revenu des valeurs mobilières, complété par un impôt sur le rendement des capitaux placés en titres. Cette contribution ne fut pas organisée comme impôt direct sur le rendement, mais comme impôt indirect sur les transactions et, de ce fait, elle fut rangée parmi les taxes d'enregistrement. Elle est due par la personne qui a l'obligation de verser des intérêts, des rentes et des dividendes et portée par elle en déduction du

1) Supprimé par loi du 31 juillet 1917.

montant à verser lors du paiement de ces revenus. Le taux d'impôt avait été fixé au 3 % par la loi du 29 juin 1872 et il fut élevé au 4 % par la loi du 26 décembre 1890. Sur le rendement de titres étrangers, l'impôt fut jusqu'à la promulgation de la loi du 30 décembre 1916 (loi budgétaire) perçu, sans modification, au taux du 4 %; en revanche, le rendement de titres étrangers est (en tant que ces titres ne sont pas, comme les titres français, l'objet du droit de timbre perçu sous la désignation de « droit de transmission ») soumis à une « taxe annuelle supplémentaire » du 1 %, ce qui fait que la charge totale est élevée au 5 %.

Immédiatement avant le début de la guerre, on adopta en France, par loi du 15 juillet 1914, après des luttes et des discussions qui avaient duré pendant des dizaines d'années, un impôt général sur le revenu, auquel est soumis le revenu global, de quelque source qu'il provienne et, par conséquent, aussi les parties de revenu provenant des capitaux placés en titres. Par suite du déchaînement de la guerre, l'entrée en vigueur de cette loi d'impôt sur le revenu fut considérablement retardée; elle n'acquiesce force de loi que le 1^{er} janvier 1916. À partir de ce moment, les revenus des capitaux placés en titres sont soumis en France et à l'ancien impôt sur la rente du capital et au nouvel impôt sur le revenu.

Durant la guerre, les prestations exigées par l'impôt français sur le revenu augmentèrent dans une telle proportion que l'impôt lui-même subit une modification complète quant à son caractère. Suivant la loi du 15 juillet 1914, cet impôt était établi comme contribution supplémentaire (impôt de superposition); la fonction qui lui était attribuée au sein du système fiscal était uniquement de constituer une imposition spéciale des gros revenus. En conséquence, cet impôt ne devait commencer à être perçu qu'à partir d'un revenu excédant fr. 5000 et c'est pour ce motif également que l'on renonça à organiser d'une manière efficace la progression du taux de l'impôt; le taux était uniformément du 2 %, avec des dégrèvements en faveur des revenus entre fr. 5000 et fr. 25.000. Sous la pression du besoin financier croissant, on commença, très rapidement après l'entrée en vigueur de la loi, à transformer graduellement ses bases. La limite de l'exemption d'impôt fut, déjà par loi du 30 décembre 1916, abaissée de fr. 5000 à fr. 3000; par la même loi, le taux fut élevé du 2 au 10 %; la loi du 31 juillet 1917 apporta une nouvelle élévation du taux de 10 à 12½ %, jus-

qu'à ce que, finalement, la loi du 29 juin 1918 (loi budgétaire) rompit avec le principe du taux d'impôt uniforme adouci uniquement par des dégrèvements au profit des petits et des moyens revenus et les remplaça par le principe de la progression du taux: commençant avec le 1½ % pour les revenus de fr. 3000, le taux d'impôt s'élève progressivement jusqu'au maximum de 20 %. Par suite de toutes ces modifications, une contribution qui ne constituait au début qu'un supplément d'imposition n'ayant qu'un caractère complémentaire et relativement bénin des gros revenus, est devenue un impôt général et progressif sur le revenu, très efficace et très productif.

Le revenu par rente, qui, de même que toutes les autres parties du revenu, est atteint par cet impôt général sur le revenu continue néanmoins à être soumis à l'impôt spécial sur la rente du capital, contribution qui a également subi durant la guerre une élévation de taux et, en outre, une extension de l'objet de l'impôt. Par loi du 31 juin 1917¹⁾, le taux de l'impôt sur la rente du capital fut élevé du 4 au 5 %; par la même loi, l'impôt, qui n'avait frappé jusqu'alors que les rendements des capitaux placés en titres, fut étendu au revenu provenant de créances qui ne sont pas incorporées sous forme de titres, y compris les intérêts hypothécaires et les intérêts de dépôts d'argent auprès de banques et d'éta-

¹⁾ Loi du 31 juillet 1917, portant suppression des contributions personnelle-mobilière, des portes et fenêtres et des patentes, et établissement d'un impôt sur diverses catégories de revenus. Par cette loi, a été terminée la transformation de l'ancien système français d'impôt sur le rendement en un système d'impôts partiels sur le revenu, transformations qui avait été commencée par la loi du 29 mars 1914, concernant la contribution foncière des propriétés bâties et non bâties et l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières françaises et étrangères. De la réunion de ces deux lois résulte une juxtaposition de sept impôts partiels sur le revenu (impôts cédulaires), à savoir:

1. Contribution foncière des propriétés bâties et des propriétés non bâties;
2. Impôt sur les revenus des valeurs et capitaux mobiliers;
3. Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux;
4. Impôt sur les bénéfices de l'exploitation agricole;
5. Impôt sur les traitements, indemnités et émoluments, salaires, pensions et rentes viagères;
6. Impôt sur les bénéfices des professions non commerciales;
7. Impôt sur les revenus des créances, dépôts et cautionnements.

Le revenu déjà atteint en ces différentes parties par ces sept impôts sur les diverses catégories de revenus est ensuite soumis de nouveau, pour sa totalité, à l'impôt général sur le revenu.

blissements de crédit d'une autre nature. A l'heure actuelle, le revenu de rente est dès lors frappé, en France, par l'impôt sur la rente du capital, à un taux proportionnel de 5 % (qui, par suite de la taxe supplémentaire, s'élève au 6 % pour le revenu provenant de titres étrangers) et par l'impôt général sur le revenu, au taux progressif du 1½ % au 20 %.

4. De même qu'en France, on a abouti en *Autriche* à une imposition double du revenu par rente, ensuite du fait qu'à l'impôt sur la rente du capital perçu dans le cadre de l'ancien système autrichien d'impôts sur le rendement, est venu s'ajouter, en complément, un impôt global sur le revenu. L'impôt sur la rente (qui, en tant que la perception de la rente s'effectuait au moyen du coupon, était perçu sous forme d'impôt sur les coupons) frappait depuis l'année 1849 tous les revenus provenant de biens et de droits qui n'étaient pas déjà atteints directement par les impôts sur les biens-fonds, les bâtiments, le commerce et l'industrie et les traitements. En plus de cette contribution, on perçoit depuis l'année 1896 l'impôt sur le revenu personnel, qui frappe tout revenu annuel s'élevant à plus de 1200 couronnes, et ceci en y comprenant toutes les parties de revenu déjà atteintes par l'impôt sur la rente.

5. L'évolution s'est effectuée dans le sens contraire en *Allemagne*. Dans cet Etat, ce n'est pas l'impôt sur le revenu qui s'est ajouté à un impôt déjà existant sur la rente du capital, mais c'est un système existant d'impôts sur la fortune et sur le revenu qui doit être complété ultérieurement par un impôt sur la rente du capital. Dans tous les Etats confédérés allemands, l'ancien système d'impôts sur le rendement a été complété, durant la seconde moitié du 19^e siècle, par un impôt général sur le revenu. La plupart du temps, cet impôt sur le revenu frappe du même taux le revenu provenant de la fortune et le revenu ne provenant pas de la fortune; l'imposition plus forte du revenu provenant de la fortune est produite par un impôt complémentaire sur la fortune. En plus de ce système d'impôts sur la fortune et sur le revenu prélevés par les Etats particuliers il doit être perçu, au profit de l'Etat fédératif (Reich), un impôt sur la rente du capital, qui doit atteindre tous les revenus par rente et qui, en tant qu'il s'agit de rentes provenant de titres, doit être perçu comme impôt sur les coupons. Le projet d'un impôt sur le rendement du capital (Kapitalertragsteuer) publié en mars 1919 et remis à l'assemblée fédérale en décembre de cette année, prévoyait un taux d'impôt du 10 %.

III. Discussion de quelques objections,

La prévision que l'idée de l'impôt sur les coupons éveillera de l'opposition et de la résistance dans les milieux possédant du capital placé en titres, fait paraître rationnel de discuter ici déjà quelques objections qui seront très certainement formulées. On peut prévoir dans ce domaine trois objections principales :

1. L'imposition, par un droit de timbre fédéral sur coupons et bonifications d'intérêt, de rentes provenant de placements de capitaux déjà imposées une fois par les impôts cantonaux sur la fortune et le revenu, constituerait une grossière double imposition ;
2. le droit de timbres sur coupons et bonifications d'intérêt entraînera des opérations de transfert d'impôt regrettables au point de vue économique et social et non voulues par le législateur ;
3. l'imposition fiscale du coupon des titres émis avant l'entrée en vigueur de la loi constituerait une violation des droits acquis.

I. Double imposition.

Suivant la pratique constante du Tribunal fédéral, d'accord avec la théorie moderne des sciences financières, on se trouve en présence d'une double imposition au sens du droit fiscal lorsqu'un seul et même objet est imposé en même temps, auprès du même sujet, par plusieurs souverainetés fiscales. Mais la condition de la double imposition est que les souverainetés fiscales en question soient indépendantes les unes des autres et qu'elles soient, en outre, de même nature (par ex. deux Etats, deux cantons au sein de la Confédération, deux communes) ; en revanche, on ne peut parler de double imposition lorsque les deux souverainetés fiscales sont respectivement, par rapport l'une à l'autre, dans un état de supériorité ou d'infériorité. On se trouverait en présence d'une double imposition si le propriétaire, domicilié à Bâle-Ville, d'une maison située dans la ville de Zurich, avait à payer dans les deux cantons l'impôt sur la fortune pour la partie de sa fortune placée sur cette maison ; mais il n'y a pas de double imposition si le canton de Zurich exige du propriétaire de cette maison, s'il est domicilié à Zurich, l'impôt sur la fortune, et la ville de Zurich,

l'impôt immobilier. Il y aurait double imposition si le canton de Zurich et le canton de Bâle-Ville voulaient percevoir tous deux, sur le rendement de cette maison, un impôt sur le revenu; il n'y aurait pas de double imposition si le revenu déjà frappé, par le canton de Zurich, d'un impôt sur le revenu était encore soumis par la ville de Zurich à un autre impôt sur le revenu. De même que l'imposition simultanée du même objet par le canton et la commune ne constitue pas une double imposition, de même on ne peut parler de double imposition en cas d'imposition du même objet par la Confédération et par les cantons. Il est nécessaire que la Confédération et les Etats confédérés puissent, comme le font le canton et la commune, aux mêmes sources fiscales. Pas plus que l'introduction d'un impôt fédéral sur le revenu s'ajoutant aux impôts sur le revenu existant dans les cantons ne pourrait être considérée comme double imposition, la double charge imposée, par des impôts cantonaux sur la fortune et sur le revenu et par un droit de timbre fédéral sur coupons et sur bonifications d'intérêts, aux parties de revenu provenant des placements de capitaux en titres et de dépôts en banque, ne saurait se heurter à l'objection de double imposition.

Le droit de timbre que l'on se propose n'aurait donc pas pour conséquence une double imposition, mais, par son effet combiné avec les impôts cantonaux existant sur la fortune et le revenu, il frapperait d'une double charge la même source de revenu. Il est vrai que, dans le langage populaire, on peut facilement confondre double imposition et double charge, et la tentation en est particulièrement forte lorsqu'il s'agit d'une double charge nouvelle, étrangère jusqu'alors au système fiscal. Ainsi, par exemple, l'imposition, par un impôt global sur le revenu, de la totalité du revenu provenant de la fortune conjointement à l'imposition de la fortune par un impôt sur la fortune, telle qu'elle fut introduite tout d'abord (1866) dans le système fiscal du canton de Bâle-Ville et imité depuis lors dans de nombreux cantons ainsi qu'à l'étranger fut ressentie fréquemment par le contribuable comme une double imposition et, aujourd'hui encore le système de Bâle-Ville consistant dans l'imposition simultanée du capital et du revenu en provenant est désignée assez fréquemment comme « double imposition » dans des cantons qui, à côté de l'impôt sur la fortune, ne perçoivent pas un impôt global sur le revenu mais uniquement un impôt sur le produit du travail, auquel n'est pas soumis le revenu provenant

de la fortune. En fait, il ne s'agit certainement pas d'une double imposition, mais uniquement d'une prestation fiscale plus élevée exigée du revenu provenant de la fortune, voulue par le législateur et obtenue au moyen d'une charge double. Le développement et l'amélioration des systèmes fiscaux modernes s'effectuent en bonne partie par la voie de doubles charges de cette nature. Ceci ne signifie nullement que toute double charge doive être considérée comme juste; mais on ne doit pas non plus, par le simple fait que l'on se trouve en présence d'une double charge, conclure à une injustice. On doit plutôt dans chaque cas, avant de juger, étudier le caractère de la source fiscale soumise à une double charge et se baser sur les conséquences produites par cette double charge. La décision sur la question de savoir s'il y a lieu d'adopter une double charge effective n'est pas d'ordre juridique, mais elle est d'ordre purement politique et il appartient exclusivement au législateur de la trancher en se demandant si les effets des doubles charges sont conformes ou opposées aux tendances et aux buts économiques et sociaux qui doivent trouver leur expression juridique dans le système fiscal (tendances et buts qui ne sont pas fixés d'une manière invariable, mais qui sont soumis au cours des temps à de grandes transformations). Dans le cas, particulier, la décision dépendra de la question de savoir si le postulat, suivant lequel la rente de capital perçue sans travail doit être plus fortement imposée que le revenu provenant également de la fortune, mais acquise par la mise en jeu de travail et de capital d'entreprise, est conforme aux tendances que le législateur suisse veut appliquer dans la répartition de la charge fiscale. Si tel est le cas, il faut aussi considérer comme équitable la double charge qui se produit si l'on ajoute aux impôts existant sur la fortune et sur le revenu un droit de timbre sur coupons et bonifications d'intérêt. Le fait que ces impôts sur la fortune et sur le revenu sont perçus par les cantons, tandis que le droit de timbre doit être introduit, en revanche, au profit de la Confédération, ne peut avoir aucune influence quelconque sur la décision. Si la juxtaposition des deux impôts, dans le cadre d'une législation fiscale cantonale devrait être considérée comme une double charge équitable du point de vue de la politique sociale, on ne peut certainement pas la considérer comme une double charge inéquitable ou même comme une «double imposition» parce que l'un de ces deux impôts qui se complètent mutuellement doit être perçu en vertu de la législation fédérale.

Uniquement en vue d'être complets, nous citerons encore l'objection soulevée dans une requête présentée au département fédéral des finances par une caisse et suivant laquelle le droit de timbre sur coupons que l'on se propose devrait être qualifié de double imposition parce que les titres dont les coupons doivent être frappés de ce droit de timbre sont déjà, de leur côté, l'objet des droits de timbre perçus en vertu des articles 10 et suiv. (obligations), 17 et suiv. (actions) et 25 et suiv. (actions de jouissance et bons de jouissance) de la loi fédérale sur les droits de timbre, du 4 octobre 1917. Comme la Confédération perçoit déjà, par exemple sur obligations, un droit de timbre du 1 % de la valeur nominale, qui doit être acquitté « avant que les titres soient délivrés aux premiers acquéreurs ou mis à leur disposition », il en résulterait, si l'on introduisait encore l'imposition du coupon d'obligations de ce genre, au moyen d'un droit de timbre du 2 % du montant du coupon, « la perception d'un double droit de timbre sur le même objet », et, dès lors, une double imposition. La notion de double imposition sur laquelle repose cette argumentation est insoutenable; en effet, la double imposition est toujours subordonnée à la concurrence de créances fiscales de plusieurs souverainetés fiscales coordonnées et cette condition n'est pas remplie lorsqu'une seule et même souveraineté fiscale, dans le cas particulier celle de la Confédération, exige soit lors de l'émission des obligations, soit lors des paiements ultérieurs de coupons, une prestation fiscale. Une double charge de la même source par la même souveraineté fiscale n'est pas une double imposition. En outre, il y a lieu d'observer que les droits de timbre perçus lors de l'émission de titres en conformité de la loi fédérale du 4 octobre 1917 et les droits de timbre qui doivent être perçus, en conformité du présent projet, sur les coupons de ces titres, imposent non pas le même objet mais deux objets différents: les premiers frappent le rapport juridique dont fait foi le titre au moment de sa création, les seconds, au contraire, les jouissances résultant de ce rapport juridique. Mais une semblable juxtaposition de l'imposition unique de l'opération par laquelle un rapport juridique est fondé et de l'imposition continue des rendements permanents assurés par ce rapport juridique ne peut certainement pas être désignée comme double imposition. Sinon on pourrait également parler de double imposition lorsque, dans le cadre des systèmes cantonaux, par exemple la transmission de la propriété d'un bien-

fonds fait naître l'obligation d'acquitter un droit de mutation et qu'en même temps le rendement du bien-fonds est imposé d'une manière continue soit par des impôts fonciers et sur les bâtiments, soit par des impôts sur la fortune et sur le revenu ou lorsque, par exemple, la dévolution est l'objet de l'impôt sur les parts héréditaires et qu'ensuite la fortune acquise par la dévolution est l'objet de l'impôt sur la fortune et le rendement de cette fortune, de l'impôt sur le revenu. Dans tous ces cas et, absolument dans la même mesure, dans le cas de l'imposition prévue par le présent projet, des coupons de titres sur lesquels a déjà été perçu, à l'occasion de leur émission, un impôt sur les transactions, il ne s'agit pas d'une double imposition mais de la réalisation logique de l'idée de l'imposition suivant la capacité contributive.

2. Amortissement de l'impôt et transfert de l'impôt au débiteur du coupon.

Chaque fois qu'a été proposée l'introduction d'un impôt sur les coupons on a toujours opposé à cette proposition les deux objections suivantes se rattachant à la théorie du transfert : *a.* l'impôt sur les coupons sera transféré par le capitaliste au débiteur qui a besoin de capitaux et il aura, dès lors, des conséquences contraires à l'intention du législateur, qui ne veut pas obtenir une charge plus élevée du revenu par rente, mais uniquement imposer plus fortement la jouissance de capitaux fournis par des tiers ; *b.* après introduction d'un impôt sur les coupons, il se produira une baisse du cours de tous les titres pour le montant capitalisé de l'impôt (amortissement de l'impôt), en sorte que l'impôt que l'on se propose comme une charge permanente du revenu par rente se transformera, à l'encontre de la volonté du législateur, en une diminution de fortune qui se produira une fois pour toutes pour ceux qui seront propriétaires de titres au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

Le fait que ces deux affirmations ne peuvent subsister l'une à côté de l'autre ressort déjà a priori, pour le juge impartial, de ce qu'elles s'excluent l'une l'autre : si le capitaliste que le législateur destine à être le porteur de l'impôt est en mesure de transférer cet impôt à celui qui a besoin de capital, le rendement net des capitaux placés en titres restera le même par suite de ce transfert et il manque la condition d'une diminution de cours pour le montant capitalisé de l'impôt. Les deux affirmations ont le défaut, qui ne

se retrouve que trop fréquemment dans les discussions de politique fiscale et qui consiste à généraliser dans une mesure inadmissible : elles présentent comme nécessaires, pour l'impôt sur les coupons, des conséquences qui ne sont que possibles. Aussi bien le transfert de l'impôt à celui qui a besoin de capitaux que l'amortissement de l'impôt peuvent se produire dans des conditions absolument déterminées comme conséquence d'un impôt sur les coupons. Mais des expériences répétées et faites durant des dizaines d'années, à l'étranger, en Angleterre, en France et même en Autriche et en Italie, deux pays dans lesquels existe la plus lourde des charges, ont apporté la preuve que la législation fiscale et la technique de perception modernes disposent de moyens pour empêcher que se produisent ces conditions du transfert et de l'amortissement.

a. *Amortissement d'impôt.* L'impôt qui doit être perçu sur coupons des titres déjà en circulation lors de l'entrée en vigueur de la loi ne peut plus être transféré au débiteur du coupon. Par exemple, la ville de Neuchâtel a émis en juin 1919 un emprunt obligataire au 5 %, qui doit être amorti dans les années 1929 à 1959. Si, à l'avenir, il est perçu sur le coupon un droit de timbre de 2 %, il est vrai que le propriétaire d'une obligation de cet emprunt d'une valeur nominale de fr. 1000 ne percevra plus alors fr. 50 comme rente nette provenant de ce placement mais, après déduction de l'impôt, il ne percevra plus que fr. 49; toutefois, cette imposition fiscale du coupon resterait sans aucune influence sur les clauses du rapport juridique lui-même existant entre le propriétaire du titre et le débiteur de l'emprunt et les prestations incombant à ce débiteur. Jusqu'à ce que soit terminé l'amortissement de l'emprunt, en l'année 1959, la ville de Neuchâtel ne sera tenue qu'à faire chaque année le service des intérêts, au 5 %, des obligations non encore amorties et l'obligataire, qui voulait peut-être exiger que le coupon de son obligation soit payé à l'avenir fr. 51 au lieu de fr. 50, ne pourrait faire valoir aucun titre juridique quelconque à l'appui de cette prétention et n'aurait pas le pouvoir de réaliser en pratique sa prétention sans posséder un titre juridique. En tant qu'il s'agit de titres déjà émis lors de l'entrée en vigueur de la loi, un transfert du droit de timbre au débiteur du coupon est exclu.

