

02.031

**Message
sur la prorogation des mesures urgentes dans le domaine
du droit de timbre de négociation**

du 10 avril 2002

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

Par le présent message, nous vous soumettons deux projets de loi visant à proroger les mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation, en vous proposant de les adopter.

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

10 avril 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Message

1 Contexte

1.1 Arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999

L'arrêté fédéral adopté le 19 mars 1999 concernant des mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation (RO 1999 1287; FF 1999 897) institue des allègements pour le commerce des euro-obligations: pour attirer ces transactions en Suisse, le droit de timbre de négociation sur ces transactions avec des clients étrangers a été supprimé. En outre, ce droit a également été allégé pour les transactions conclues à la nouvelle Bourse des dérivés Eurex. Sans cette mesure, le droit de timbre de négociation n'aurait pas été prélevé une fois, mais deux fois, sur la même livraison de titres. Une autre mesure concerne les commerçants de titres étrangers affiliés à la Bourse suisse: ces «remote members» sont assujettis au droit de timbre de négociation pour les titres suisses qu'ils traitent à la Bourse suisse; en revanche, ils ne doivent pas ce droit sur leurs affaires «nostro». Cette mesure a permis d'assurer l'égalité de traitement entre les membres suisses et les membres étrangers de la Bourse suisse (SWX). Pour ce qui est des conséquences financières de ces mesures, le Conseil fédéral a relevé, dans son message du 14 décembre 1998, que la diminution des recettes d'environ 20 millions de francs entrainait dans les variations actuelles du produit du droit de timbre de négociation.

L'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 est limité dans le temps. Il est applicable jusqu'à l'entrée en vigueur d'une législation fédérale le remplaçant, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2002.

1.2 Loi fédérale urgente du 15 décembre 2000

Adoptée le 15 décembre 2000, la loi fédérale instaurant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation (RO 2000 2991; FF 2000 5415) exempte du droit de négociation les investisseurs suivants:

- les fonds de placement suisses au sens de l'art. 2 de la loi sur les fonds de placement,
- les fonds de placement étrangers au sens de l'art. 44 de la loi sur les fonds de placement,
- les États étrangers et les banques centrales,
- les institutions étrangères de l'assurance sociale,
- les institutions étrangères de la prévoyance professionnelle, et
- les assureurs-vie étrangers.

Les transactions à la virt-x, la nouvelle Bourse de Londres, bénéficient également d'un allègement qui doit permettre d'empêcher que les banques suisses ne soient désavantagées lorsqu'elles traitent des titres suisses à une Bourse étrangère. En plus des sociétés et des sociétés coopératives suisses dont l'actif se compose, d'après leur dernier bilan, pour plus de 10 millions de francs de titres et de participations, sont

également considérés comme des commerçants de titres selon la loi fédérale urgente du 15 décembre 2000:

- les institutions suisses de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance liée dont l’actif se compose, d’après leur dernier bilan, pour plus de 10 millions de francs de titres imposables,
- la Confédération, les cantons et les communes politiques, ainsi que
- les institutions suisses d’assurances sociales.

Les assureurs-vie suisses qui faisaient déjà partie des commerçants de titres demeurèrent assujettis au droit de timbre de négociation pour leurs transactions sur titres. La diminution annuelle des recettes due à ces mesures se monte à environ 220 millions de francs sur la base de 1999 et à environ 310 millions de francs sur la base de l’an 2000.

La loi fédérale urgente du 15 décembre 2000 est également limitée dans le temps: elle est applicable au plus tard jusqu’au 31 décembre 2002.

1.3 Interventions parlementaires

Au moment de l’adoption de l’arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999, les Chambres ont approuvé deux motions identiques, l’une de la Commission de l’économie et des redevances du Conseil national, l’autre de la Commission de l’économie et des redevances du Conseil des États:

Le Conseil fédéral est chargé de préparer une solution faisant suite aux mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation, qui garantira la compétitivité de la place financière suisse (bourse et banques) en matière de droit de timbre de négociation au prix d’une perte de recettes aussi faible que possible.

La modification correspondante de la loi fédérale sur les droits de timbre se fera dès que nécessaire, avec comme but qu’elle puisse entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2003.

En outre, la Commission de l’économie et des redevances du Conseil national a déposé la motion suivante le 31 janvier 2000:

Le Conseil fédéral est prié de présenter, d’ici au 30 septembre 2000, un message concernant la loi fédérale sur les droits de timbre afin de supprimer le droit de timbre de négociation sur les titres dans les secteurs menacés d’émigration à l’étranger.

Les Chambres ont ensuite transmis cette motion au Conseil fédéral.

1.4 Message sur le train de mesures fiscales 2001

À côté de l’imposition de la famille et de la valeur locative, le droit de timbre de négociation fait également partie du message du 28 février 2001 sur le train de mesures fiscales 2001 (FF 2001 2837). Le Conseil fédéral y propose de transférer dans le droit ordinaire aussi bien les mesures adoptées dans le cadre de l’arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 que les mesures adoptées dans le cadre de la loi fédérale urgente du 15 décembre 2000.