Par contre, il existerait théoriquement, en ce qui concerne les titres émis avant l'entrée en vigueur de la loi, la possibilité de l'amortissement d'impôt. Si les rendements de

certaines catégories de capitaux sont relativement surchargés, c'est-à-dire imposés plus lourdement que les rendements d'autres catégories de placements de capitaux, cette surcharge du rendement réagit de telle sorte sur la source du rendement que, lors de l'évaluation de cette source, du placement de capital, le montant capitalisé de la surcharge fiscale est porté en déduction du capital évalué.

La condition nécessaire de l'amortissement de l'impôt est qu'une charge fiscale inégale pèse sur les rendements de différentes catégories de placement de capitaux. Ainsi, par exemple, en cas d'introduction d'un impôt sur les coupons qui ne frapperait qu'une seule catégorie de coupons, par exemple seulement les coupons d'obligations et qui, en outre, ne serait pas perçu sur coupons de certaines obligations (par ex. sur obligations d'emprunt de la Confédération, des chemins de fer fédéraux, des cantons et des communes), l'amortissement devrait s'effectuer pour le montant entier; en effet, sur le marché se trouveraient alors, en concurrence les unes vis-à-vis des autres, des obligations avec coupons soumis à l'impôt et des obligations avec coupons exemptés de l'impôt, et il va de soi qu'avec un même taux d'intérêt nominal le cours serait différent pour ces deux catégories d'obligations. Mais plus serait étroite la délimitation, par le législateur, de la sphère des obligations dont les coupons doivent jouir de l'exemption d'impôt et plus serait minime la possibilité d'un amortissement d'impôt complet. Si tous les coupons d'obligations étaient soumis à l'impôt, tandis que les coupons d'actions en seraient exonérés, un amortissement complet serait certainement déjà exclu; il serait peut être encore possible partiellement. Mais il se réduirait à un minimum sitôt que non seulement tous les coupons d'obligations, mais encore tous les coupons d'actions seraient soumis à l'impôt. En effet, sur le marché suisse des titres il n'existerait plus aucune possibilité de placement dont le rendement serait exempté d'impôt. Celui qui voudrait placer du capital en titres devrait aussi supporter la charge fiscale. La possibilité restant encore de se soustraire à l'impôt par un placement de capital en titres étrangers disparaît si l'on soumet aussi à l'impôt le coupon de titres étrangers dont le propriétaire est domicilié en Suisse. Les formes de placement qui, en pratique, font concurrence au placement de capitaux en titres, avant tout les dépôts en banque, peuvent être imposées à un montant égal par un impôt sur bonifications d'intérêt. Et la concurrence des formes de pla-

cement de capitaux dont le rendement ne peut être atteint ni par un droit de timbre sur coupons, ni par un droit de timbre sur bonifications d'intérêt (par exemple hypothèques, commandites, etc.) doit être considérée en pratique comme quantité négligeable; en effet, une charge fiscale d'un montant du 2 % de la rente n'est pas suffisante pour faire renoncer les capitalistes aux avantages du placement de capitaux en titres courants sur le marché et, dès lors, réalisables en tout temps. La charge fiscale devrait être beaucoup plus élevée pour que le capitaliste se décide, en vue d'économiser le montant de l'impôt, à placer son capital en hypothèques, par exemple, au lieu de le faire en obligations de banque ou de le placer en commandite dans une société industrielle plutôt qu'en actions aluminium.

Pour résumer ce qui précède, on peut dire : pour qu'un impôt sur les coupons puisse être amorti, il faut qu'il ne frappe que le coupon de certaines catégories de titres et qu'il laisse libres les coupons d'autres catégories. L'inégalité dans la charge fiscale est le pivot de l'amortissement de l'impôt. Un impôt qui frappe à un même taux les coupons de tous¹⁾ les titres, des actions comme des obligations, des valeurs suisses comme des valeurs étrangères ne peut être amorti, notamment lorsqu'il est complété par un impôt, perçu à un même taux, sur bonifications d'intérêt provenant de dépôts en banque.

b. Transfert de l'impôt au débiteur du coupon. Si l'on veut que l'impôt sur les coupons atteigne effectivement le revenu par rentes acquis sans travail, il faut empêcher, en plus de la forme de transfert appelée « amortissement de l'impôt », le transfert de l'impôt au débiteur du coupon. Et, dans la même mesure que la possibilité de l'amortissement, celle du transfert au débiteur du coupon est d'autant plus minime que sont étroitement délimités les placements de capitaux dont le rendement est soumis à l'impôt.

¹⁾ Dans la réalité pratique, il n'est pas nécessaire que la charge fiscale soit absolument sans exception. Si le groupe de titres sur les coupons desquels l'impôt n'est, par exception, pas perçu, est très petit, il ne se produira pas amortissement, mais capitalisation de l'impôt. Dans ce cas, le droit de timbre n'a pas pour conséquence une baisse du cours de toutes les valeurs imposées jusqu'à concurrence du montant capitalisé de l'impôt, mais il reste sans influence sur le cours de ces valeurs, tandis que le cours des valeurs non imposées à titre exceptionnel s'augmente du montant capitalisé de l'impôt.

Le transfert d'un impôt sur les coupons au débiteur du coupon n'est possible que pour titres émis après l'introduction de l'impôt. Pour les valeurs à intérêt fixe (pour les valeurs productives de dividende, cette méthode de transfert est théoriquement exclue), la charge fiscale peut être transférée par le capitaliste à celui qui a besoin de capitaux, au moyen d'une élévation correspondante de l'intérêt stipulé. Cette élévation peut s'effectuer ou en ce sens que celui qui a besoin de capitaux doit offrir un intérêt nominal augmenté de la charge fiscale ou en ce sens que l'intérêt nominal n'est pas influencé par l'impôt, mais que, par le fait de l'impôt, le cours auquel est possible l'émission des titres subit une réduction correspondante. Si, par exemple, dans une situation donnée du marché de l'argent, des placements de capitaux en valeurs excellemment garanties et rapportant un intérêt fixe produisent un intérêt du 5 %, des valeurs de cette nature au 5 % seraient, dès lors, émises et vendues au pair. Si quelques catégories de ces valeurs étaient frappées d'un droit de timbre du 2 %, celui qui voudrait se procurer du capital étranger par l'émission de valeurs de ce genre soumises au droit de timbre devrait ou doter les titres d'un intérêt du 5,10 % ou émettre les obligations à 5 % au cours de 98 %. Dans l'un comme dans l'autre cas, le débiteur aurait effectivement la charge d'intérêt de 5,10 %; l'impôt créé pour le créancier serait transféré au débiteur du coupon.

Comme toute autre possibilité de transfert, celle-ci a également pour condition un déplacement du rapport entre l'offre et la demande. Si l'intérêt réel (c'est-à-dire le prix de la jouissance de capital étranger) doit être augmenté de la charge fiscale, ceci n'est pas possible que si, sur le marché des placements de capitaux soumis au timbre, la demande de capitaux est plus forte ou l'offre de capitaux plus faible. En pratique, le premier cas n'entre pas en question; en effet, il n'existe aucun rapport de causalité entre l'imposition fiscale du coupon et l'intensité de la demande de capitaux. Comme il est impossible que l'introduction d'un impôt sur les coupons entraîne, sur le marché d'émission des obligations soumises à l'impôt, une concurrence plus forte de ceux qui ont besoin de capitaux, l'augmentation de l'intérêt réel jusqu'à concurrence du montant de la charge fiscale ne peut pas non plus se produire comme conséquence d'une augmentation de la demande de capitaux. Le transfert de l'impôt au débiteur du coupon ne serait dès lors possible que comme conséquence d'une diminution de l'offre de capitaux sur le

marché d'émission des obligations soumises à l'impôt tant que les propriétaires de capitaux cherchant un placement ont la possibilité de placer leur capital en d'autres valeurs, non soumises à l'impôt, le capital libre pour de nouveaux placements favorisera de préférence les valeurs exemptées de l'impôt et la baisse de l'offre de capitaux qui en résultera sur le marché des valeurs imposées fera monter l'intérêt réel que devront offrir les émetteurs de valeurs de ce genre au niveau de l'intérêt produit à ce moment-là par les titres non soumis à l'impôt. Mais il en résulte que cette possibilité de transfert est aussi d'autant plus minime qu'est peu considérable la possibilité de faire des placements de capitaux sans avoir à payer de droit de timbre. En effet, le transfert ne peut s'effectuer que si et pour aussi longtemps que le capitaliste, qui ne veut pas accepter que l'intérêt qu'il doit percevoir soit diminué du montant de l'impôt, peut placer son capital en valeurs non soumises à l'impôt.

Sous les deux points de vue en question, en considération de la possibilité de l'amortissement de l'impôt et du transfert de ce dernier au débiteur du coupon il y a lieu, dès lors, si l'on veut conserver au droit de timbre sur coupons le caractère d'un impôt sur la fortune, qui doit soumettre à une charge fiscale le revenu par rentes acquis sans travail, d'éviter toute exception (exemption d'impôt) et toute inégalité dans la charge fiscale provenant de différence dans les taux d'impôt.

3. Violation de « droits acquis ».

Le projet d'introduction d'un impôt sur les coupons se heurte presque toujours, chez les porteurs de l'impôt, qui craignent une diminution de leur revenu par rente, à l'objection d'illégalité, particulièrement de violation de droits acquis. Pour la discussion de l'ensemble des questions se rattachant à cette objection, il est rationnel de faire une distinction entre : *A.* l'imposition des coupons de titres dont le propriétaire est domicilié en Suisse et *B.* l'imposition des coupons de titres dont le propriétaire est domicilié à l'étranger. La nationalité de la personne est, dans ce cas, indifférente; le seul élément entrant en ligne est le domicile. Du point de vue du droit fiscal, l'étranger domicilié en Suisse ou qui y a sa résidence durable est soumis à la souveraineté fiscale suisse, tandis que le Suisse domicilié à l'étranger ou qui y a sa résidence durable échappe à cette dernière.

A. Imposition du coupon de titres dont le propriétaire est domicilié en Suisse.

a. Titres émis par l'Etat qui promulgue la loi fiscale.

L'étude ci-dessus relative au transfert de l'obligation de supporter le droit a montré que si l'on ne veut pas, en permettant le transport de la charge fiscale au propriétaire antérieur ou au débiteur du coupon, obtenir le contraire des intentions du législateur, qui veut imposer plus fortement le revenu par rentes acquis sans travail, il faut renoncer à accorder des exceptions en faveur de certaines catégories de titres. Ce principe de la généralité de l'impôt est inconciliable avec la demande d'exemption du coupon des obligations émises par l'Etat législateur lui-même. Cette demande est motivée la plupart du temps ainsi qu'il suit : l'imposition du coupon, par exemple d'un emprunt obligataire de 5 % émis par la Confédération, au moyen d'un impôt du 2 % sur les coupons aurait des conséquences identiques à celles d'une conversion de l'emprunt du 5 au 4, % ; mais comme, suivant les conditions d'émission, une conversion serait exclue avant une certaine date, le droit de timbre en question devrait être considéré comme une « grossière violation du droit », bien que sanctionné par le législateur.

Ce raisonnement ne peut pas résister à une sérieuse critique impartiale, car il confond des phénomènes qui appartiennent à deux sphères juridiques absolument différentes. On pourrait également argumenter ainsi qu'il suit avec la même force probante : si, à un moment où il est dû sur un revenu de fr. 10.000 un impôt sur le revenu de fr. 250, l'Etat engage un fonctionnaire avec un traitement de fr. 10.000 et s'il élève ensuite les taux de l'impôt sur le revenu de telle sorte que, sur un revenu de fr. 10.000, il serait dû fr. 350, cette élévation des taux de l'impôt sur le revenu ne saurait être appliquée aux employés déjà engagés, sinon le revenu garanti au fonctionnaire lors de son engagement tomberait, après déduction de l'impôt, de fr. 9750 à fr. 9650, ce qui aurait les mêmes conséquences qu'une réduction unilatérale de fr. 100 sur le traitement.

Tout impôt diminue le revenu restant à la libre disposition du porteur d'impôt, quelle que soit la source d'où provienne le revenu. Si, dans certains cas, le revenu consiste en prestations incombant à l'Etat lui-même et si ce revenu est frappé d'une contribution, on se trouve en présence d'un acte d'imposition et non en présence d'une diminution unilatérale des prestations incombant à l'Etat.

D'une part, l'obligation de l'Etat, basée sur un acte juridique de droit privé, consistant à faire le service des intérêts des obligations émises par lui et, d'autre part, l'imposition de l'intérêt basée sur un titre juridique de droit public, rentrent dans deux sphères différentes du droit, qui doivent être strictement tenues à l'écart l'une de l'autre. Il est entièrement satisfait au droit appartenant au souscripteur et à tout acquéreur ultérieur du titre d'encaisser le coupon contre un certain montant même si, après l'émission de l'emprunt, l'Etat soumet à un impôt sur les coupons les obligations de cet emprunt. En effet, le créancier suisse domicilié en Suisse et le créancier étranger domicilié en Suisse qui, du point de vue fiscal, sont mis tous deux sur le même pied, restent soumis à la souveraineté fiscale de l'Etat et, de ce fait, aussi à la possibilité de voir leur revenu, même s'il a sa source dans des prétentions conventionnelles contre l'Etat, soumis par l'Etat à une contribution. L'obligation assumée par l'Etat dans le contrat d'emprunt, de servir les intérêts du capital, ne renferme aucun engagement tacite de limiter le droit d'imposition de l'Etat; il reste plutôt réservé sans restriction au législateur la compétence de percevoir les nouveaux impôts introduits en vue de faire face aux charges publiques également sur le revenu provenant des intérêts de la dette de l'Etat, revenu soumis, comme tous les autres, à la souveraineté fiscale de l'Etat. Si le législateur fait usage de cette compétence, il ne modifie nullement, de ce fait, les clauses du rapport juridique conventionnel. L'intérêt continuera à être payé au montant convenu, même après l'introduction de l'impôt sur les coupons, et si l'intérêt tombant dans le revenu dont peu disposer le créancier des obligations subit une diminution pour le montant de l'impôt, cette circonstance ne doit pas être jugée autrement que par exemple l'imposition plus élevée du revenu provenant de la location d'une maison à l'Etat par un impôt nouvellement introduit ou élevé après la conclusion du contrat de bail et frappant ce revenu.

b. Titres émis par d'autres débiteurs de coupons. L'objection relative à la violation éventuelle de « droits acquis » n'a absolument aucun sens lorsqu'il s'agit de l'imposition du coupon de titres qui n'ont pas été émis par l'Etat législateur lui-même, mais par d'autres émetteurs (dans l'Etat fédératif par des Etats confédérés, par des cantons, des communes, par des personnes morales du droit civil ou par d'autres personnes). Le seul droit acquis par le propriétaire du titre

consiste à percevoir les intérêts stipulés ou les parts de bénéfice lui revenant en vertu de contrat ou en vertu des statuts. Le propriétaire du titre ne pourrait pas acquérir le droit à ce que la rente provenant du titre ne soit soumise à aucun impôt déjà par le motif que la contre-partie, l'émetteur du titre, n'a aucune compétence pour accorder un droit de ce genre. Mais les droits et obligations qui ressortent du rapport juridique existant entre le propriétaire du titre et le débiteur des coupons ne sont modifiés en aucune manière par des mesures de la législation fiscale, telles que, par exemple, l'introduction d'un impôt sur les coupons. Si la technique de la perception de l'impôt a pour conséquence que le débiteur du coupon est déclaré également débiteur de l'impôt vis-à-vis du fisc, qu'il paie le montant de l'impôt à la caisse d'Etat et que, par suite, le coupon est acquitté, en vertu de dispositions légales, à un montant diminué du montant de l'impôt payé, cette déduction du montant du coupon ne peut nullement être considérée comme une diminution des prestations incombant, en vertu du contrat, au débiteur du coupon, mais comme une mise en compte, en vertu de disposition légale, de l'impôt acquitté, sur le montant du coupon, par le débiteur du coupon, à la charge du propriétaire du titre.

c. *Garantie de l'exemption d'impôt*. Dans les considérations précédentes, ad a et b, nous n'avons pas encore examiné la clause de l'exemption d'impôt (« exempté de tout impôt présent et futur »), clause portée sur une certaine partie des titres d'obligations d'emprunt. Il y a lieu d'examiner en détail la portée de cette clause.

aa. *Les titres émis « avec exemption d'impôt » par l'Etat législateur fiscal*. La question de savoir si l'Etat peut frapper ultérieurement d'un impôt sur les coupons le coupon de titres émis par lui-même avec la garantie de l'exemption d'impôt a, pour l'organisation du droit de timbre fédéral que l'on se propose de percevoir sur les coupons, une certaine importance, en ce sens que les obligations de plusieurs emprunts fédéraux et particulièrement de nombreux emprunts des chemins de fer fédéraux portent la clause de l'exemption d'impôt. Il est vrai que, lors de l'émission de ces emprunts, l'exemption de tout impôt présent « et futur » n'a été promise qu'exceptionnellement; toutefois, en interprétant loyalement la clause suivant son sens même en cas de rédaction moins claire, (par exemple « exempté de tout impôt »), on doit reconnaître que c'est bien l'exemption

d'impôts futurs également qui est stipulée. Bien qu'en théorie on ait soutenu fréquemment le point de vue que le fait de lier ainsi le législateur futur n'était pas admissible et qu'il était, dès lors, sans effet, et, bien qu'en maints endroits à l'étranger, le législateur ait fait sienne cette thèse, il ne peut néanmoins subsister aucun doute que le législateur fédéral n'annulera pas les assurances d'exemption d'impôt données en partie tout dernièrement seulement. On ne pourra, dès lors, pas percevoir le droit de timbre sur coupons des emprunts fédéraux émis avec cette assurance, que les titres soient placés en Suisse ou à l'étranger. Cette faveur aura probablement pour conséquence la capitalisation du montant de l'impôt (voir note p. 30).

bb. Titres émis « avec l'exemption d'impôt » par d'autres débiteurs des coupons. La déclaration « exempté de tout impôt actuel ou futur » a, lorsqu'elle a été faite non pas par l'Etat législateur lui-même, mais par un autre émetteur de titres, un sens différent de celui que l'on pourrait lui supposer tout d'abord d'après le terme « exemption d'impôt ». Il est réservé exclusivement au législateur d'accorder des exemptions d'impôt. Si par exemple des cantons, des communes ou des sociétés anonymes ont émis des obligations avec la clause d'exemption d'impôt, cette clause ne porte certainement aucun préjudice à la compétence de la Confédération de percevoir un droit de timbre sur ces obligations également. En réalité cette clause ne promet pas l'exemption d'impôt, que l'émetteur du titre n'était, en droit, nullement en mesure d'accorder, mais elle donne uniquement la promesse conditionnelle du paiement d'un intérêt plus élevé, la promesse d'élever jusqu'à concurrence du montant de l'impôt, en cas d'introduction d'un impôt sur les coupons, les prestations d'intérêt incombant au débiteur. Le projet fait une différence ici entre garanties de l'exemption d'impôt de la part des cantons et garanties de la part d'autres débiteurs (communes, sociétés anonymes, etc.). Si des obligations avec la clause d'exemption d'impôt ont été émises par un canton avant l'entrée en vigueur de l'article 41^{bis} de la constitution fédérale, les coupons de ces obligations doivent, à l'avenir également, ne pas faire l'objet du droit de timbre fédéral (voir l'exposé des motifs de l'article 5 du projet). Si, par contre, le débiteur de l'obligation qui s'est engagé à la garantie de l'exemption d'impôt ne possédait pas, de son côté, la souveraineté fiscale, la clause de l'exemption d'impôt ne pouvait, dès lors, à partir du moment où elle a été sti-

pulée, avoir d'autre signification que celle-ci : le débiteur s'engage à prendre à sa charge les droits de timbre qui seront introduits à l'avenir, le droit de timbre doit être perçu sur obligations de cette nature. Pour l'avenir, l'inscription, sur des obligations, de la clause de l'exemption d'impôt sera interdite et les contraventions punissables (voir l'exposé des motifs des art. 10 et 19 du projet).

B. Imposition du coupon de titres dont le propriétaire est domicilié à l'étranger.

Les considérations exposées ci-dessus sous lettre *A* ne valent toujours qu'à la condition que les propriétaires des titres dont les coupons sont sujets à un impôt soient soumis à la souveraineté fiscale de l'Etat législateur. La question de savoir si l'impôt peut être perçu également sur coupons de titres dont les propriétaires ont leur domicile en dehors des frontières de l'Etat a donné naissance à deux théories contradictoires, qui ont toutes deux acquis de l'influence sur la législation fiscale.

L'une de ces théories part d'une application du principe territorial ne tenant compte que du domicile du porteur d'impôt. Conformément à ce principe, ne sont soumis à la souveraineté fiscale de l'Etat que ceux qui ont leur domicile dans les limites de l'Etat. Celui qui a son domicile à l'étranger ne se trouve, lorsqu'il a acquis des obligations d'Etat du pays législateur, en aucun autre rapport, vis-à-vis de l'Etat débiteur, qu'en un rapport conventionnel; s'il a acquis d'autres titres émis dans le pays législateur, il n'existe entre lui et l'autorité d'Etat de ce dernier pays aucun rapport, de quelque mesure que ce soit. Il n'est soumis ni à la souveraineté législative ni à la souveraineté fiscale de ce pouvoir d'Etat et les rentes qu'il perçoit et sur lesquels il a acquis un droit dont fait foi un titre ne peuvent dès lors être soumises à aucun impôt. Comme conséquence de cette théorie, il y a lieu d'admettre que lors de la perception d'un impôt sur les coupons il faudra accorder au créancier du coupon domicilié à l'étranger le droit au remboursement du montant de l'impôt.

Les partisans de la seconde théorie objectent que l'obligation de payer l'impôt ne repose pas uniquement sur le fait d'être domicilié à l'intérieur des frontières de l'Etat, mais encore sur le fait d'appartenir économiquement à la communauté qui promulgue les lois fiscales. De même que le propriétaire domicilié à l'étranger en ce qui concerne la partie de sa fortune placée sur la maison, de même la

personne domiciliée à l'étranger qui a acquis des titres du pays législateur en ce qui concerne la partie de sa fortune placée dans ces titres, appartient économiquement au pays législateur et doit, dès lors, payer aussi, sur le revenu de cette partie de fortune, les mêmes impôts que la personne domiciliée dans le pays législateur. La législation contemporaine se place d'une manière de plus en plus décisive sous l'influence de cette théorie qui déclare soumise à l'impôt la personne domiciliée à l'étranger, propriétaire de titres du pays législateur.

Toutefois, il est prévu dans le projet que l'impôt perçu sur coupons de titres étrangers sera remboursé si le propriétaire du titre n'a ni domicile ni résidence durable en Suisse (art. 11); que le coupon du titre étranger est l'objet du droit de timbre si le propriétaire du titre est une personne domiciliée en Suisse (art. 7, al. 1), et qu'il n'est perçu aucun droit de timbre sur coupons de titres étrangers même s'ils font l'objet de négociations en Suisse lorsqu'il est établi qu'il n'y a de rapport d'aucune sorte avec un porteur d'impôt domicilié en Suisse (art. 7, al. 3); qu'enfin, le droit de timbre ne doit pas être perçu sur la bonification d'intérêt lorsque le propriétaire de la créance n'a pas domicile en Suisse (art. 14, lit. b). La considération décisive à la base de cette organisation du projet est que les intérêts d'économie politique qui militent en faveur de la non-imposition des revenus provenant, pour des personnes domiciliées à l'étranger, de sources suisses, sont d'un plus grand poids que les considérations de politique financière qui peuvent être invoquées en faveur de leur imposition. La quantité des valeurs suisses placées à l'étranger (qui s'élevait, suivant une évaluation de l'année 1914, à 1,4 milliard de francs) a, par suite du reflux ininterrompu de ces valeurs vers la Suisse, reflux qui s'est effectué presque sans interruption durant les années de guerre, subi une diminution très considérable : le montant total de ces valeurs ne doit pas être évalué aujourd'hui à plus d'un milliard de francs. Si le coupon de ces titres avait également été soumis à l'impôt, il en serait résulté, dans le cas le plus favorable, une plus-value d'environ 1 million de francs; le rendement fiscal qui pourrait résulter, en plus, d'une imposition des bonifications d'intérêt sur les comptes de déposants étrangers est si peu considérable qu'en pratique on peut en faire complètement abstraction. L'inquiétude du propriétaire de titres suisses domicilié à l'étranger et le préjudice assez probable qui en résulterait

pour la situation de la Suisse sur le marché international de banque et de titres ne seraient, en aucune proportion rationnelle avec une plus-value de quelques centaines de mille francs qui reviendraient au fisc. Précisément en considération de la situation particulièrement favorable de la Suisse sur le marché international des capitaux, situation également pleine de promesses pour l'avenir, il paraît indiqué dans l'intérêt économique du pays que ni le placement de valeurs suisses à l'étranger, ni les dépôts de titres auprès des banques suisses, ni les opérations de l'arbitrage international ne soient influencés défavorablement par l'impôt. En vue de fortifier la situation de la Suisse dans les nombreuses négociations, en partie déjà engagées, en partie imminentes avec des gouvernements d'Etats étrangers relativement au traitement fiscal de contribuables suisses, il paraît toutefois indiqué de lier la non-imposition de rentes, telle qu'on se la propose, non seulement à la condition que le bénéficiaire de la rente n'ait pas de domicile en Suisse mais encore à l'autre condition de la réciprocité.

IV. Organisation nouvelle des droits de timbre sur titres étrangers.

L'introduction nouvelle d'un droit de timbre frappant le coupon offre l'heureuse occasion de réglementer à nouveau d'une manière plus rationnelle l'ensemble des droits de timbre sur titres étrangers. La réglementation nouvelle que l'on se propose consisterait :

- a. à supprimer le droit de timbre frappant, en conformité des articles 30 à 32 de la loi fédérale sur les droits de timbre, du 4 octobre 1917, le titre étranger à l'occasion de son émission ou de son introduction en bourse et, par contre,
- b. à percevoir le droit de timbre sur les coupons de titres étrangers à un taux plus élevé que le taux prévu pour coupons de titres suisses.

Pour motiver ces propositions, il y a lieu de renvoyer aux conséquences résultant de l'organisation actuelle du droit de timbre sur titres étrangers.

Suivant les articles 10 et suivants de la loi fédérale sur les droits de timbre, les titres étrangers sont soumis à un droit de timbre auquel, étant donné que l'obligation de payer le droit de timbre naît du simple fait de l'émission du titre, on a pris en pratique l'habitude d'appliquer la désignation

de « timbre d'émission ». Si la loi ne devait pas conduire à favoriser, du point de vue du droit fiscal, l'émission de titres étrangers en Suisse, le timbre d'émission devrait être complété par un droit de timbre correspondant, frappant également le titre étranger. Comme l'émission du titre étranger s'effectue hors de la sphère de la souveraineté fiscale suisse, à l'étranger, l'opération donnant naissance à l'obligation de payer l'impôt ne peut pas, contrairement à ce qu'il en est pour les titres suisses, consister déjà dans l'émission du titre; l'obligation de payer l'impôt doit plutôt être liée à une opération postérieure à la création du titre, opération à laquelle participe un sujet de droit soumis à la souveraineté fiscale suisse. Dans la législation étrangère relative au timbre, on peut constater clairement la tendance à étendre le plus loin qu'il est possible le cercle des opérations faisant naître l'obligation de payer le droit de timbre sur titres étrangers. En opposition la plus décidée avec cette tendance, le législateur suisse a, en l'année 1917, lié l'obligation de payer le droit de timbre à deux opérations déterminées : l'émission publique du titre étranger en Suisse et son introduction à une bourse suisse, tandis que, en revanche, les titres étrangers placés sur le marché suisse en vertu de toute autre opération ne sont soumis à aucun droit de timbre.

Alors que rationnellement le droit de timbre devait frapper un état de fait économique : le placement de capital suisse en titres étrangers, il fut lié en réalité à deux formes du trafic des titres dont l'utilisation n'est pas indispensable pour amener cet état de fait économique. Il en est résulté que les placements de capitaux en titres étrangers ont été favorisés comparativement aux placements de capitaux en titres suisses, système qui n'a d'exemple en aucun pays et qu'il serait difficile d'introduire dans un pays quelconque. Comme conséquence de la réglementation actuelle de cette obligation de payer le droit de timbre, il résulte l'exemption du droit de timbre en cas d'introduction de titres étrangers sur le marché suisse pour toute une série de formes d'introduction.

La réglementation admise par le législateur a été adoptée en considération de l'importance des dépôts de titres étrangers auprès de banques suisses et de la situation de la Suisse sur le marché international des capitaux, pour le maintien desquels il fallait conserver aux bourses suisses le caractère de marchés internationaux libres et n'imposer aucun droit

de timbre aux opérations suisses d'arbitrage. Mais la réglementation va encore sensiblement plus loin que cela eût été nécessaire pour la protection de ces intérêts justifiés : elle autorise l'introduction de titres étrangers sans paiement de droit de timbre, non seulement en vue de faire déposer ces titres auprès d'une banque suisse par un client domicilié à l'étranger et non seulement dans les opérations d'arbitrage, mais encore, ainsi que cela ressort des exemples concrets donnés ci-haut, en vue d'amener des dépôts de capitaux en Suisse. Les possibilités de placement de titres étrangers en Suisse sans paiement d'un droit de timbre sont si diverses que certainement la plus grande partie des titres étrangers apportés en Suisse ne peut être soumise à aucune prestation fiscale; en effet, après l'entrée en vigueur de la loi, des valeurs étrangères ont été offertes même publiquement et vendues en Suisse sans qu'un droit de timbre ait pu être perçu sur ces opérations. Cet état de choses peu satisfaisant ressort d'une manière particulièrement claire du rendement minime du droit de timbre sur titres étrangers; dans la période du 1^{er} avril 1918 au 31 mars 1919, le droit de timbre n'a pas produit en tout plus de fr. 148.425,10. Cette somme est en forte disproportion avec le montant total des capitaux suisses nouvellement placés en valeurs étrangères pendant cette même période et elle apporte la preuve péremptoire qu'une partie considérable de ces placements s'est effectuée sous une autre forme que l'une des deux auxquelles la loi subordonne l'obligation de payer l'impôt.

Toutefois, ce n'est pas du point de vue fiscal seul que les conséquences de la délimitation de l'objet de l'impôt, telle qu'elle est effectuée à l'article 30 de la loi, sont peu satisfaisantes. Elles sont également sujettes à critique si l'on se place à des points de vue d'économie publique; en effet, elles sont de nature à influencer d'une manière très peu désirable les formes d'opérations et de transactions usitées pour le placement de titres étrangers. De toutes les formes de placement de titres étrangers, ce sont précisément l'émission et l'introduction à une bourse suisse qui présentent un avantage décisif : le début du placement doit être précédé de la publication d'un prospectus; par suite de cette publication, l'opération s'effectue jusqu'à un certain point au grand jour, le public peut, sur la base des données figurant dans le prospectus, se faire une certaine idée personnelle de la qualité du titre et la critique à laquelle se livrent les concurrents comme aussi la presse, sur la base de ces données, exerce.

ainsi que l'expérience le montre, une influence salutaire sur la conduite des établissements, que préoccupe leur « crédit d'émission ». Or, c'est précisément à ces deux formes de placement de titres étrangers les plus conformes à l'intérêt public, consistant dans la salubrité du marché des titres, que la loi subordonne l'obligation de payer le droit de timbre; en le faisant, elle favorise toutes les autres formes de placement « sous main », qui sont possibles sans la publication d'un prospectus et qui sont, dès lors, moins accessibles à la critique publique.

La délimitation excessivement étroite du sujet de l'impôt, telle qu'elle est donnée à l'article 30 de la loi, faisait prévoir que le rendement fiscal du droit de timbre sur titres étrangers serait de beaucoup inférieur à ce qu'il aurait été si la disposition délimitant les opérations entraînant l'obligation de payer le droit de timbre avait suivi les normes ayant fait leurs preuves dans les législations étrangères. Pour compenser cette diminution du rendement du droit de timbre, le taux du droit de timbre sur titres négociés (art. 33 à 36) a été fixé plus haut pour les titres étrangers que pour les titres suisses: le droit de timbre est, pour titres suisses négociés, du $\frac{1}{10}\%$ et, pour titres étrangers négociés, du $\frac{2}{5}\%$ de la contre-valeur. Le message du Conseil fédéral du 16 mai 1917 (*Feuille féd.* 1917, III, 132) évaluait à fr. 650.000 annuellement le rendement du droit de timbre sur titres négociés; or, en fait, ce droit de timbre n'a produit, la première année après l'entrée en vigueur de la loi, qu'un rendement de fr. 331.519,64. Et même s'il y a lieu de prévoir qu'avec la renaissance des opérations à terme, le rendement de ce droit de timbre pourra subir une augmentation, il ne peut néanmoins guère subsister, à l'heure actuelle déjà, un doute sur le fait que (même si, dans la suite, le montant total du rendement devait atteindre celui de l'évaluation) l'imposition plus élevée du trafic de titres étrangers ne peut pas constituer, du point de vue fiscal, un équivalent de la diminution de recettes qui est la conséquence du fait que, dans l'établissement du droit de timbre d'émission sur titres étrangers, on n'a pas procédé d'une manière rationnelle. Si le droit de timbre sur titres négociés, perçu à un taux plus élevé sur titres étrangers, a, du point de vue fiscal, déçu dans une telle mesure les espoirs que l'on plaçait en lui, il faut en même temps lui contester la faculté de composer ultérieurement l'imposition qui, dans la plupart des cas, ne se produit pas, lors de l'introduction

du titre étranger sur le marché suisse. En effet, le « timbre d'émission » qui doit imposer, au taux de 1 à 1½ %, l'émetteur ou le premier acquéreur en Suisse du titre étranger ne peut, lorsqu'en fait il n'est pas perçu, être remplacé ni économiquement ni fiscalement par un droit de timbre qui frappe, au taux du 2/5 ‰, ceux qui participent aux négociations ultérieures relatives à ce titre.

En résumé, l'on peut dire : la délimitation étroite des opérations auxquelles la loi lie l'obligation de payer le droit de timbre sur titres étrangers donne, économiquement, prise à des objections et, fiscalement, n'a pas fait ses preuves; en outre, l'élévation du taux frappant les négociations de titres étrangers, introduite en vue de contrebalancer les conséquences de cette délimitation, ne remplit ni économiquement ni fiscalement la fonction de compensation qui lui a été attribuée.

Etant donné cet état de choses, l'idée d'une réforme de la loi devait naître déjà très tôt après l'entrée en vigueur de cette dernière et s'étendre non pas seulement à certains détails, mais à la conception de base des dispositions légales donnant lieu à la critique; toutefois, dans le cadre actuel de la loi sur le timbre, la mise à exécution de cette idée était difficile. En effet, tous les inconvénients résultent nécessairement d'une disposition prévue à l'article 30 de la loi, qui subordonne la perception du « timbre d'émission » à l'occasion de l'introduction de titres étrangers sur le marché suisse, au fait que cette introduction s'effectue sous certaines formes; mais une modification de cette disposition dans le sens de l'imposition de tout titre étranger placé, sous quelque forme que ce soit, sur le marché suisse, se heurterait aujourd'hui à la même résistance qu'à celle qui fit paraître inexécutable cette réglementation du droit de timbre déjà lors des premières délibérations relatives au projet de loi dans les commissions d'experts. L'imposition du coupon par un droit de timbre, telle qu'on se la propose, présente l'heureuse occasion de régler à nouveau de fond en comble, d'une manière plus rationnelle, l'imposition fiscale des titres étrangers. La réglementation nouvelle rationnelle est possible si le législateur considère le timbre d'émission et le timbre sur coupons comme une unité économique et s'il compense l'imposition défectueuse par le timbre d'émission actuel au moyen d'une imposition plus élevée par l'impôt sur les coupons. En conformité de cette idée, il faudrait supprimer complètement

le droit de timbre perçu, en vertu des articles 30 et suiv. de la loi, sur titres étrangers, mais ne frappant en réalité qu'une petite partie des valeurs étrangères introduites sur le marché suisse et n'étant, dès lors, satisfaisant ni du point de vue économique, ni du point de vue fiscal; les titres étrangers qui, aujourd'hui déjà, peuvent être placés en Suisse sous les formes les plus variées sans paiement d'un droit de timbre pourraient alors être placés en Suisse, même sous forme d'émission publique ou d'introduction en bourse, sans paiement d'un droit de timbre. En compensation, on fixerait le droit de timbre sur le coupon du titre étranger à un taux plus élevé que le droit de timbre sur le coupon du titre suisse. La différence entre l'imposition des coupons de titres suisses et celle des coupons de titres étrangers tiendrait en même temps compte de la tendance de politique économique spécialement forte à l'heure actuelle, suivant laquelle les capitaux suisses doivent servir en premier lieu à couvrir le besoin suisse, public et privé, de capitaux. Le présent projet prévoit un taux du 2 % pour le droit de timbre sur coupons de titres suisses et un taux du 4 % pour le droit de timbre sur coupons de titres étrangers. La non-imposition, lors de l'émission, du titre étranger sera plus que simplement compensée par l'élévation de l'imposition de son rendement, et, du point de vue fiscal, cette réglementation présenterait encore l'autre avantage très important que le droit de timbre augmenté sur coupons de titres étrangers atteindrait aussi, immédiatement après l'entrée en vigueur de la nouvelle, le coupon de tous les titres étrangers placés en Suisse avant l'entrée en vigueur de la loi, tandis que, en revanche, une revision des dispositions relatives au timbre d'émission ne serait applicable qu'aux émissions effectuées après l'entrée en vigueur de la loi. La nouvelle réglementation proposée donnerait aux droits de timbre, dans une mesure encore plus forte que jusqu'ici, le caractère d'une imposition de la propriété; par une imposition plus forte des capitaux placés en valeurs étrangères, cette nouvelle réglementation constituerait comme une sorte de droit protecteur en faveur du besoin suisse de capitaux et elle devrait dès lors trouver aussi l'adhésion des représentants des milieux intéressés.

V. Calcul du rendement.

Nous avons tenté de calculer ci-après le rendement présumé des droits de timbre que l'on se propose sur coupons et bonifications d'intérêt :

	Montant du coupon	Montant de l'impôt
	en millions de francs	en millions de francs
I. Droit de timbre sur coupons.		
A. Coupons de titres suisses.		
1. Obligations :		
a. Obligations d'emprunt	240	4,8
b. Obligations de caisse, bons de caisse et de dépôt	140	2,8
2. Actions	230	4,6
3. Parts de capital social de so- ciétés coopératives	10	0,2
Total sur coupons de titres suisses		12,4
A déduire les remboursements aux propriétaires, domiciliés à l'étranger, de titres suisses	40	0,8
Il reste un rendement de		11,6
B. Coupons de titres étrangers	130	5,2
Total sur coupons		16,8
II. Droit de timbre sur bonifications d'intérêt		0,5
Rendement total des deux droits de timbre		17,3
A déduire comme frais d'administration :		
Provisions d'encaissement (art. 2, al. 2 du projet)	fr. 200.000	
Augmentation de frais de l'adminis- tration fédérale des contributions	50.000	0,25
Rendement net en chiffre rond		17
A déduire de nouveau la diminution de recettes provenant de la suppres- sion du droit de timbre sur titres étrangers, dont le montant doit être fixé à		0,2
Sur le montant restant, par		16,8
le 20 %, soit		3,36
revient aux cantons; le solde, par		13,44
peut être porté en compte comme augmentation des recettes de la Confédération provenant des droits de timbre, aug- mentation produite par la revision de la loi.		

Le rendement futur des droits de timbre perçus en vertu de la loi fédérale du 4 octobre 1917, y compris le rendement du droit de timbre sur documents de transport, est évalué par l'administration fédérale des contributions à 20 millions de francs. Après introduction des droits de timbre sur coupons et bonifications d'intérêt, le rendement de tous les droits de timbre perçus en vertu de l'article 41^{bis} de la constitution fédérale s'élèverait à 38 millions en chiffre rond, sur lesquels 7½ millions, soit environ 2 francs annuellement par tête de population, reviendraient aux cantons et environ 30 millions à la Confédération.

Partie spéciale.

Justification par article.

Chapitre premier.

Dispositions générales.

Article premier. La Confédération perçoit, en conformité de la présente loi, des droits de timbre :

- a. sur coupons de titres suisses et étrangers, et*
- b. sur bonifications d'intérêt pour dépôts en banque.*

L'article premier du projet détermine la limite en laquelle la Confédération veut faire usage à nouveau de la compétence à elle accordée par l'article 41^{bis} de la constitution.