Le Conseil national a traité le projet de modification de la loi sur les droits de timbre le 26 septembre 2001. En soi, le transfert des dispositions de l'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 et de la loi fédérale urgente du 15 décembre 2000 dans le droit ordinaire n'était pas contestée. Le Conseil national a cependant créé une différence par rapport au projet du Conseil fédéral en décidant des allègements supplémentaires: les caisses de pensions suisses et les assureurs-vie suisses ne feraient plus partie des commerçants de titres d'après la décision du Conseil national. En outre, les caisses de pensions et les assureurs-vie devraient être considérés comme des investisseurs exemptés du droit, pour lesquels les banques suisses ne devraient par conséquent pas payer le droit de timbre de négociation. En outre, le Conseil national s'est prononcé en faveur de l'exemption des firmes-clientes domiciliées à l'étranger.

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États a commencé l'examen du train de mesures fiscales en octobre 2001. Vu l'importance de ce projet, cet examen va prendre un certain temps. Les Chambres fédérales ne seront donc pas en mesure d'adopter la modification de la loi sur les droits de timbre pendant la prochaine session d'été, et les débats parlementaires accuseront du retard par rapport à l'échéancier établi. Si l'on tient compte en outre du délai référendaire et de l'éventualité d'un référendum, il est clair que la date prévue pour l'entrée en vigueur de la révision partielle de la loi sur les droits de timbre ne sera pas respectée. L'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 et la loi fédérale urgente du 15 décembre 2000 ne pourront donc pas être remplacés le 1^{er} janvier 2003 comme prévu initialement par la modification de la loi sur les droits de timbre. Ces deux actes législatifs urgents doivent donc être prorogés afin d'éviter qu'ils ne perdent leur effet à leur échéance, le 31 décembre 2002, et que l'ancien droit ne soit de nouveau applicable.

Les présents projets de loi prorogent l'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 et la loi fédérale urgente du 15 décembre 2000 de trois ans sans en changer le fond. Ce délai inclut une certaine réserve, car l'objectif reste de faire entrer en vigueur le nouveau droit ordinaire le 1^{er} janvier 2004. Cette prorogation de trois ans doit cependant éviter au Conseil fédéral d'avoir à demander d'urgence une nouvelle prorogation si le train de mesures fiscales prenait encore du retard. Étant donné que les deux lois prorogeant les mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation sont sujettes au référendum, le Conseil fédéral préconise leur adoption par les deux Chambres au cours de la session d'été 2002 selon la procédure spéciale prévue à l'art. 11, al. 2, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11).

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières

3.1.1 Pour la Confédération

Dans son message du 14 décembre 1998 (FF 1999 899), le Conseil fédéral a chiffré la diminution des recettes due à l'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 à 20 millions de francs environ. Sur la base de 1999, la diminution des recettes due à la loi fédérale du 15 décembre 2000 instaurant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation s'élève à 220 millions de francs environ;

sur la base de l'an 2000, elle se monte à 310 millions de francs environ. La prorogation des mesures urgentes proposée ici n'entraînera pas de nouvelle diminution des recettes.

3.1.2 Pour les cantons

Il n'y aura pas de diminution de recettes pour les cantons qui ne participent plus au produit des droits de timbre.

3.2 Conséquences pour le personnel

3.2.1 De la Confédération

Du point de vue du personnel, la prorogation du droit urgent ne nécessite aucun changement.

3.2.2 Des cantons

Les cantons ne participent pas à l'exécution de la loi sur les droits de timbre. Les mesures proposées n'auront donc aucune conséquence sur le personnel des cantons.

3.3 Conséquences économiques

L'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 et la loi fédérale du 15 décembre 2000 instaurant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation ont pour but de renforcer la compétitivité des banques et des sociétés financières suisses au niveau international. Comme la révision de la loi du 4 octobre 1991 déjà, ces mesures doivent leur permettre de garder des transactions sur le marché suisse, voire d'en regagner. Par la même occasion, il s'agit d'éviter, d'une part, que les banques suisses ne transfèrent la gestion de fortune et les emplois de leurs commerçants de titres à leurs filiales à l'étranger et, d'autre part, que la concurrence étrangère ne puissent accroître sa part du marché en raison du droit de timbre de négociation.

4 Programme de la législature

Dans son rapport sur le Programme de la législature 1999–2003 (FF 2000 2168 ss, 2184), le Conseil fédéral a indiqué qu'il proposerait une solution ultérieure dans le domaine du droit de timbre de négociation. Cette solution constitue une partie du message du 28 février 2001 sur le train de mesures fiscales 2001.

5 Rappports avec le droit international

5.1 Union européenne

L'Union européenne n'a pas édicté de directive concernant le droit de timbre de négociation.

5.2 AGCS

Le principe du traitement national inscrit dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) interdit de discriminer les fournisseurs de services étrangers en les soumettant à des impôts plus élevés. L'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 et la loi fédérale du 15 décembre 2000 instaurant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation n'introduisent aucune discrimination de ce genre.

6 Constitutionnalité

L'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 et la loi fédérale du 15 décembre 2000 instaurant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation se fondent sur les art. 132, al. 1, et 134 de la Constitution. Rien ne s'oppose à une prorogation limitée des actes législatifs urgents.