La compétence constitutionnelle de la Confédération de percevoir des droits de timbre sur coupons, ne peut être mise en question, car le coupon, qui incorpore d'une manière indépendante le droit à la perception des intérêts et des dividendes, est incontestablement un titre (voir C.O., art. 846 et suiv.) et l'article 41^{bis} de la constitution autorise expressis verbis la Confédération à percevoir des droits de timbre sur titres.

La compétence constitutionnelle de la Confédération de percevoir des droits de timbre sur bonifications d'intérêt ne

peut également pas être mise en doute, attendu que la constitution autorise la Confédération à percevoir des droits de timbre sur documents concernant les opérations commerciales; et déjà lors de la discussion de la nouvelle constitutionnelle on a manifesté clairement l'intention de soumettre au droit de timbre dans un stade ultérieur des travaux législatifs, à côté des objets mentionnés expressément dans l'article constitutionnel (titres, effets de change, quittances de primes et documents de transport), d'autres « documents concernant les opérations commerciales » (voir Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale suisse, mars 1917, exposé du chef du département fédéral des finances, Conseil national p. 23, 39 et 40, Conseil des Etats p. 36; exposés du rapporteur allemand de la commission du Conseil national, Hirter, p. 30, du rapporteur français de la commission du Conseil national, Ador, p. 43, et du rapporteur de la commission du Conseil des Etats, Usteri, p. 41). Les bonifications d'intérêt pour dépôts en banque sont incontestablement des documents concernant les opérations commerciales. « Les documents concernant les opérations commerciales » ne sont pas seulement les documents propres aux opérations commerciales, qui sont traités comme des marchandises (par exemple des titres ou des effets de change), mais tous les documents qui sont particuliers aux opérations commerciales et industrielles. Cela ressort aussi bien de la teneur de la constitution, dans laquelle les documents de transport et les quittances de primes sont comptés parmi les documents concernant les opérations commerciales (« quittances de primes, documents de transport et autres documents concernant les opérations commerciales »), que de l'historique de la prescription constitutionnelle. Le projet constitutionnel du Conseil fédéral (Feuille féd. 1916, IV, page 553 et suivantes) voulait donner à la Confédération la compétence de percevoir des droits de timbre sur « documents d'affaire, tels que titres, effets de change, quittances de primes et documents en usage dans les transports » et a remplacé la notion commune à tous ces « documents d'affaires » par « titres relatifs aux transactions économiques » (op. cit. page 569). La modification que le projet soumis par le Conseil fédéral a subie lors des discussions au sein de l'Assemblée fédérale (remplacement de la désignation « documents d'affaires » par « documents concernant les opérations commerciales ») n'avait pas pour but de souligner que chaque opé-

ration économique devait être soumise au droit de timbre, mais que seules les opérations du commerce devaient être sujettes au droit de timbre. En connexion avec le passage cité du message du 11 décembre 1916, le sens du droit constitutionnel actuel peut en conséquence être donné par la formule: « La Confédération est autorisée à percevoir des droits de timbre sur les titres relatifs aux opérations du commerce et de l'industrie (c'est-à-dire sur les documents concernant les opérations commerciales) ». Les bonifications d'intérêt pour dépôts en banque sont incontestablement compris dans cette notion de documents concernant des opérations commerciales.

L'extension du cercle des droits perçus en vertu de la législation fédérale sur coupons et sur bonifications d'intérêt a pour résultat que les droits cantonaux de timbre et d'enregistrement sur de tels documents, comme aussi sur d'autres documents concernant les mêmes opérations juridiques, ne doivent plus être perçus à l'avenir (voir article 2 de la loi sur le timbre du 4 octobre 1917 combiné avec l'article 3 du présent projet). Par conséquent, dès le moment où un droit fédéral de timbre sur bonifications d'intérêt pour dépôts en banque serait perçu, des droits cantonaux de timbre et d'enregistrement sur quittances d'intérêt pour dépôts en banque, comme aussi sur carnets de dépôts et d'épargne, sur extraits de compte-courant, etc. ne seraient plus permis.

Art. 2. Les droits de timbre sur coupons et bonifications d'intérêt sont perçus, en tant que possible, sur la base des livres, registres et déclarations, que le débiteur du droit a l'obligation de tenir et de présenter suivant les prescriptions que le Conseil fédéral édictera par voie d'ordonnance.

Si, en plus des livres commerciaux ordinaires, il y a lieu de tenir des registres, le Conseil fédéral pourra accorder, par voie d'ordonnance, à ceux qui ont l'obligation de tenir ces registres, une indemnité qui sera calculée au prorata du droit de timbre acquitté.

Pour la perception des droits fédéraux de timbre il n'est pas nécessaire de procéder au timbrage effectif des documents soumis à un droit lorsque le montant total des droits dus peut-être établi sur les données résultant de registres spéciaux ou d'autres moyens de vérification. Cette condition est remplie sans exception pour le droit de timbre

sur le coupon de titres suisses et pour le droit de timbre sur bonifications d'intérêt; la base du calcul de l'impôt peut toujours être établie sur les données des livres tenus par le débiteur du coupon, respectivement sur les données de la banque qui bonifie l'intérêt. Pour le droit de timbre sur le coupon de titres étrangers, la condition est toujours remplie lorsque le paiement du coupon a lieu auprès d'une banque suisse ou par son intermédiaire; la base du calcul de l'impôt, la contre-valeur reçue de l'étranger, peut être trouvée dans les livres tenus par la banque. C'est pourquoi le projet prévoit que la perception du droit de timbre aura lieu sur la base de livres, de registres et de déclarations et il est à prévoir qu'un timbrage effectif des documents ne sera nécessaire que dans des cas exceptionnels. En tant que les personnes soumises à l'obligation de payer les droits de timbre sont astreintes par l'administration fédérale des contributions à tenir des registres spéciaux, nécessaires exclusivement en vue du contrôle de la perception du droit de timbre, il doit leur être accordé le droit d'être indemnisées d'une manière équitable pour les frais résultant de la tenue du registre. Cette indemnité sera calculée rationnellement en pour-cents du montant d'impôt versé à la caisse fédérale; elle n'entraînera pas une augmentation des frais de l'administration fédérale des contributions, attendu que cette dernière, si le paiement du droit de timbre avait lieu par timbrage des coupons ou d'autres documents aurait également à verser une provision aux vendeurs des estampilles (voir arrêté du Conseil fédéral, du 6 avril 1918, concernant la provision pour la vente d'estampilles).

Art. 3. Les articles 2, 3, al. 1, 4, al. 1, 6, 7, al. 1, 8 et 9 al. 1 et 2, lit. c, de la loi fédérale sur les droits de timbre, du 4 octobre 1917, sont applicables dans l'exécution de la présente loi.

Sous réserve du droit de recours, l'administration fédérale des contributions statue sur les différends relatifs à la déduction du montant du droit de timbre de la contre-valeur du coupon ou de la bonification d'intérêt.

En vertu de l'article 3, alinéa 1, les articles des prescriptions générales de la loi sur le timbre du 4 octobre 1917 applicables à la perception des droits sur coupons et sur bonifications d'intérêt font partie intégrante de la présente loi, ce qui donne la possibilité de simplifier sensiblement le texte de la nouvelle loi. L'alinéa 2 institue une instance chargée

de statuer sur les différends que la loi sur le timbre du 4 octobre 1917 n'a pas encore prévus. Si la loi accorde le droit au contribuable ou l'oblige à porter en compte à un tiers — celui qui doit supporter l'impôt — le droit qu'il a acquitté, il y a lieu également de créer une instance compétente pour trancher les différends relatifs à la question de savoir si la mise en compte du droit opérée par un contribuable se justifie d'après la loi. Cette compétence de prendre des décisions est concédée par le projet à l'administration fédérale des contributions; le projet reconnaît en même temps aux intéressés le droit de recourir contre de telles décisions. Les instances de recours sont indiquées à l'article 8 de la loi sur le timbre du 4 octobre 1917 et la procédure de recours est réglée par l'article 102 et suivants de l'ordonnance d'exécution du 20 février 1918.

Chapitre deux.

Droits de timbre sur coupons.

Art. 4. Le droit de timbre est dû sur les coupons des titres suivants, émis en Suisse :

- a. obligations d'emprunt (y compris celles émises conformément à l'article 875 CCS avec droit de gage immobilier), titres de rente, lettres de gage, obligations de caisse, bons de caisse et de dépôt, y compris les titres émis par la Confédération, les chemins de fer fédéraux ou par un établissement autonome créé en vertu d'une loi fédérale, par des cantons ou des communes;*
- b. cédules hypothécaires et lettres de rente émises en série;*
- c. actions et parts sociales de sociétés coopératives;*
- d. actions de jouissance et bons de jouissance.*

Si les titres désignés à l'alinéa 1, lit. a, c et d, sont émis sans coupons, est soumis au droit le document destiné à constater la bonification ou le paiement d'intérêts, de rentes ou de parts de bénéfice. Il en est de même pour les titres désignés à l'alinéa 1, lit b, lorsqu'ils sont émis sous une forme les rendant propres à faire l'objet de transactions commerciales.

Le droit de timbre est dû sur coupons de titres « émis en Suisse ». Le projet désigne comme « émission » la première livraison qui suit la création du titre et dès lors les titres ne

sont « émis en Suisse » que lorsque l'émetteur a son domicile en Suisse ou, pour les groupements de personnes organisés en sociétés et pour les personnes morales, lorsque leur administration ou leur siège principal se trouve en Suisse (voir art. 7, al. 2 ci-après). Les titres émis par des émetteurs de cette nature sont considérés comme « émis en Suisse », même s'il n'a pas été effectué en Suisse d'émission au sens bancaire du mot, lorsque la totalité des titres émis a été placée exclusivement à l'étranger. L'article 4, al. 1, indique en détail les différentes catégories de titres suisses dont les coupons sont soumis au droit de timbre. L'énumération correspond à celles des articles 10, 17 et 25 de la loi sur le timbre du 4 octobre 1917 et son contenu peut être résumé en une phrase : sont soumis au droit de timbre les coupons de toutes les catégories de titres suisses qui, de leur côté, sont, en vertu du chapitre deux de la loi précitée, soumis au droit de timbre sur titres suisses. Toutefois, cette norme générale subit une modification en ce sens que le droit de timbre sur coupons doit également atteindre les coupons de titres suisses qui, même exceptionnellement, ne sont soumis à aucun droit de timbre comme les obligations du crédit public et les actions et parts de capital social de sociétés anonymes et coopératives d'utilité publique). Il n'est guère encore nécessaire, après les considérations exposées au chapitre III de la partie générale du présent message, de justifier d'une manière particulière le fait que spécialement le coupon des valeurs du crédit public doit être atteint par le droit de timbre. Si l'on ne veut pas que le droit de timbre produise des phénomènes de transfert en opposition avec son caractère, il doit atteindre avec le moins de lacunes possible les coupons de toutes les catégories de placements de capitaux et si l'on veut qu'il continue une imposition spéciale du revenu par rente acquis sans travail, on ne voit absolument pas pour quel motif ce revenu par rente devrait rester non-imposé lorsqu'il provient de placements de fortune en valeurs du crédit public.

Il est nécessaire de justifier spécialement l'imposition, prévue à l'alinéa 1, lit. a, des obligations d'emprunt émises conformément à l'article 875 C. c. s. avec droit de gage immobilier et l'imposition, prévue à l'alinéa 1, lit. b, des coupons des cédulas hypothécaires et des lettres de rente émises en série. La compétence de percevoir des droits de timbre sur titres, accordée à la Confédération par l'article 41^{bis} de la

constitution, ne s'étend pas aux documents du trafic immobilier et la loi du timbre du 4 octobre 1917 (art. 10, lit. c) n'impose les obligations d'emprunt garanties par un gage immobilier conformément à l'article 875 du code civil suisse et les cédules hypothécaires et lettres de rente émises en série conformément à l'article 876 du code civil suisse qu'« en tant que ces titres sont propres à faire l'objet de transactions commerciales »¹⁾. Aucune critique contre l'imposition sans exception des coupons de titres de ce genre ne saurait donc se baser valablement sur la constitution. Pour autant qu'il s'agit ici de coupons d'obligations d'emprunt émises conformément à l'article 875 C. c. s. avec droit de gage immobilier, de telles critiques seraient d'autant moins fondées

¹⁾ Il n'était pas nécessaire, du point de vue constitutionnel, d'appliquer cette règle aux obligations d'emprunt garanties par un gage immobilier conformément à l'article 875 du code civil suisse; en effet, des obligations de cette nature ne sont pas des documents du trafic immobilier. Elles ne sont pas des titres fonciers au sens de l'art. 865 du code civil suisse (voir Wieland, les droits réels du code civil suisse, 1909, pages 427 et suiv.), mais des créances pour lesquelles est constituée séparément une hypothèque accessoire, ne figurant pas dans les différents titres. (C. C. S., art. 875, chiffre 1) ou (C. C. S., art. 875, chiffre 2) des obligations grevées d'un gage en faveur des obligataires, «*Obligationen mit Pfandrecht am Grundpfandrecht*» (Huber, Erläuterungen, 1902, p. 737). Le principal rapport de créance a sa base dans le code des obligations; la garantie par gage immobilier ou par droit de gage sur une semblable garantie est accessoire et, par cet élément accessoire, les obligations d'emprunt ne sont pas plus soustraites à la compétence fiscale de la Confédération que ne le serait par exemple un effet de change si, en garantie de la créance de change, on constituait un gage immobilier. Le fait que, du point de vue du droit de timbre, les obligations d'emprunt garanties par un gage immobilier conformément à l'art. 875 du code civil suisse ont été mises sur le même pied que les cédules hypothécaires et les lettres de rente émises en série conformément à l'art. 876 du code civil suisse a été amené uniquement par le désir du législateur de traiter de même également du point de vue fiscal ces catégories de titres proches parentes du point de vue économique. — L'application aux cédules hypothécaires et aux lettres de rente émises en série du droit de timbre suivant art. 10 de la loi dans tous les cas où «*les titres sont propres à faire l'objet de transactions commerciales*» a été effectuée sur la base d'un préavis présenté par le rédacteur du code civil, Monsieur le Prof. Dr Eugène Huber, préavis dont nous voulons reproduire ici les passages suivants: «*Bei diesen Titeln (i. e. den in Serien ausgegebenen Schuldbriefen und Gülden) handelt es sich nicht um das Akzessorium des Pfandrechts und das Prinzipale der Forderung, sondern um eine einheitliche Belastung des Grundstückes, und die Urkunden, Schuldbriefe wie Gülden, sind Wertpapiere. Als solche würden sie der bundesrechtlichen Stempelabgabe unterstellt sein, während sie doch wieder auf der andern Seite eine Art des Grundpfandes, ein selb-*

que ces obligations (voir les explications dans la note) ne sont pas des « documents du trafic immobilier » et, en conséquence, ne sont absolument pas soumis à la souveraineté de la Confédération en matière de droits de timbre. En tant qu'il s'agit de coupons de cédules hypothécaires et de lettres de rente émises en séries conformément à l'article 876 C. c. s., de telles critiques ne peuvent être soulevées, attendu que le coupon ne peut en aucun cas être considéré comme document du trafic immobilier. En effet, le coupon n'est pas seulement un accessoire de l'obligation principale, il n'incorpore pas seulement le droit accessoire à la perception d'intérêts (droit accessoire s'ajoutant au droit principal incorporé dans le titre principal) mais il est encore un titre incorporant spécialement ce droit accessoire, titre qui, par le fait qu'il est détaché de l'obligation principale, devient

ständiges Grundpfandrecht im Sinne einer dinglichen Belastung von Grundstücken darstellen und als solche Urkunden unter die fragliche Klausel fallen. Wie soll nun dieses Dilemma gelöst werden? Bekennt man sich zur einfachen Alternative für alle Schuldbrief- und Gültitel, so ergibt sich, man mag sich so oder anders entscheiden, ein unbefriedigendes Resultat, indem entweder der fraglichen Klausel eine über ihre Motivierung offenbar hinausreichende Bedeutung beigelegt oder umgekehrt ihr auf einem wichtigen Gebiet jede Bedeutung entzogen wird. Ersteres wäre der Fall, wenn das Forderungsverhältnis, das bei Schuldbrief und Gült vorliegt, schlechtweg unbeachtet bliebe, letzteres dagegen, wenn die dingliche Haftung und Sicherung nicht berücksichtigt würde. Richtiger scheint es zu sein, unter diesen Umständen bei den Schuldbriefen und Gülteln einen Unterschied zu machen, je nachdem bei ihnen das Moment der Forderung oder das Moment der dinglichen Belastung und Haftung überwiegt. Für die ersten Fälle wird die Stempelabgabe wie von andern Wertpapieren beansprucht werden können, ohne dass die dingliche Belastung des Grundstückes dies zu hindern vermag, während umgekehrt für die letztern Fälle die Klausel betreffend den Grundpfandverkehr zur Anwendung gebracht und die Stempelabgabe bundesrechtlich als ausgeschlossen betrachtet werden muss. In welchen Fällen nun aber überwiegt in den Schuldbrief- und Gültiteln die Forderung und in welchen die dingliche Belastung? Darüber kann natürlich nicht für jedes einzelne Rechtsverhältnis entschieden werden, das wäre ganz und gar unpraktisch. Vielmehr muss darüber nach allgemeinen Kriterien entschieden werden, und diese finden sich nun auch in dem Umstand, dass gewisse Arten dieser Urkunden wesentlich für den Verkehr hergerichtet sind und andere nicht. Fehlt es an einer solchen Herstellung, so wiegt die dingliche Belastung, das selbständige Grundpfandrecht vor und wird die Klausel anwendbar. Ist die Urkunde dagegen für den Verkehr speziell hergerichtet, so wiegt umgekehrt das Forderungswertpapier vor und erscheint eine Anwendung der Klausel ausgeschlossen, mithin die bundesrechtliche Stempelabgabe als gerechtfertigt.»

susceptible de circuler d'une manière indépendante; le débiteur du coupon est tenu de ne payer qu'au porteur du coupon et il ne pourrait en aucun cas, s'il a émis en série des cédules hypothécaires ou des lettres de rente avec coupons, payer les intérêts par exemple au porteur du titre de l'obligation si ce dernier n'est pas en mesure de présenter le coupon. Les coupons des cédules hypothécaires et des lettres de rente émises en série ne sont pas des documents du trafic immobilier parce que la loi (loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 29 avril 1889, art. 41) dispose que la poursuite ayant pour objet des intérêts ou annuités garantis par hypothèque peut s'opérer par voie de saisie ou de faillite et n'exige pas la réalisation du gage.

Formellement, l'objet des droits de timbre perçus par la Confédération est toujours un document; matériellement, par contre, c'est le rapport juridique dont fait foi le document. Il n'y aurait pas de sens à frapper d'un droit de timbre un rapport juridique lorsqu'il a pour conséquence l'établissement d'un document et, en revanche, de ne pas percevoir de droit de timbre lorsqu'il n'est pas établi de document (voir les explications dans la partie générale du présent message, chapitre premier). Il est dans l'intérêt du fisc aussi bien que dans l'intérêt du payeur d'impôt que le droit de timbre qui frappe un rapport juridique régulièrement constaté par document suivant les usages des relations économiques soit également perçu lorsque, dans des cas exceptionnels, le rapport juridique n'est pas constaté par document. En vertu de ce principe, la loi sur le timbre (art. 46), al. 1) prévoit par exemple la perception du droit de timbre sur quittances de prime également dans les cas où il n'est pas établi de quittance. Et, en vertu du même principe, l'article 4, al. 2, du projet stipule que le droit de timbre sur coupons doit être également perçu dans les cas où les documents désignés à l'alinéa 1, lit. a, c. et d, sont émis sans coupons. Dans les cas de ce genre, l'objet formel du droit de timbre est le document destiné à constater la bonification ou le paiement d'intérêts ou de parts de bénéfice. Toutefois, en conformité de l'article 10, lit. c, de la loi sur le timbre, cette prescription ne doit être appliquée aux documents qui, en l'absence de coupons, sont destinés à constater le paiement ou la bonification des intérêts échus sur cédules hypothécaires ou lettres de rente émises en série, que si ces titres sont émis en une forme les rendant propres à faire l'objet

de transactions commerciales. Cette condition doit toujours être considérée comme remplie lorsque les titres en question sont stipulés au porteur ou à ordre, lorsqu'ils sont émis par offre publique ou par offre adressé à un cercle de personnes d'une certaine étendue lorsqu'ils sont admis à une bourse suisse ou étrangère pour y faire l'objet de négociations ou y être cotés ou y sont admis conformément aux assurances données lors de l'émission.

Art. 5. Le droit de timbre n'est pas perçu sur coupons des obligations d'emprunt et des bons de caisse émis, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, par la Confédération et les chemins de fer fédéraux, et avant l'entrée en vigueur de l'article 41^{bis} de la constitution fédérale, par les cantons, avec la garantie de l'exemption d'impôt.

En tant qu'il s'agit de titres émis par la Confédération elle-même et par les chemins de fer fédéraux avec la garantie de l'exemption d'impôt, voir l'exposé des motifs à la partie générale du présent message, chapitre trois, 3, A, c, aa. Par obligations d'emprunt émises par la Confédération et les chemins de fer fédéraux il y a lieu de comprendre également les titres émis en son temps par le chemin de fer de la Suisse centrale, par le chemin de fer du Jura—Simplon, etc., avec la garantie de l'exemption d'impôt, et dont la Confédération est devenue depuis lors débitrice.

Par contre il est nécessaire d'exposer spécialement les motifs de l'extension de l'exemption d'impôt également aux coupons émis, avec la garantie de l'exemption d'impôt, par les cantons avant l'entrée en vigueur de l'article 41^{bis} de la constitution fédérale. Le législateur fédéral n'est pas tenu d'accorder cette concession, attendu qu'avant l'entrée en vigueur de l'article 41^{bis} de la constitution fédérale les cantons avaient seulement la faculté de déclarer, lors de l'émission d'obligations d'emprunts cantonaux, que les coupons de ces obligations ne seraient frappés d'aucun droit de timbre perçu ou pouvant être perçu à l'avenir par le canton débiteur, et, en fait, certains cantons ont donné cette teneur à la clause d'exemption d'impôt. Il est vrai que dans certains cas des obligations d'emprunts cantonaux furent émises avec une clause d'exemption d'impôt plus large; d'après les prospectus et les conditions de l'emprunt imprimées sur les titres mêmes, les coupons doivent être payés «exempts de tout impôt» (et non pas seulement libres des impôts du canton débiteur). Si la Confédération voulait percevoir le

droit sur de pareils coupons, la perception ne serait au fond — pour autant qu'une déclaration de nullité de la clause d'exemption d'impôt ne serait pas énoncée en même temps — pas autre chose qu'une imposition des cantons par la Confédération. Les cantons qui se sont engagés à acquitter les coupons sans déduction de droits, devraient payer de leurs propres moyens, en plus du montant total du coupon, les droits à la Confédération. Vu cet état de choses, le fait de considérer le rapport existant entre la Confédération et les cantons commande impérieusement de renoncer à la perception d'un droit dans tous les cas où des obligations d'emprunts cantonaux ont été émises avec la classe «exempts de tout impôt» (et non pas avec la clause «exempts de tout impôt cantonal») avant l'entrée en vigueur de l'article 41^{bis} de la constitution fédérale. Jusqu'à cette époque la souveraineté fiscale en matière de timbre appartenait exclusivement aux cantons; le transfert de cette souveraineté à la Confédération est entré dans la domaine de la réalité seulement dans le cours de l'année 1916; jusque-là, un canton pouvait émettre ses obligations avec la clause d'exemption illimitée d'impôt, en pensant se mouvoir dans la sphère de sa propre souveraineté fiscale. Par contre, aucun motif suffisant ne pourrait être énoncé en faveur d'un traitement exceptionnel des coupons des obligations d'emprunts cantonaux émises après l'entrée en vigueur de l'article 41^{bis} de la constitution fédérale avec la clause «exempts d'impôt», car à partir du moment où l'autorisation de percevoir des droits de timbre a été transférée à la Confédération, aucun canton n'avait plus la faculté d'assurer l'exemption générale d'impôt; il pouvait renoncer aussi pour l'avenir à percevoir ses propres droits de timbre sur les coupons de ses emprunts, mais il ne lui était plus permis de limiter les compétences concédées par la constitution au législateur fédéral.

Si la clause d'exemption d'impôt a été accordée par un débiteur qui ne possédait pas lui-même la souveraineté fiscale (par exemple par des communes, des sociétés anonymes, etc.), ce débiteur s'est ainsi engagé à acquitter par ses propres moyens les droits de timbre qui pourraient être perçus après l'émission des obligations (voir dans la partie générale du présent message, chapitre III, 3, A, c, bb). Conformément à ce qui précède le droit doit être perçu sur les coupons de telles obligations. En revanche, le projet veut empêcher que l'on puisse émettre à l'avenir de pareilles obligations (voir art. 10, al. 1, ci-après).

Art. 6. Sont assimilés aux coupons d'obligations suisses les documents servant à la perception, au paiement, à la cession, à la bonification ou à la mise en compte :

- a. de fractions d'intérêt lorsque le débiteur du coupon rem-bourse les obligations, les bons de caisse et de dépôt avant l'expiration d'une échéance de coupon;*
- b. d'intérêt ou de rentes qui dérivent d'inscriptions au livre des créances concernant des tranches d'emprunts émis publiquement;*
- c. de primes sur les obligations d'emprunt à primes sorties du tirage avec une prime.*

Sont assimilés aux coupons d'actions suisses les documents servant à la perception, au paiement, à la cession, à la bonification ou à la mise en compte de répartitions de bénéfices. Sont considérés comme répartitions de bénéfices les prestations gratuites, en numéraire ou appréciables en argent, effectuées par la société anonyme aux possesseurs de droits de participation à la société (boni, répartitions d'actions gratuites, etc.), ainsi que les parts dans le produit de la liquidation de sociétés anonymes ou de sociétés coopératives excédant les versements.

En pratique, il se produit fréquemment que le débiteur du coupon, notamment la banque qui a émis des obligations de caisse, a acquis de nouveau le titre entre deux échéances de coupon. Les fractions d'intérêt ayant couru depuis le jour de la ré-acquisition sont, dans les cas de ce genre, ou bien acquittées ou bien portées en compte contre prestation du vendeur à l'acquéreur. Comme il n'existe pas de motif décisif pour laisser échapper au droit de timbre des intérêts de cette nature, le projet (art. 6, al. 1, lit. a) assimile à l'échéance du coupon le paiement, la bonification ou la mise en compte de fractions d'intérêt.

Afin d'empêcher qu'il soit trop facile de tourner la loi, l'article 6, al. 1^{er}, lit. b, assimile aux coupons des obligations d'emprunt les documents faisant foi d'intérêts ou de rentes bonifiés ou payés qui dérivent d'inscriptions au livre des créances concernant des tranches d'emprunts émis publiquement. Sans cette prescription, il arriverait très fréquemment que, pour échapper au droit de timbre, débiteur et créancier s'entendraient pour renoncer à l'émission d'obligations d'emprunt et pour les remplacer par des inscriptions au livre des créances.

Enfin, l'article 6, al. 1, lit. c, assimile aux coupons d'obligations d'emprunt : les obligations d'emprunt à primes sorties au tirage avec une prime. Cette prescription trouve sa justification suffisante dans la technique des emprunts à primes et dans le caractère de la prime elle-même, qui n'est pas autre chose qu'une forme spéciale de paiement d'intérêt. Les emprunts à primes sont des emprunts d'amortissement. Dans les emprunts d'amortissement normaux, une partie de l'annuité (quote d'amortissement) est employée au remboursement annuel d'un certain nombre d'obligations, tandis que la seconde partie sert à payer les intérêts des titres non encore amortis. Par contre, les emprunts à primes ou ne produisent aucun intérêt, ou ne produisent qu'un intérêt très bas, inférieur à l'intérêt en usage dans le pays. La partie de leur annuité se rapportant à la quote d'amortissement est, comme pour tous les autres emprunts d'amortissement, utilisée chaque année au remboursement régulier, au pair, d'un certain nombre de titres tandis que, par contre, la partie de l'annuité épargnée par suite du fait qu'il n'est versé ou aucun intérêt ou un intérêt à un taux inférieur, partie de l'annuité qui, dans les emprunts d'amortissement ordinaires, devrait être utilisée au service des intérêts, revient, sous forme de primes, à un certain nombre d'obligations désignées par tirage ou par tout autre mode basé sur le hasard. Les primes doivent donc être considérées comme les prestations du débiteur de l'emprunt remplaçant les intérêts ordinaires; ce que l'ensemble des créanciers de l'emprunt perçoit en moins revient, sous forme de primes, à quelques obligataires favorisés par le sort. Or, si le coupon d'obligations productives d'un intérêt ordinaire doit être soumis à un droit de timbre, il faut également frapper de ce droit de timbre, si l'on ne veut pas favoriser les obligations à primes, les primes de ces obligations acquittées en lieu et place d'intérêts.

La disposition de l'article 6, al. 2, suivant laquelle on assimile aux coupons d'actions suisses les documents servant à des prestations gratuites, en numéraire ou appréciables en argent effectuées par la société anonyme aux actionnaires sert également à empêcher que la loi soit éludée par trop facilement. S'il n'existait pas une semblable disposition légale, on pourrait être tenté de déclarer une partie du bénéfice disponible pour la répartition non pas comme dividende mais de le répartir à titre de bonus ou sous une autre désignation quelconque. En outre, cette disposition

doit obtenir que précisément dans les répartitions de bénéfices les plus considérables (versement d'un gros bonus ou répartition d'actions dont la libération a lieu totalement ou partiellement au moyen de ressources de la société (actions gratuites), il se produise une imposition fiscale proportionnée à la capacité contributive établie par ces répartitions de bénéfices. Cette disposition aura pour conséquence qu'en cas de répartition d'actions gratuites il sera perçu en même temps deux droits de timbre : le droit de timbre sur coupons, de 2 %, sur la part de bénéfice utilisée à la libération des nouvelles actions et le droit de timbre d'émission (art. 18 de la loi fédérale du 4 octobre 1917) au 1½ % de la valeur nominale des nouvelles actions émises, par conséquent le 3½ % au total de la valeur nominale du nouveau capital-actions, ce qui, pour des bénéfices extraordinaires de cette nature, ne saurait être considéré comme trop élevé.

A par cela, l'article 6, al. 2, du projet atteint les parts excédant les versements dans le produit de la liquidation. Si, lors de la liquidation d'une société anonyme ou d'une société coopérative, il est versé aux ayants droit plus du 100 % de leur versement, c'est-à-dire, pour des actions entièrement libérées, plus que la valeur nominale, pour des actions libérées seulement partiellement, plus que la partie versée de la valeur nominale, et, pour des bons de jouissance, plus que la valeur nominale du titre, l'excédent provient soit des réserves qui ont été constituées avec les bénéfices non répartis dans les années précédentes, soit des bénéfices réalisés seulement dans le courant de la liquidation, c'est-à-dire durant la dernière période de coupons. Dans les deux cas, l'imposition de bénéfices de ce genre paraît absolument aussi justifiée que l'imposition des parts de bénéfice distribuées comme dividendes; en effet, dans ces cas également, on se trouve en présence de revenu acquis sans travail. Si, lors d'une fusion, il a été offert aux actionnaires de la société absorbée des actions de la société nouvelle, le droit de timbre devrait être élevé au montant dont la valeur d'émission des nouvelles actions excède la valeur nominale des anciennes.

Art. 7. Les coupons de titres de la nature désignée à l'article 4, émis à l'étranger, ou d'autres titres remplissant à l'étranger la même fonction économique, sont soumis au timbre lorsque le droit de propriété, d'usufruit ou de jouissance sur le titre dont les coupons sont détachés appartient.

au moment de l'échéance des coupons, à une personne domiciliée en Suisse.

Est considéré comme domicilié en Suisse celui qui a en Suisse son domicile ou sa résidence durable. Les groupements de personnes organisés en sociétés et les personnes morales sont considérés comme ayant leur domicile en Suisse lorsque leur administration ou leur siège principal se trouve en Suisse.

Sont assimilés aux coupons désignés à l'alinéa 1^{er}, les coupons de titres étrangers qui sont payés, acquis ou encaissés en Suisse et qui sont envoyés à l'étranger pour la perception de la contre-valeur. Le droit de timbre n'est pas dû sur coupons payés, acquis ou encaissés en Suisse et envoyés à l'étranger pour la perception de la contre-valeur, s'ils ont été adressés de l'étranger à une banque suisse ou détachés par une telle banque de titres se trouvant en dépôt auprès d'elle et dont les propriétaires, usufruitiers ou ayants droit la jouissance ne sont pas domiciliés en Suisse. Est assimilé à une banque suisse la succursale en Suisse d'une banque étrangère.

Les dispositions de l'article 4, al. 2, et de l'article 6 sont applicables par analogie.

La notion du titre «émis à l'étranger» doit être déduite *ex contrario* de la notion du titre «émis en Suisse», qui sert de base à l'article 4. Si tout titre dont l'émetteur est une personne domiciliée en Suisse ou une personne morale du droit public ou du droit civil suisse est «émis en Suisse», tous les titres dont l'émetteur n'est pas suisse, au sens de ce qui précède, doivent être considérés comme «émis à l'étranger». Les coupons de ces titres sont soumis au droit de timbre suivant l'article 7, même lorsque l'émission au sens bancaire ou l'établissement de l'acte écrit a eu lieu exclusivement en Suisse et si la totalité de l'émission a été placée en Suisse.

Le cercle des titres étrangers dont les coupons doivent être soumis au droit de timbre en vertu de l'article 7 est délimité d'une façon claire par le renvoi à l'énumération des différentes catégories de titres effectuée à l'article 4 et par la phrase complémentaire: «ou d'autres titres remplissant à l'étranger la même fonction économique». Cette phrase complémentaire a pour but d'écarter tout doute quant à

l'obligation d'acquitter le droit de timbre dans les cas également où la pratique financière étrangère utilise d'autres formes de documents que ceux usités en Suisse ou dans lesquels les documents ont, d'après la législation étrangère, un autre caractère que d'après le droit de société suisse. Dans ce cas, il serait indifférent de savoir si les documents sont des « titres » au sens de l'une quelconque des nombreuses définitions des titres usitées dans la littérature du droit commercial; les coupons sont soumis au droit de timbre dès que les titres remplissent des fonctions économiques incombant en Suisse aux catégories de titres énumérées à l'article 4, al. 1er.

L'obligation de payer le droit de timbre sur coupons de titres étrangers est subordonnée à la condition que le droit de propriété, d'usufruit ou de jouissance sur le titre appartienne, à l'époque de l'échéance du coupon, à une personne domiciliée en Suisse ou que le coupon soit l'objet de négociations en Suisse et soit envoyé à l'étranger en vue de la perception de la contre-valeur. Cette délimitation des conditions de l'obligation de payer l'impôt garantit la soumission effective à l'impôt de tous les coupons étrangers qui doivent être soumis à un droit de timbre. Le droit de timbre est perçu sur tout coupon d'un titre étranger lorsque le propriétaire est domicilié en Suisse, que l'encaissement du coupon ait lieu par l'intermédiaire d'une banque suisse ou sans intermédiaire de cette nature (par exemple par envoi direct du coupon à l'étranger ou par assignation de la contre-valeur par une banque étrangère, auprès de laquelle les titres sont déposés); et il est perçu sur tous les titres étrangers faisant l'objet de négociations en Suisse, dans quel cas la question de savoir si le propriétaire de ces titres est domicilié en Suisse ou à l'étranger n'est pas essentielle d'emblée et en principe. En revanche, les coupons étrangers, même lorsqu'ils sont encaissés en Suisse ou y font l'objet de négociations quelconques, ne doivent être soumis à aucun droit de timbre lorsqu'ils parviennent de l'étranger à une banque suisse, par exemple dans des opérations d'arbitrage ou lorsqu'ils sont détachés de titres étrangers qui (par exemple comme dépôts ouverts ou comme nantissements pour avances de crédits lombards) se trouvent en la garde d'une banque suisse et n'appartiennent pas à une personne domiciliée en Suisse. Ces deux exceptions, formellement circonscrites dans le projet, tiennent compte dans une mesure pleine et entière du vœu justifié des banques suisses suivant lequel la percep-

tion du droit de timbre ne doit pas entraîner de préjudice pour les opérations d'arbitrage et de dépôt de titres.

Pour les titres nominatifs et à ordre, il sera facile, dans la règle, de répondre à la question de savoir si leur propriétaire est domicilié en Suisse ou à l'étranger; en revanche, pour les titres au porteur, on ne pourra pas toujours décider de prime abord si les titres mis en gage ou déposés par une personne domiciliée à l'étranger auprès d'une banque suisse ou par une personne domiciliée en Suisse auprès d'une banque étrangère sont restés la propriété de la personne qui les a mis en nantissement ou qui les a déposés ou si la propriété en a été transférée au créancier-gagiste ou à celui qui en a la garde, si, par conséquent, le débiteur ou le déposant possède un droit réel à la restitution des mêmes titres, suivant leur nature et leurs numéros ou uniquement un droit suivant le code des obligations à la restitution d'un nombre égal de titres de même nature mais non pas des mêmes titres. La cession de propriété en vue de garantir une créance est assez fréquemment utilisée dans les opérations de banque entre autres parce qu'elle dispense le créancier de la nécessité de recourir à une poursuite en réalisation de gage et lui permet de procéder lui-même à la réalisation des titres. Mais on utilise aussi dans les opérations de dépôts en banque les formes les plus différentes, en lesquelles la propriété tantôt reste au client de la banque, tantôt passe à cette dernière. Si, dès lors, on veut, conformément à l'idée principale de l'article 7 du projet, empêcher que des personnes domiciliées à l'étranger soient frappées par le droit de timbre sur coupons de titres étrangers, il faudra, pour ces formes d'opérations lombardes et d'opérations de dépôts, interpréter la notion du droit de jouissance suivant son importance économique. Si une personne domiciliée à l'étranger a mis en gage ou en dépôt auprès d'un banquier suisse des titres étrangers, ce n'est pas le banquier qui perçoit, par l'encaissement des coupons de ces titres, un revenu acquis sans travail, mais c'est le client de la banque qui a mis les titres en gage ou en dépôt et auquel la contre-valeur des coupons doit être bonifiée ou portée en compte sous une forme quelconque même si le banquier possédait, du point de vue du droit civil, la propriété des titres. Dans des cas de ce genre, la banque ne doit pas être soumise à un droit de timbre et le client de la banque, lorsqu'il a son domicile à l'étranger, ne doit non plus être soumis à la prestation fiscale ni directement, ni indirectement en ce sens que le droit de timbre

serait perçu auprès de la banque et transféré par cette dernière au client d'une manière ouverte ou cachée. La prescription de l'article 7, al. 1^{er}, doit, dès lors, être comprise en ce sens que des coupons de titres étrangers sont l'objet du droit de timbre lorsque la contre-valeur du coupon devient, économiquement, partie intégrante du revenu d'une personne domiciliée en Suisse. Ils ne seraient, par conséquent, pas soumis au droit de timbre si les titres dont ils sont détachés sont mis en gage ou déposés en Suisse par un débiteur ou un déposant domicilié à l'étranger même si la mise en gage ou le dépôt devait avoir entraîné le transfert de droit civil de la propriété. Cette interprétation économique de la prescription stipulée à l'article 4 du projet entraînera également une protection efficace du fisc contre des abus qui, sans elle, pourraient facilement se produire. Rien ne serait plus simple pour une banque domiciliée en Suisse que de transférer à une banque étrangère amie, chaque fois quelques jours avant la date d'échéance des coupons, la propriété de titres étrangers lui appartenant pour se faire transférer à nouveau cette propriété, quelques jours après, à un prix diminué du montant du coupon. Comme des opérations de ce genre en vue d'éluder la loi ne changeraient rien économiquement, que la contre-valeur des coupons revient néanmoins (sous forme de la différence entre le prix plus élevé de vente et le prix moindre de rachat) à la banque suisse, l'administration des contributions serait autorisée à ne pas reconnaître des manœuvres de cette nature.

La notion de « personne domiciliée en Suisse » est définie d'une manière plus détaillée en connexion avec la prescription de l'article 33, al. 2, de la loi sur le timbre du 4 octobre 1917. Il y a cependant, en deux cas, des exceptions à cette prescription. Pour les raisons sociales individuelles, ce n'est pas (comme à l'art. 33, al. 2, de la loi précitée) l'inscription au registre du commerce qui fait règle, mais le domicile ou la résidence durable en Suisse du titulaire de la raison sociale. Pour les sociétés commerciales et les personnes morales, on ne tient pas compte de l'inscription au registre du commerce, mais du siège principal fixé statutairement ou de l'exercice effectif de l'administration en Suisse.

Art. 8. Le droit de timbre est fixé :

- a. sur coupons de titres suisses : au deux pour cent du montant auquel le débiteur du coupon paie ce dernier ;*
sur les documents assimilés aux coupons de titres

suisses par l'article 6, al. 1^{er}, lit. a et b, et al. 2 : au deux pour cent du montant payé, mis en compte ou bonifié;

b. sur coupons de titres étrangers et sur les documents assimilés à ces coupons par l'article 7, al. 4, combiné avec l'article 6, al. 1, lit. a et b, et al. 2 : au quatre pour cent de la contre-valeur perçu de l'étranger;

c. sur les obligations à primes sorties au tirage avec une prime : au six pour cent de la prime pour obligations à primes suisses et au dix pour cent de la prime pour obligations à primes étrangères.

Le droit sur coupons de parts de capital social de sociétés coopératives suisses n'est pas perçu si le montant du droit est inférieur à cinq centimes par coupon.

Le taux d'impôt du 2 % pour coupons de titres suisses (qui, si le capital placé en titres produit une rente moyenne de 5 %, correspond à une charge de 1‰ de la valeur du capital des titres) et des documents assimilés à ces coupons doit être considéré, étant donné la capacité contributive de la source fiscale, comme modéré voire même minime en comparaison avec les taux d'impôt correspondants de la législation fiscale étrangère. La base du calcul de l'impôt est « le montant auquel le débiteur du coupon paie ce dernier »; il en résulte que, pour les valeurs produisant dividendes, dont le montant du coupon oscille chaque année, le droit de timbre sera aussi soumis d'année en année à des pôt est « le montant auquel le débiteur du coupon paie ce droit de timbre sera aussi soumis d'année en année à des oscillations. Pour le calcul du droit, les déductions que le débiteur du coupon a la faculté d'opérer sur les montants des coupons en vertu des articles 16, 24, al. 3, et 29 de la loi sur le timbre du 4 octobre 1917 ne doivent pas plus être prises en considération que des créances que le débiteur du coupon compense en les portant en déduction d'un montant versé à un de ses créanciers.

A côté du taux d'impôt de 2 % pour coupons suisses se trouve un taux de 4 % pour coupons étrangers. L'explication de cette différence établie entre coupons de titres suisses et coupons de titres étrangers est donnée au chapitre IV de la partie générale du présent message. Nous nous contenterons de rappeler ici qu'en vue de compenser cette augmentation de charge, on a accordé aux milieux intéressés un très précieux allègement : la suppression du droit qui est dû, suivant les articles 30 à 32 de la loi sur le timbre du 4 octobre

1917, à l'occasion de l'émission ou de l'introduction en bourse de titres étrangers (voir art. 21 du projet). La base du calcul de l'impôt du droit de timbre sur coupons de titres étrangers est « la contre-valeur perçue de l'étranger »; il est indifférent, pour la perception du droit de timbre, de quelle manière cette contre-valeur est perçue, si c'est par assignation, chèque, bonification en compte-courant ou d'une autre manière. La contre-valeur « perçue de l'étranger » n'est pas toujours identique à la valeur nominale du coupon; si le coupon du titre étranger est soumis à l'étranger à un impôt sur les coupons, qui y est perçu même si le paiement du coupon a lieu pour le compte de personnes domiciliées en Suisse, il faudra, lors du calcul de la « contre-valeur », qui sert de base au calcul du droit de timbre suisse, porter en déduction de la valeur nominale l'impôt étranger sur le coupon. Le rendement du droit de timbre dépendra dans une très forte mesure de l'état des cours du change étranger.

Le taux du droit de timbre à percevoir sur les obligations à primes sorties au tirage avec une prime, peut être fixé à une échelle sensiblement plus élevée que le taux d'impôt du droit de timbre sur les coupons proprement dit. Il s'agit, en effet, dans ce cas, d'un bénéfice aléatoire, qui revient à son bénéficiaire sans prestation économique quelconque et qui, précisément par le fait qu'il est dû au hasard, entraîne pour le bénéficiaire, au moment où il se réalise, une capacité contributive particulièrement plus élevée. La législation fiscale de nombreux Etats étrangers a depuis longtemps déjà soumis la prime à un droit de timbre spécial; par exemple, la France prélève, comme impôt perçu une fois pour toutes, le 10 % et l'Italie le 20 % de la prime (l'impôt était également perçu en Autriche au taux du 20 %). D'une manière analogue à la différence établie entre coupons suisses et coupons étrangers, le projet fait également une distinction entre obligations à primes suisses et obligations à primes étrangères et impose la prime des premières au taux du 6 et la prime des secondes au taux du 10 %. La base du calcul de l'impôt est la prime, tandis que, en revanche, aucun droit de timbre n'est dû sur le montant auquel est remboursée chacune des obligations à primes émises, même celles qui ne sont pas favorisées d'une prime.

Etant donnés les montants extrêmement bas des parts sociales de certaines sociétés coopératives suisses (par exemple des sociétés de consommation), le droit perçu en vertu de l'article 8, al. 1^{er}, lit. a donnerait une somme minime

(si, par exemple, une part de capital social était de fr. 20 et qu'un dividende de 5 % soit distribué, le droit de 2 % du montant du coupon de fr. 1 serait de 2 centimes). Les frais de perception et les frais causés à la société coopérative par suite du paiement et de la déduction des montants de l'impôt ne seraient pas, dans de pareils cas, en rapport rationnel avec le revenu. C'est pourquoi l'article 8, al. 2, du projet prévoit que le droit sur parts de capital social de sociétés coopératives n'est pas perçu si le montant du droit est inférieur à 5 centimes par coupon.

Art. 9. Le droit de timbre est échu :

- a. sur coupons de titres suisses : à l'échéance du coupon;*
- b. sur les documents assimilés aux coupons de titres suisses par l'article 6, al. 1^{er}, lit. b et c, et al. 2 : à l'échéance de l'intérêt, de la part aux bénéfices ou de la prime;*
- c. sur coupons de titres étrangers et sur les documents assimilés à ces coupons par l'article 7, al. 4, combiné avec l'article 6, al. 1^{er}, lit. b et c, et al. 2 : à la réception de la contre-valeur de l'étranger;*
- d. sur fractions d'intérêt en cas de remboursement d'obligations suisses ou étrangères avant l'échéance du coupon : lors du paiement de la bonification ou de la mise en compte de la fraction d'intérêt.*

La fixation de l'époque à laquelle le droit de timbre est échu au paiement peut, en tant qu'il s'agit de coupons de titres suisses et de documents assimilés à ces coupons, être liée directement au rapport existant entre le débiteur du coupon et celui qui a droit à percevoir la contre-valeur : l'échéance du coupon entraîne l'obligation de payer le droit de timbre; au jour où le propriétaire du coupon peut exiger le paiement, le droit de timbre est également dû au fisc. Etant donné qu'au point de vue du droit civil on se base sur l'échéance du coupon, il s'ensuit que le droit n'est pas échu aussi longtemps que le débiteur du coupon est au bénéfice d'un délai de paiement accordé par le tribunal ou, pour des obligations d'emprunt, d'un délai concédé par l'assemblée des créanciers, ou aussi longtemps que le paiement à tous les actionnaires du dividende fixé est différé par décisions de l'assemblée générale. Les contrats accordant des délais, conclus avec des créanciers séparés, ne sont pas pris en considération, car le droit doit être perçu « à la source », c'est-à-dire auprès du débiteur du coupon, et non pas auprès des

créanciers séparés; c'est pourquoi c'est l'échéance du coupon en général qui sert de règle et non pas l'échéance de chaque coupon pris isolément. En revanche, l'échéance du droit de timbre sur coupons de titres étrangers ne peut pas être déterminée dans la même mesure suivant la date d'échéance du coupon; en effet, il pourrait se produire fréquemment (chaque fois, dans tous les cas, que le propriétaire du coupon n'encaisse le coupon qu'après l'échéance) qu'à la date de l'échéance du coupon, il n'existe pas de sujet de l'impôt et que la contre-valeur du coupon sur laquelle doit être fourni le droit de timbre ne soit pas encore parvenue en Suisse. C'est pourquoi le projet prévoit que le droit de timbre sur coupons de titres étrangers sera échu à la réception de la contre-valeur de l'étranger. Comme la partie de beaucoup la plus considérable des coupons de titres étrangers à encaisser pour le compte de personnes domiciliées en Suisse est encaissée par l'intermédiaire d'une banque suisse, et, comme la contre-valeur des coupons encaissés par l'intermédiaire de la banque suisse est fréquemment mise à la disposition de cette dernière par bonification auprès d'un correspondant domicilié à l'étranger, il faudra assimiler en pratique, à « la réception de la contre-valeur », l'avis définitif de bonification. Si, en revanche, il se produisait le cas fréquent en pratique, que les fonds nécessaires au paiement soient, quelque temps déjà avant l'échéance, envoyés par le débiteur du coupon à la banque suisse qui est chargée de payer le coupon d'un titre étranger ou mis par lui à la disposition de cette banque, le droit de timbre ne serait, cela est évident, pas échu déjà lors de la réception de ces fonds (en effet, à ce moment-là, ces fonds ne sont pas encore « contre-valeur » des coupons, mais une créance du débiteur du coupon domicilié à l'étranger auprès de la banque suisse), mais il ne serait échu qu'après imposition de la contre-valeur des coupons effectivement payés par la banque suisse.

Art. 10. Est tenu au paiement du droit sur coupons de titres suisses le débiteur du coupon. Il porte le montant du droit de timbre en déduction du montant qu'il verse pour le paiement du coupon. Toute convention contraire à cette obligation est interdite; les conventions de ce genre conclues après l'entrée en vigueur de la loi sont nulles.

Est tenu au paiement du droit sur coupons de titres étrangers celui qui perçoit de l'étranger la contre-valeur du

coupon ou qui, pour le compte d'un tiers, sert d'intermédiaire pour percevoir cette contre-valeur de l'étranger. Celui qui est tenu d'acquitter le droit et celui qui, de toute autre manière, paie, acquiert en Suisse des coupons de titres étrangers ou sert d'intermédiaire pour l'encaissement de coupons de ce genre, est autorisé à porter en déduction de la contre-valeur du coupon le montant du droit de timbre.

En étroite connexion avec la pratique de perception qui s'est formée dans tous les autres Etats étrangers qui prélèvent un impôt sur les coupons (par exemple l'Angleterre, la France, l'Italie, les Etats-Unis d'Amérique, l'Autriche, la Belgique, etc.), le droit de timbre doit être perçu directement à la source. Avec cette méthode de perception, l'administration fiscale, au lieu d'entrer en rapport avec des dizaines de mille capitalistes, n'a affaire qu'avec quelques centaines tout au plus de débiteurs de coupons et de comptoirs de paiement et l'avantage qui en résulte d'être extrêmement simple et, par suite, d'être perçu à meilleur marché, est encore dépassé par l'exclusion presque complète des possibilités de soustraction.

1. La perception du *droit de timbre sur coupons de titres suisses* a lieu uniquement chez le débiteur du coupon. C'est lui qui devient le débiteur de l'impôt vis-à-vis de l'administration des contributions; avec l'échéance du coupon échoit aussi la dette fiscale. Si, par exemple, une société anonyme a déclaré sur son capital-actions de 3 millions de francs un dividende de 10 % et fait savoir en même temps que le coupon de dividende sera payé à partir du 1^{er} avril et si la même société a émis pour 2 millions de francs d'obligations rapportant un intérêt de 5 %, dont les coupons sont échus le 2 janvier et le 1^{er} juillet, cette société anonyme deviendra chaque année, le 2 janvier et le 1^{er} juillet, débitrice vis-à-vis de l'administration des contributions du droit de timbre de 2 % chaque fois pour un montant de 50.000 francs (montant des coupons des obligations) et, le 1^{er} avril, débitrice du droit de timbre de 2 % sur 300.000 francs (montant des coupons des actions). Elle paiera immédiatement le droit de timbre à l'administration des contributions, par 1000 francs, respectivement par 6000 francs, mais elle portera le montant du droit de timbre en déduction du montant auquel elle paie les coupons. En admettant par exemple que les actions et les obligations soient stipulées à une valeur nominale de 1000 francs, le coupon de dividende serait acquitté à la caisse

de la société, comme aussi à toutes autres caisses (banques) par 98 francs et le coupon des obligations par fr. 24,50.

Il y a lieu de prévoir que la concurrence de ceux qui ont besoin de capitaux produira très rapidement sur le marché d'émission des titres la tendance à garantir, notamment lors de l'émission d'obligations, la non-déduction du droit de timbre. Par suite de semblables phénomènes de transfert, le droit de timbre, qui doit avoir pour conséquence une augmentation de la charge du revenu par rente acquis sans travail prendrait très rapidement le caractère d'une charge spéciale imposée à ceux qui ont besoin de capitaux et deviendrait, dès lors, un « impôt sur les débiteurs », également critiquable du point de vue financier et du point de vue de la politique sociale, impôt qui atteindrait en premier lieu les corporations publiques, avant tout les cantons et les communes et la forme la plus productive d'entreprise, la société par actions.

Placé devant la tâche d'éviter de semblables transformations d'un impôt sur la propriété en un impôt sur les débiteurs, le législateur étranger n'a pas tardé à interdire, sous menace de sanction pénale, la conclusion de contrats par lesquels le débiteur s'engage à supporter lui-même l'impôt et à déclarer nuls et sans effet des contrats de cette nature, même s'ils devaient avoir été conclus avant la promulgation de la loi¹⁾. Le projet suit ces exemples donnés

¹⁾ Indiquons, par exemple, les dispositions y relatives des législations anglaise et italienne.

Dans le système de la législation fiscale anglaise (voir le chapitre II à la partie générale du présent Message), l'impôt sur les coupons est perçu « à la source » ou auprès du débiteur du coupon ou auprès du comptoir anglais de paiement du coupon et la loi impose à celui qui a payé le droit de timbre l'obligation de porter le montant du droit de timbre en déduction lors du paiement du coupon. La sanction est prévue par l'art. 103 de la loi fiscale de 1842: « Celui qui se refuse à accorder une déduction autorisée par la présente loi d'un intérêt annuel d'emprunt ou de l'intérêt annuel pour une autre dette, que la dette soit garantie par gage immobilier ou d'une autre manière, est passible, pour chaque contravention de cette nature, d'une amende égale à trois fois le montant de la dette principale. — Celui qui se refuse à accorder une déduction autorisée par la présente loi d'une rente ou d'une autre prestation annuelle en argent, en tant qu'il ne s'agit pas des intérêts annuels ci-haut mentionnés est passible d'une amende de 50 livres sterling. — Tous contrats, ententes et conventions qui sont déjà conclus ou qui le seront à l'avenir et qui tendent au paiement d'un intérêt annuel, d'une rente, ou d'une autre prestation annuelle en argent, sans déduction de l'impôt, sont nuls et sans effet. »

par des lois fiscales de l'étranger en ce sens que, en tant qu'il s'agit du droit de timbre sur coupons de titres étrangers, il ne laisse pas la déduction du montant du droit de timbre du montant du coupon à la libre décision du débiteur du coupon mais impose plutôt à ce dernier l'obligation de procéder à cette déduction (sanction à l'art. 19), et qu'il interdit et déclare nulle toute convention contraire à cette obligation. L'admissibilité d'une semblable limitation, par le droit public, de la liberté des contrats de droit privé, est indiscutable dans tous les cas où l'intérêt public exige des clauses indépendantes de conventions privées et où le danger existe que la partie contractante la plus forte utilise sa situation puissante au détriment de la partie économiquement la plus faible pour imposer à cette dernière une convention également contraire à l'intérêt public. Ces deux conditions sont entièrement remplies dans le cas particulier. L'intérêt public exige que le droit de timbre sur coupons ne devienne pas un impôt sur les débiteurs; mais le droit de timbre prendrait dans un très court délai ce caractère si les consortiums de banques, représentant dans la prise d'emprunts obligataires, les intérêts du capital de placement, étaient en mesure d'exercer, lors des pourparlers de prise, une pression sur le débiteur et d'imposer à ce dernier, auquel ils sont toujours supérieurs économiquement, l'obligation de payer les coupons

Dans le système de la législation fiscale italienne, l'impôt sur les coupons est également perçu «à la source», auprès du débiteur du coupon qui, de son côté, a le droit de porter en déduction le montant de l'impôt acquitté à l'occasion du paiement du coupon. Toutefois, pour un grand nombre d'emprunts obligataires, les débiteurs de l'emprunt se sont engagés à payer le coupon «libre d'impôt», c'est-à-dire de prendre l'impôt à leur propre charge. Par loi du 22 juillet 1894, le taux d'impôt fut élevé de 13,2 à 20 % du montant du coupon. L'art. 2 de la loi précitée (Clausula Antonelli) stipule: «L'élévation de l'impôt sur les revenus de la catégorie A (intérêts d'emprunts d'Etat, de provinces et de communes, emprunts garantis par l'Etat et emprunts de débiteurs subventionnés par l'Etat), élévation décétée par la présente loi, est mise exclusivement à la charge du créancier, même lorsque le débiteur s'est engagé avant la publication de la présente loi à supporter lui-même l'impôt». La tentative de donner à la Clausula Antonelli un sens suivant lequel elle autoriserait l'autorité fiscale seule à s'en tenir au créancier, même si le débiteur s'était engagé à supporter l'impôt, est absurde parceque, lors de la perception d'un impôt sur les coupons prélevé à la source, l'autorité fiscale ne peut pas s'en tenir au créancier. La Clausula Antonelli règle le rapport entre la débiteur du coupon et le propriétaire du coupon et non le rapport entre le fisc et le propriétaire du coupon, attendu que ce dernier n'a aucun rapport direct, de quelque nature que ce soit, avec le fisc.

sans déduction du droit de timbre. En revanche, le projet renonce à étendre, avec effet rétroactif, ainsi que le font les législations anglaise et italienne, la nullité de conventions par lesquelles le débiteur s'engage à payer le coupon sans déduction de l'impôt également aux conventions de cette nature conclues avant l'entrée en vigueur de la loi.

2. La perception du *droit de timbre sur coupons de titres étrangers* incombe entièrement aux comptoirs qui perçoivent de l'étranger la contre-valeur des coupons ou qui servent d'intermédiaires pour cette perception. Dans la partie de beaucoup la plus considérable des cas, la perception de ces contre-valeurs est effectuée par des banques, et ce sont des banques qui, par conséquent, auront à fournir à l'administration des contributions la partie de beaucoup la plus considérable du droit de timbre. A ce sujet, il y a lieu, toutefois, d'observer que la banque qui achète des coupons étrangers ou qui les accepte en vue d'encaissement ne devient pas, par ce fait déjà, débitrice du montant du droit de timbre échu sur les coupons; elle n'a l'obligation de payer le droit de timbre que si elle reçoit « de l'étranger » la contre-valeur du coupon, mais non pas si elle transmet le coupon en Suisse. Admettons, par exemple, qu'une banque de Bienne ait acheté du propriétaire d'obligations d'Etat japonaises, domicilié à Bienne, des coupons semestriels de ces titres et les ait transmis à une banque de Bâle qui, à son tour de nouveau, ait envoyé les coupons à Londres en vue d'encaissement. La banque de Bâle reçoit « de l'étranger » la contre-valeur des coupons; cette banque a, dès lors, l'obligation de payer le droit de timbre, tandis que la banque de Bienne, bien qu'elle ait acquis des coupons et les ait transmis, n'est soumise à aucune prestation fiscale. Grâce à cette réglementation, il sera possible de concentrer la perception du droit de timbre sur le nombre relativement peu élevé de comptoirs auxquels est versée la plus grande partie des contre-valeurs des coupons étrangers à encaisser pour le compte de personnes domiciliées en Suisse: les grandes banques. Le transfert des droits de timbre à payer par ces comptoirs aux porteurs de l'impôt proprement dits, aux propriétaires et aux usufruitiers des titres étrangers, s'effectuera automatiquement sans que le législateur ait par trop à s'en occuper. Dans le cas de l'exemple précédent, la banque de Bâle, qui a l'obligation de payer l'impôt ne manquera certainement pas de porter en compte à sa correspondante de Bienne le montant du droit de timbre et, par conséquent, la banque de Bienne,

dans le règlement de compte avec son client, portera en déduction de la contre-valeur le montant du droit de timbre. En vue d'assurer ces transferts, on peut considérer comme suffisante la prescription suivant laquelle celui que est tenu de payer le droit de timbre et celui qui, de toute manière, encaisse en Suisse des coupons étrangers ou sert d'intermédiaire pour l'encaissement de coupons de ce genre, est autorisé à porter en déduction de la contre-valeur du coupon le montant du droit de timbre. A l'encontre de la règle prévue pour le droit de timbre sur coupons suisses, la déduction, de la contre-valeur, du montant du droit de timbre lors de paiement, d'achat ou d'encaissement de titres étrangers n'est que facultative et non obligatoire; si, dans un cas concret, le débiteur du coupon étranger charge ses correspondants suisses de payer les coupons sans déduction, en déclarant vouloir supporter lui-même le droit de timbre, il n'existe, pour le législateur suisse, aucun motif d'imposer le transfert du droit de timbre aux capitalistes suisses.

Art. 11. Le droit de timbre acquitté sur coupons de titres suisses sera remboursé sur demande si la preuve est apportée que celui à qui appartient la propriété, l'usufruit ou la jouissance des titres au moment de l'échéance du coupon n'était pas, à ce moment-là, domicilié en Suisse et qu'il avait son domicile dans le territoire d'un Etat qui accorde la réciprocité.

Le Conseil fédéral dressera et publiera une liste des Etats qui accordent la réciprocité.

Exposé des motifs à la partie générale du présent message, chapitre III, 3, B. Il est à supposer que la publication de la liste des Etats qui accordent la réciprocité devra être précédée de pourparlers diplomatiques relatifs à la conclusion de contrats de réciprocité.

Chapitre trois.

Droits de timbre sur bonifications d'intérêt.

Art. 12. Le droit de timbre est dû sur les documents servant à la bonification d'intérêt pour créances de banque; en tant que le paiement des intérêts incombe à une banque suisse.

Est considéré comme banque au sens de l'alinéa premier, tout établissement ou entreprise qui reçoit professionnelle-

ment des dépôts d'argent productifs d'intérêt. Est assimilée à une banque suisse la succursale en Suisse d'une banque étrangère.

Le projet désigne comme soumis au droit de timbre les « documents servant à la bonification d'intérêt » dans le trafic bancaire. Il n'y a pas à rechercher si le document servant à la bonification d'intérêt se trouve entre les mains de celui qui reçoit les intérêts (par ex. carnets de dépôt), ou s'il est remis par la banque à celui qui reçoit les intérêts (par ex. extraits de compte-courants) : dans chaque cas il s'agit de « documents concernant les opérations commerciales » et la compétence constitutionnelle de la Confédération de percevoir des droits de timbre sur documents de ce genre ne saurait, dès lors, être mise en question. Comme le timbrage effectif de ces documents n'est pas nécessaire pour la perception du droit de timbre, on a pu laisser de côté l'énumération des différentes catégories de documents servant dans la pratique des banques à la bonification des intérêts. Il y a lieu d'observer à ce sujet que le droit de timbre sur « bonifications d'intérêt » peut et doit naturellement être perçu même dans les cas où le montant de l'intérêt n'est, apparemment, pas bonifié mais directement payé; en effet, pour qu'il puisse être payé, il faut qu'auparavant il ait été bonifié à son bénéficiaire, au moins dans les livres de la banque.

Le but du droit de timbre est de soumettre à une prestation fiscale le revenu par rente acquis sans travail, dans les cas également où la source de l'intérêt ne se trouve pas dans des titres, mais dans un dépôt en banque, de telle sorte que la perception de l'intérêt ne s'effectue pas au moyen d'un coupon et que la rente ne pourrait pas être atteinte par le droit de timbre sur coupons. Etant donné qu'en Suisse notamment on utilise avec une faveur toute spéciale le dépôt en banque comme forme de placement de capitaux non seulement à court terme, la simple introduction d'un droit de timbre sur coupons qui ne serait pas complétée, en même temps, par un droit de timbre sur bonifications d'intérêt, n'assurerait pas le but poursuivi; bien plus, la non-imposition des bonifications d'intérêt sur dépôts en banque aurait même pour conséquence de causer un préjudice sensible au rendement du droit de timbre sur coupons. En effet, si l'on n'imposait pas les bonifications de ce genre, tout en imposant, pendant ce temps, les coupons des capitaux qui, tradi-

tionnellement, étaient placés en titres, ceux-ci seraient inmanquablement placés, à l'avenir, en la forme de dépôts en banque; par exemple les placements en obligations de banque et en bons de caisse seraient certainement remplacés par des placements en comptes-courants avec longues périodes de non-dénéciation et de remboursement, ce qui non seulement réduirait le rendement fiscal du droit de timbre, mais influencerait encore défavorablement les formes anciennes et, d'une manière générale, rationnelles des placements de capitaux. De cette fonction spéciale que le droit de timbre sur bonifications d'intérêt est appelé à remplir également en vue d'assurer le rendement du droit de timbre sur coupons, il s'en suit que l'on peut limiter la perception de ce droit de timbre aux bonifications d'intérêt qui sont effectuées par des banques (al. 1); en effet, le dépôt en banque est en concurrence avec d'autres formes de placement de capitaux et la non-imposition des intérêts qu'il rapporte serait bien de nature à influencer les intentions du capitaliste cherchant à placer des capitaux, tandis qu'en revanche, il n'y a pas à craindre que le capitaliste, en vue d'échapper au droit de timbre, au lieu de placer son capital en titres, le place en compte-courant par exemple auprès d'une entreprise industrielle ou d'une maison de commerce.

La notion de « banque » est définie clairement par l'alinéa 2; elle comprend « tout établissement ou entreprise qui reçoit professionnellement des dépôts d'argent productifs d'intérêt ». L'importance de cette définition repose sur le mot « professionnellement ». Il n'est pas essentiel de savoir comment l'entreprise est organisée, en société anonyme, en société coopérative, en raison sociale individuelle, etc. Il suffit que l'on se rende compte s'il s'agit d'une exploitation qui a été créée en vue de recevoir continuellement de l'argent étranger comme source de revenus. Il n'est pas nécessaire que cela soit l'unique source ou la source la plus importante, et que ces revenus soient le but principal de l'entreprise. Les caisses d'épargne exploitées par une entreprise industrielle ou par une société de consommation sont comprises également dans la notion de « banque ». En outre, il n'est pas exigé que les revenus produits par des dépôts d'argent portant intérêts deviennent la propriété de celui qui possède l'entreprise; ces revenus peuvent très bien être réservés à des buts d'utilité publique.

Art. 13. Le droit de timbre n'est pas perçu :

- a. sur bonifications d'intérêt qui sont l'objet d'un droit de timbre suivant l'article 4, al. 2 et l'article 6, al. 1, lit. a et b;*
- b. sur bonifications d'intérêt pour créances de banque disponibles en tout temps;*
- c. sur bonifications d'intérêt pour créances d'épargne, en tant que la totalité des placements d'épargne produisant intérêt effectués par le déposant auprès de la banque qui bonifie l'intérêt, n'excède pas le montant moyen de 10.000 francs pendant la période d'intérêt;*
- d. sur bonifications d'intérêt pour avoirs sur comptes de chèques postaux.*

Le Conseil fédéral déterminera par voie d'ordonnance la notion de « créances de banque disponibles en tout temps » et celle de « créances d'épargne » au sens de l'alinéa 1, lit. b et c.

L'exception prévue à l'alinéa 1, lit. a, a pour but d'empêcher l'imposition de bonifications qui, en conformité d'autres prescriptions du projet, sont déjà soumises à une prestation fiscale (intérêts et rentes de titres émis sans coupons).

Essentiellement plus importante est la non-imposition des bonifications d'intérêt pour créances de banque disponibles en tout temps, prévue à l'alinéa 1, lit. b.

Si le but du droit de timbre sur bonifications d'intérêt consiste à soumettre à une prestation fiscale le revenu par rente acquis sans travail provenant de dépôts en banque, il ne faudrait pas soumettre sans distinction au droit de timbre toutes les bonifications d'intérêt effectuées par des banques, attendu que tout dépôt en banque n'est pas nécessairement un placement de capital.

Il y a lieu de faire une distinction entre dépôts en banque remplissant les fonctions économiques de placements de capitaux, et dépôts en banque qui ont le caractère de capital d'exploitation ou de réserves de caisse. L'imposition des bonifications d'intérêt pour dépôts en banque de la première catégorie apparaît comme justifiée et nécessaire; en revanche, une telle imposition des bonifications pour les dépôts en banque servant de capital d'exploitation à des entreprises commerciales ou industrielles ne serait pas à désirer. Une délimitation des deux catégories de dépôts en

banque, abstraite, répondant à toutes les exigences, se justifiant dans chaque cas particulier et en même temps excluant tout abus, n'est pas possible. Mais un critérium suffisant aux besoins de la pratique est offert par l'accord existant entre la banque et la clientèle au sujet de la capacité de cette dernière de disposer du dépôt. En somme on peut dire que : les dépôts qui ont le caractère de capital d'exploitation ou de réserves de caisse sont disponibles en tout temps; en revanche, les dépôts qui remplissent les fonctions de placements de capitaux sont soustraits à la libre disposition de la clientèle pendant un certain délai, qui peut être fixé à plusieurs semaines, à plusieurs mois ou même à plusieurs années; ou la faculté de disposer de ces dépôts doit être précédée d'une dénonciation. L'article 13, lit. b est en corrélation avec ce critérium et prévoit l'exemption du droit dans tous les cas où les intérêts sont bonifiés pour un dépôt remboursable en tout temps.

L'exception prévue à l'alinéa 1, lit. c, a pour but d'accorder une situation spéciale à la forme classique de placement du petit capital in statu nascendi, au livret de caisse d'épargne, et de soustraire à l'imposition les bonifications d'intérêt sur dépôts d'épargne. Etant donnée la grande facilité qu'il y a à donner la forme d'un dépôt d'épargne en vue d'échapper au droit de timbre, à des dépôts qui, du point de vue économique et du point de vue social, n'ont pas le caractère de placements d'épargne, il est nécessaire de déterminer la notion du dépôt d'épargne; tâche qu'il est plus rationnel de réserver à l'ordonnance et qui pourra être effectuée en connexion avec les dispositions de la plupart des lois cantonales d'application du code civil, article 57 du titre final. A cette occasion, il ne faudra toutefois pas se baser sur l'utilisation du terme « épargne ». Il faut considérer également comme créances d'épargne des placements qui ne sont pas inscrits dans un « carnet d'épargne » mais, par exemple, dans un « carnet de dépôts ». Mais si l'on ne veut pas que la créance d'épargne devienne la forme en laquelle des capitaux de placement qui, suivant leur caractère économique, ne peuvent plus être considérés comme « fonds d'épargne », puissent se soustraire à l'imposition, il faut fixer un montant maximum que les placements d'épargne ne peuvent pas dépasser sans perdre la faveur qui leur est accordée. Le projet fixe ce montant à 10.000 francs. A cette occasion, il ne faudra naturellement pas se baser sur le fait

qu'à tel jour déterminé, le montant de 10.000 francs était dépassé ou non, car un tel système permettrait d'éluder la loi avec la plus grande des facilités. L'élément qui doit faire règle est le montant des dépôts d'épargne dans la moyenne de la période d'intérêt. Pour que cette moyenne ne doive pas être calculée spécialement par la banque mais puisse être déduite de la bonification d'intérêt elle-même, on se base sur les « placements d'épargne produisant intérêt », c'est-à-dire que l'on ne tient aucun compte ni du temps durant lequel le capital, suivant les usages de différentes banques d'épargne, ne rapporte pas d'intérêt après le versement ou avant le retrait, ni du capital qui, parce qu'il dépasse le montant maximum fixé par une banque pour les placements de caisse d'épargne, ne rapporte pas d'intérêt. Si, par exemple, la banque bonifie sur dépôts de caisse d'épargne 4½ %, toutes les bonifications jusqu'à 450 francs annuellement, respectivement jusqu'à 225 francs pour le cas où les intérêts seraient bonifiés semestriellement, seraient exemptées du droit de timbre. Toutefois, il serait plus rationnel que ce ne soient pas toutes les bonifications d'intérêt pour créances d'épargne non supérieures à 10.000 francs qui soient déclarées exemptées de l'impôt, mais que ce soient seulement les bonifications pour créances d'épargne de petits déposants ; on serait disposé particulièrement à prévoir une prescription qui aurait pour but d'empêcher qu'un seul et même déposant puisse avoir auprès de chacune de différentes banques une créance d'épargne de 10.000 francs. Mais si l'on veut percevoir l'impôt à la source, c'est-à-dire auprès de la banque, on ne peut tenir compte, lors de la perception de cet impôt, des dépôts d'épargne du client auprès d'autres banques, dépôts que la banque en question ne connaît pas. Et il reste dès lors uniquement à choisir ou de déclarer exemptées du droit de timbre toutes les bonifications d'intérêt sur créances d'épargne jusqu'au montant de 10.000 francs, avec le risque que cette faveur puisse prêter à des abus ou, tout en ayant conscience des conséquences particulièrement dures qui en résulteraient pour le petit déposant, de renoncer à toute faveur de cette nature. De ces deux maux, le premier est certainement le moindre.

L'exception de la lit. d en faveur des bonifications pour avoirs sur comptes de chèques postaux a pour but, de même que l'exception prévue par l'article 38, lit. c, de la loi sur le timbre du 4 octobre 1917 pour les chèques postaux eux-mêmes,

de répondre aux exigences des paiements effectués sans versement en numéraire. Elle apparaît nécessaire en considération du dépôt minimum peu élevé dont le titulaire du compte n'a pas la libre disposition.

Art. 14. Le droit de timbre n'est pas perçu sur bonifications d'intérêt:

- a. pour créances de la Confédération, des chemins de fer fédéraux, des établissements autonomes créés par loi fédérale, des cantons, des communes politiques et bourgeoises, des paroisses et des communautés scolaires;*
- b. pour créances dont les intérêts sont versés à une personne qui n'a pas de domicile en Suisse.*

L'exception prévue à la lit. *a* a pour but d'empêcher l'imposition de la Confédération par elle-même et l'imposition d'autres corporations du droit public par la Confédération; elle est imitée de l'article 11 de la loi sur le timbre. L'exception prévue à la lit. *b* est conforme au principe de la non-imposition, déjà proclamée pour l'émission des coupons à l'article du 4 octobre 1917, dans les cas où celui auquel est destiné l'impôt n'est pas soumis à la souveraineté fiscale suisse. On se base exclusivement sur le domicile sans tenir compte de la résidence durable. Cette juxtaposition de domicile ou de résidence durable (par exemple à l'article 7, al. 2 du projet) doit donner la possibilité au fisc suisse, en cas de doute sur le domicile, de prendre en considération la résidence durable; une telle réserve en faveur du fisc étranger ne se justifierait pas: seul n'est pas soumis à la souveraineté fiscale suisse celui qui a réellement son domicile à l'étranger.

Art. 15. Le droit de timbre est fixé au deux pour cent du montant bonifié des intérêts créditeurs ou de l'excédent des intérêts créditeurs sur les intérêts débiteurs échus sur un même compte pendant la période comptable.

Le taux du droit de timbre est fixé au même montant que le taux du droit de timbre sur coupons de titres suisses. La base du calcul de l'impôt consiste, lorsque le titulaire du compte est tour à tour créancier et débiteur, dans l'excédent des intérêts créditeurs sur les intérêts débiteurs.

Art. 16. Le droit de timbre est dû par la banque dans l'exploitation de laquelle l'intérêt est bonifié. Le droit de timbre est échu au moment où a lieu la bonification.

La banque a l'obligation de mettre le montant du droit de timbre à la charge de celui qui perçoit l'intérêt ou de le lui

porter en compte. Toute convention contraire à cette obligation est interdite; les conventions de ce genre conclues après l'entrée en vigueur de la loi sont nulles.

La perception du droit de timbre doit être effectuée à la source, de la même manière que celle du droit de timbre sur coupons. La banque dans l'entreprise de laquelle l'intérêt est bonifié est payeur de l'impôt; le porteur de l'impôt, en revanche, est celui qui perçoit l'intérêt à la charge duquel la banque a l'obligation de mettre le droit de timbre. Voir ce qui est dit relativement à l'article 10, al. 1, et la sanction à l'article 19.

Chapitre quatre.

Dispositions pénales.

Le caractère obligatoire des dispositions fiscales doit être garanti par un système de prescriptions pénales le plus complet possible. C'est pourquoi toutes les contraventions à des dispositions de droit fiscal qui ont pour conséquence de mettre en péril la perception du droit de timbre ou qui sont de nature à diminuer d'une manière illégale le rendement de l'impôt, doivent être passibles d'une peine. A cette occasion, il faut tenir compte du fait qu'une partie très importante de la fixation du droit de timbre est placée entre les mains des contribuables et que l'accomplissement des obligations fiscales de ces derniers dépend dans une mesure considérable de leur sentiment du droit et de leur conscience. En conséquence, il faut veiller, dans la délimitation de la sphère pénale légale, à ce que les pénalités infligées pour contraventions aux prescriptions relatives au timbre soient dans un rapport rationnel avec l'intérêt qu'a le fisc à ce que le droit de timbre soit correctement acquitté.

Art. 17. Celui qui a l'obligation d'acquitter les droits de timbre en conformité de la présente loi et qui ne satisfait pas ou ne satisfait que partiellement à cette obligation, est passible d'une amende égale à cinq fois le montant du droit de timbre soustrait. L'amende doit s'élever à cinq francs au minimum pour chaque coupon ou chaque bonification soumis au droit de timbre et pour lesquels le droit de timbre n'a pas été acquitté ou ne l'a été que partiellement.

Est passible de la même peine celui qui par de fausses indications ou de toute autre manière, avec intention dolosive,

s'est procuré ou a tenté de se procurer un avantage fiscal. Dans les cas graves la peine peut s'élever jusqu'à 10.000 francs.

Cette prescription renferme une disposition pénale générale et atteint les contraventions à la loi qui entraînent une diminution du rendement de l'impôt. Elle s'appuie sur l'article 52 de la loi sur le timbre et elle est basée sur les peines prévues à ce dernier article.

Suivant l'alinéa 1, est punissable celui qui ne satisfait pas à temps ou pas entièrement à son obligation légale de payer le droit de timbre (délit d'omission). La contravention doit être considérée comme achevée lorsque le droit de timbre n'est pas acquitté au moment de son échéance; la simple tentative de soustraction d'un droit de timbre au sens de l'alinéa 1 ne tombe pas sous le coup de l'article 17, mais doit, cas échéant, être punie comme violation de l'obligation de déclaration (voir Art. 20 ci-après).

L'alinéa 2 frappe d'une peine non pas un simple délit d'omission mais la mise en péril des droits du fisc ou un préjudice causé à ces derniers par suite d'un acte positif. La prescription veut atteindre en premier lieu celui qui se soustrait ou tente de se soustraire à ses obligations fiscales, qui se donne faussement (c'est-à-dire bien que, du point de vue du droit fiscal, il doit être considéré comme domicilié en Suisse) comme domicilié à l'étranger et qui, ainsi, obtient ou tente d'obtenir le remboursement (Art. 11) ou la non-perception (Art. 7, al. 1, et art. 14, lit. b) du droit de timbre. Mais même celui qui, d'une manière dolosive, s'est procuré ou a tenté de se procurer un avantage fiscal auquel il n'a pas droit, peut être passible de la peine de l'alinéa 2 lorsque, par exemple, il tient faussement ses registres. La portée des actes frauduleux en question justifie la disposition déclarant punissables la tentative, l'altération ou la suppression dolosives de faits ayant de l'importance du point de vue du droit fiscal. En outre, il faut rendre possible que dans les cas de fraude fiscale grave, il soit infligé une peine sensible, conforme aux circonstances; c'est pourquoi l'alinéa 2 prévoit que le chiffre absolu de l'amende prévu à l'alinéa 1 peut, si cela est nécessaire, être élevé par une amende supplémentaire.

Art. 18. Le propriétaire, l'usufruitier ou l'ayant droit à la jouissance de titres étrangers qui a en Suisse son domicile ou sa résidence durable, qui reçoit de l'étranger la contre-valeur des coupons sans passer par l'intermédiaire d'une ban-

que suisse et qui se soustrait à l'obligation d'acquitter le droit de timbre est passible d'une amende égale à cinq fois le montant du droit de timbre soustrait. L'amende doit s'élever à dix francs au minimum pour chaque coupon sur lequel le droit de timbre n'a pas été acquitté.

Dans les cas graves, l'amende peut être portée jusqu'au cinquante pour cent de la valeur de cours des titres sur les coupons desquels le droit de timbre a été soustrait.

En plus de l'amende il peut être statué que le prononcé pénal sera publié dans la presse, aux frais du condamné.

L'article 17 a besoin d'être complété en tant qu'il entre en question des soustractions de droits de timbre dont se rend coupable celui qui perçoit de l'étranger la contre-valeur de titres étrangers sans passer par l'intermédiaire d'une banque suisse. En conséquence, l'article 18 rend passible d'amende le propriétaire ou celui qui a la jouissance de titres étrangers qui fait payer les coupons directement à l'étranger sans satisfaire aux obligations prévues pour ce cas. A cette occasion, il faut prendre en considération que cette manière d'encaisser des coupons est utilisée notamment par de gros capitalistes, de telle sorte qu'il y a lieu de craindre la soustraction de droits de timbre particulièrement de la part de contribuables de cette nature, qui se soustraient à l'impôt en pleine connaissance de leurs obligations. On a tenu compte de cette circonstance par les peines prévues. A l'alinéa 1, le minimum de la peine est fixé à fr. 10 pour chaque coupon sur lequel le droit de timbre n'a pas été acquitté; l'alinéa 2 donne la possibilité, en cas de faute grave et de soustractions de grand style, d'élever d'une manière appropriée l'amende, tandis que l'alinéa 3 prévoit, comme peine accessoire qui se manifesterait comme très efficace, la publication de la décision pénale.

Art. 19. Celui qui, à l'encontre des dispositions de l'article 10, al. 1, ou de l'article 16, al. 2, promet ou se fait promettre le paiement de coupons de titres suisses ou la bonification d'intérêts, sans déduction ou mise à charge du montant du droit de timbre, est passible d'une amende jusqu'à dix mille francs pour chaque contravention.

La nullité de conventions concernant le non-transfert du droit de timbre, nullité prévue à l'article 10, al. 1, et à l'article 16, al. 2, ne suffit pas à garantir l'observation de la procédure légale de transfert attendu que le débiteur du droit de timbre, malgré le fait qu'il n'est pas lié par sa promesse illégale, peut

supporter lui-même l'impôt de son propre gré. Les dispositions relatives au transfert ont besoin par conséquent d'une sanction de droit pénal et il y a lieu de faire atteindre dans la même mesure par la prescription pénale nécessaire aussi bien, celui qui promet de payer le coupon ou de bonifier l'intérêt sans déduction du droit de timbre que celui qui se fait donner une promesse de cette nature.

Art. 20. Les articles 53—63 de la loi fédérale sur les droits de timbre, du 4 octobre 1917, font partie intégrante de la présente loi.

Le système pénal indispensable pour l'application de la loi serait incomplet et insuffisant s'il était limité aux articles 17 à 19. Toutefois, il n'est pas nécessaire de formuler d'autres dispositions pénales si l'on déclare applicable le droit pénal spécial créé par la loi fédérale sur le timbre, du 4 octobre 1917. De ce fait on posséderait dans l'ordonnance d'exécution non seulement la base nécessaire pour punir des contraventions de prescriptions de contrôle de forme (violation de l'obligation de déclaration) et pour établir certains états de faits pénaux, mais on réglerait en outre l'ensemble du droit pénal matériel comme aussi spécialement du droit pénal formel relatif au droit de timbre. En conséquence, il est plus rationnel de déclarer à l'article 20 que les règles éprouvées des articles 53 à 63 de la loi fédérale du 4 octobre 1917 font partie intégrante de la loi concernant le droit de timbre sur les coupons.

Chapitre cinq.

Dispositions d'exécution et dispositions transitoires.

Art. 21. Le chapitre trois, articles 30 à 32 de la loi fédérale sur les droits de timbre, du 4 octobre 1917, (Droits de timbre sur titres étrangers) est abrogé.

Exposé des motifs au chapitre IV de la partie générale du présent message.

Art. 22. Les coupons et bonifications d'intérêt qui étaient déjà échus lors de l'entrée en vigueur de la présente loi ne sont pas soumis au droit de timbre s'ils sont acquittés, cédés, bonifiés ou mis en compte seulement après cette date.

La loi est applicable aux coupons de tous les titres suisses, même s'ils ont été émis avant l'entrée en vigueur de la loi, aux coupons de tous les titres étrangers, même si leur acqui-

sition en propriété par une personne domiciliée en Suisse a eu lieu avant l'entrée en vigueur de la loi et aux bonifications d'intérêt de tous dépôts en banque, même de ceux constitués avant l'entrée en vigueur de la loi. L'article 22 stipule, pour la période de transition, que les coupons et bonifications d'intérêt échus avant l'entrée en vigueur de la loi ne sont soumis à aucun droit de timbre.

Art. 23. Pour la fixation des droits aux prestations complémentaires prévues, pour une période transitoire de dix ans, à l'article 67, al. 1^{er}, de la loi fédérale du 4 octobre 1917, les quote-parts de chaque canton au produit des droits de timbre perçus en vertu de la loi fédérale précitée et au produit des droits de timbre perçus en vertu de la présente loi sont additionnées.

L'article 67, al. 1, de la loi fédérale sur les droits de timbre, du 4 octobre 1917, garantit aux cantons, pour une période transitoire de dix ans, des prestations supplémentaires pour la perte sur les droits de timbre cantonaux causée par le timbre fédéral. Le droit à la prestation complémentaire s'évalue suivant la différence entre le rendement moyen des droits de timbre cantonaux dans les années 1911 à 1915 et le rendement correspondant de l'année fiscale, augmenté de la quote-part au rendement des droits de timbre fédéraux calculée sur la base de la population domiciliée.

Par l'extension des droits de timbre fédéraux aux coupons et bonifications d'intérêt, la quote-part des cantons sera environ doublée et ceci sans que se produise une nouvelle limitation considérable de la souveraineté cantonale dans le domaine du timbre. Il paraît donc que l'on ne fait que se conformer à l'idée exprimée à l'article 67, al. 1, de la loi fédérale sur les droits de timbre lorsque l'on prescrit qu'une indemnité ne sera versée que si la quote-part au produit des droits de timbre perçus en vertu de la loi du 4 octobre 1917, augmentée de la quote-part au produit du droit de timbre sur coupons et bonifications d'intérêt, ne suffit pas pour couvrir la perte éprouvée sur les droits de timbre cantonaux.

Comme les montants nécessaires pour ces prestations complémentaires ne peuvent pas être portés en déduction de la quote-part de la Confédération au produit des droits de timbre mais doivent l'être du cinquième revenant aux cantons, ce n'est pas l'intérêt fiscal de la Confédération mais unique-

ment l'intérêt des cantons qui entre en question dans la répartition correcte de leur quote-part.

Art. 24. Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur de la présente loi et édictera les ordonnances nécessaires en vue de son exécution.

Pas de justification.

Veuillez agréer, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 26 décembre 1919.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,
ADOR.

Le chancelier de la Confédération,
STEIGER.

Projet

de loi fédérale concernant les droits de timbre sur
coupons et sur bonifications d'intérêt.

(Du 1919.)

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

En exécution des articles 41^{bis} et 42, lit. g, de la constitution fédérale du 29 mai 1874;

Vu le message du Conseil fédéral du 26 décembre 1919,

décète :

Chapitre premier.

Dispositions générales.

Article premier. La Confédération perçoit, en conformité de la présente loi, des droits de timbre :

- a. sur coupons de titres suisses et étrangers, et
- b. sur bonifications d'intérêt pour dépôts en banque.

Art. 2. Les droits de timbre sur coupons et bonifications d'intérêt sont perçus en tant que possible, sur la base des livres, registres et déclarations, que le débiteur du droit a l'obligation de tenir et de présenter suivant les prescriptions que le Conseil fédéral édictera par voie d'ordonnance.

Si, en plus des livres commerciaux ordinaires, il y a lieu de tenir des registres, le Conseil fédéral pourra accorder, par voie d'ordonnance, à ceux qui ont l'obligation de

I. Objet du
droit de
timbre.

II. Mode de
perception.
Provision
d'encaisse-
ment.

tenir ces registres, une indemnité qui sera calculée au prorata du droit de timbre acquitté.

III. Application de la loi du 4 octobre 1917.

Art. 3. Les articles 2, 3, al. 1, 4, al. 1, 6, 7, al. 1, 8 et 9, al. 1 et 2, lit. c, de la loi fédérale sur les droits de timbre, du 4 octobre 1917, sont applicables dans l'exécution de la présente loi.

Sous réserve du droit de recours, l'administration fédérale des contributions statue sur les différends relatifs à la déduction du montant du droit de timbre de la contre-valeur du coupon ou de la bonification d'intérêt.

Chapitre deux.

Droit de timbre sur coupons.

I. Objet du droit de timbre.

**1. Coupons suisses.
a) Règle.**

Art. 4. Le droit de timbre est dû sur les coupons des titres suivants, émis en Suisse :

- a. obligations d'emprunt (y compris celles émises conformément à l'art. 875 C.c.s. avec droit de gage immobilier), titres de rente, lettres de gage, obligations de caisse, bons de caisse et de dépôt, y compris les titres émis par la Confédération, les chemins de fer fédéraux, ou par un établissement autonome créé en vertu d'une loi fédérale, par des cantons ou des communes;
- b. cédules hypothécaires et lettres de rente émises en série;
- c. actions et parts sociales de sociétés coopératives;
- d. actions de jouissance et bons de jouissance.

Si les titres désignés à l'alinéa 1, lit. a, c et d, sont émis sans coupons, est soumis au droit le document destiné à constater la bonification ou le paiement d'intérêts, de rentes ou de parts de bénéfice. Il en est de même pour les titres désignés à l'alinéa 1, lit. b, lorsqu'ils sont émis sous une forme les rendant propres à faire l'objet de transactions commerciales.

b) Exception.

Art. 5. Le droit de timbre n'est pas perçu sur coupons des obligations d'emprunt et des bons de caisse émis, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, par la Confédération et les chemins de fer fédéraux, et avant l'entrée en vigueur de l'article 41^{bis} de la constitution fédérale, par les cantons, avec la garantie de l'exemption d'impôt.

Art. 6. Sont assimilés aux coupons d'obligations suisses les documents servant à la perception, au paiement, à la cession, à la bonification ou à la mise en compte:

2. Documents assimilés.

- a. de fractions d'intérêt lorsque le débiteur du coupon rem-bourse les obligations, les bons de caisse et de dépôt avant l'échéance du coupon;
- b. d'intérêts ou de rentes qui dérivent d'inscriptions au livre des créances concernant des tranches d'emprunts émis publiquement;
- c. de primes sur les obligations d'emprunt à primes sorties au tirage avec une prime.

Sont assimilés aux coupons d'actions suisses les documents servant à la perception, au paiement, à la cession, à la bonification ou à la mise en compte de répartitions de bénéfices. Sont considérées comme répartitions de bénéfices les presta-tions gratuites, en numéraire ou appréciables en argent, effec-tuées par la société anonyme aux possesseurs de droits de par-ticipation à la société (boni, répartitions d'actions gratui-tes, etc.), ainsi que les parts dans le produit de la liquidation de sociétés anonymes ou de sociétés coopératives, excédant les versements.

Art. 7. Les coupons de titres de la nature désignée à l'ar-ticle 4, émis à l'étranger, ou d'autres titres remplissant à l'étranger la même fonction économique, sont soumis au tim-bre lorsque le droit de propriété, d'usufruit ou de jouissance sur le titre dont les coupons sont détachés appartient, au mo-ment de l'échéance des coupons, à une personne domiciliée en Suisse.

3. Coupons étrangers.

Est considéré comme domicilié en Suisse celui qui a en Suisse son domicile ou sa résidence durable. Les (groupements de personnes organisés en) sociétés et les personnes morales sont considérés comme ayant leur domicile en Suisse lorsque leur administration ou leur siège principal se trouve en Suisse.

Sont assimilés aux coupons désignés à l'alinéa 1, les cou-pons de titres étrangers qui sont payés, acquis ou encaissés en Suisse et qui sont envoyés à l'étranger pour la perception de la contre-valeur. Le droit de timbre n'est pas dû sur cou-pons payés, acquis ou encaissés en Suisse et envoyés à l'étran-ger pour la perception de la contre-valeur, s'ils ont été adres-sés de l'étranger à une banque suisse ou détachés par elle de titres se trouvant en dépôt auprès d'elle et dont les propriétaires, usufruitiers ou ayants droit à la jouissance

ne sont pas domiciliés en Suisse. Est assimilée à une banque suisse la succursale en Suisse d'une banque étrangère.

Les dispositions de l'article 4, alinéa 2 et de l'article 6, sont applicables par analogie.

II. Taux.

Art. 8. Le droit de timbre est fixé:

- a. sur coupons de titres suisses: au deux pour cent du montant auquel le débiteur du coupon paie ce dernier; sur les documents assimilés aux coupons de titres suisses par l'article 6, al. 1, lit. a et b, et al. 2: au deux pour cent du montant payé, mis en compte ou bonifié;
- b. sur coupons de titres étrangers et sur les documents assimilés à ces coupons par l'article 7, al. 4, combiné avec l'article 6, al. 1, lit. a et b, et al. 2: au quatre pour cent de la contre-valeur perçue de l'étranger;
- c. sur les obligations à primes sorties au tirage avec une prime: au six pour cent de la prime pour obligations à primes suisses et au dix pour cent de la prime pour obligations à primes étrangères. Si le droit de timbre sur la prime porte sur des fractions de franc, il est arrondi à un franc.

Le droit sur coupons de parts de capital social de sociétés coopératives suisses n'est pas perçu si le montant du droit est inférieur à cinq centimes par coupon.

III. Echéance.

Art. 9. Le droit de timbre est échu:

- a. sur coupons de titres suisses: à l'échéance du coupon;
- b. sur les documents assimilés aux coupons de titres suisses par l'article 6, al. 1, lit. b et c, et al. 2: à l'échéance de l'intérêt, de la part aux bénéfices ou de la prime;
- c. sur coupons de titres étrangers et sur les documents assimilés à ces coupons par l'article 7, al. 4, combiné avec l'article 6, al. 1, lit. b et c, et al. 2: à la réception de la contre-valeur de l'étranger;
- d. sur fractions d'intérêt en cas de remboursement d'obligations suisses ou étrangères avant l'échéance du coupon: lors du paiement, de la bonification ou de la mise en compte de la fraction d'intérêt.

IV. Débiteurs

Art. 10. Est tenu au paiement du droit sur coupons de titres suisses le débiteur du coupon. Il porte le montant du droit de timbre en déduction du montant qu'il verse pour le paiement du coupon. Toute convention contraire à cette obli-

gation est interdite; les conventions de ce genre conclues après l'entrée en vigueur de la loi sont nulles.

Est tenu au paiement du droit sur coupons de titres étrangers celui qui perçoit de l'étranger la contre-valeur du coupon ou qui, pour le compte d'un tiers, sert d'intermédiaire pour percevoir cette contre-valeur de l'étranger. Celui qui est tenu d'acquitter le droit et celui qui, de toute autre manière, paie, acquiert en Suisse des coupons de titres étrangers ou sert d'intermédiaire pour l'encaissement de coupons de ce genre, est autorisé à porter en déduction de la contre-valeur du coupon le montant du droit de timbre.

Art. 11. Le droit de timbre acquitté sur coupons de titres suisses sera remboursé sur demande si la preuve est apportée que celui à qui appartient la propriété, l'usufruit ou la jouissance des titres au moment de l'échéance du coupon n'était pas, à ce moment là, domicilié en Suisse et qu'il avait son domicile dans le territoire d'un Etat qui accorde la réciprocité.

V. Remboursement.

Le Conseil fédéral dressera et publiera une liste des Etats qui accordent la réciprocité.

Chapitre trois.

Droit de timbre sur bonifications d'intérêt.

Art. 12. Le droit de timbre est dû sur les documents servant à la bonification d'intérêt pour créances de banque, en tant que le paiement des intérêts incombe à une banque suisse.

I. Objet du timbre.
1. Règle.

Est considéré comme banque au sens de l'alinéa 1, tout établissement ou entreprise qui reçoit professionnellement des dépôts d'argent productifs d'intérêt. Est assimilée à une banque suisse la succursale en Suisse d'une banque étrangère.

Art. 13. Le droit de timbre n'est pas perçu:

- a. sur bonifications d'intérêt qui sont l'objet d'un droit de timbre suivant l'article 4, al. 2, et l'article 6, al. 1, lit. a et b;
- b. sur bonifications d'intérêt pour créances de banque disponibles en tout temps;
- c. sur bonifications d'intérêt pour créances d'épargne, en tant que la totalité des placements d'épargne produisant

2. Exceptions.
a) suivant la nature des bonifications.

intérêt effectués par le déposant auprès de la banque qui bonifie l'intérêt, n'excède pas le montant moyen de 10.000 francs pendant la période d'intérêt;

- d. sur bonifications d'intérêt pour avoirs sur comptes de chèques postaux.

Le Conseil fédéral déterminera par voie d'ordonnance la notion de « créances de banque disponibles en tout temps » et celle de « créances d'épargne » au sens de l'alinéa 1, lit. b et c.

b) suivant le bénéficiaire

Art. 14. Le droit de timbre n'est pas perçu sur bonifications d'intérêt:

- a. pour créances de la Confédération, des chemins de fer fédéraux, des établissements autonomes créés par loi fédérale, des cantons, des communes politiques et bourgeoises, des paroisses et des communautés scolaires;
- b. pour créances dont les intérêts sont versés à une personne qui n'a pas de domicile en Suisse.

II. Taux.

Art. 15. Le droit de timbre est fixé au deux pour cent du montant bonifié des intérêts créditeurs ou de l'excédent des intérêts créditeurs sur les intérêts débiteurs échus sur un même compte pendant la période comptable.

III. Débiteurs.

Art. 16. Le droit de timbre est dû par la banque dans l'exploitation de laquelle l'intérêt est bonifié. Le droit de timbre est échu au moment où a lieu la bonification.

La banque a l'obligation de mettre le montant du droit de timbre à la charge de celui qui perçoit l'intérêt ou de le lui porter en compte. Toute convention contraire à cette obligation est interdite; les conventions de ce genre conclues après l'entrée en vigueur de la loi sont nulles.

Chapitre quatre.

Dispositions pénales.

- I. Soustraction d'impôt.
1. Prescription pénale générale.

Art. 17. Celui qui a l'obligation d'acquitter les droits de timbre en conformité de la présente loi et qui ne satisfait pas ou ne satisfait que partiellement à cette obligation est passible d'une amende égale à cinq fois le montant du droit de timbre soustrait. L'amende doit s'élever à cinq francs

au minimum pour chaque coupon et chaque bonification soumis au droit de timbre pour lesquels le droit de timbre n'a pas été acquitté ou ne l'a été que partiellement.

Est passible de la même peine celui qui par de fausses indications ou de toute autre manière, avec intention dolosive, s'est procuré ou a tenté de se procurer un avantage fiscal. Dans les cas graves la peine encourue peut être élevée jusqu'à 10.000 francs.

Art. 18. Le propriétaire, l'usufruitier ou l'ayant droit à de titres étrangers qui a en Suisse son domicile ou sa résidence durable, qui reçoit de l'étranger la contre-valeur des coupons sans passer par l'intermédiaire d'une banque suisse et qui se soustrait à l'obligation d'acquitter le droit de timbre est passible d'une amende égale à cinq fois le montant du droit de timbre soustrait. L'amende doit s'élever à dix francs au minimum pour chaque coupon sur lequel le droit de timbre n'a pas été acquitté.

2. Prescription pénale spéciale: Coupons de titres étrangers.

Dans les cas graves, l'amende peut être portée jusqu'à cinquante pour cent de la valeur de cours des titres sur les coupons desquels le droit de timbre a été soustrait.

En plus de l'amende il peut être statué que le prononcé pénal sera publié dans la presse, aux frais du condamné.

Art. 19. Celui qui, à l'encontre des dispositions de l'article 10, al. 1, ou de l'article 16, al. 2, promet ou se fait promettre le paiement de coupons de titres suisses ou la bonification d'intérêts, sans déduction ou mise à charge du montant du droit de timbre, est passible d'une amende jusqu'à dix mille francs pour chaque contravention.

II. Omission illégale du transfert.

Art. 20. Les articles 53—63 de la loi fédérale sur les droits de timbre, du 4 octobre 1917, font partie intégrante de la présente loi.

III. Applicabilité de la loi du 4 octobre 1917.

Chapitre cinq.

Dispositions d'exécution et dispositions transitoires.

Art. 21. Le chapitre trois, articles 30 à 32 de la loi fédérale sur les droits de timbre, du 4 octobre 1917, (Droits de timbre sur titres étrangers) est abrogé.

I. Suppression du droit sur titres étrangers.

Art. 22. Les coupons et bonifications d'intérêt qui étaient déjà échus lors de l'entrée en vigueur de la présente loi ne

II. Dispositions transitoires.
1. Perception.

sont pas soumis au droit de timbre s'ils sont acquittés, payés, cédés, bonifiés ou mis en compte seulement après cette date.

2. Part des
cantons.

Art. 23. Pour la fixation des droits aux prestations complémentaires prévues, pour une période transitoire de dix ans, à l'art. 67, al. 1^{er}, de la loi fédérale du 4 octobre 1917, les quote-parts de chaque canton au produit des droits de timbre perçus en vertu de la loi fédérale précitée et au produit des droits de timbre perçus en vertu de la présente loi sont additionnées.

III. Entrée en
vigueur.
Ordonnances.

Art. 24. Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur de la présente loi et édictera les ordonnances nécessaires en vue de son exécution.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la promulgation d'une loi fédérale en vue de l'introduction de droits de timbre sur coupons et sur bonifications d'intérêt. (Du 26 décembre 1919.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	53
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1177
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.12.1919
Date	
Data	
Seite	1057-1148
Page	
Pagina	
Ref. No	10 082 300

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.