

2089

## Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la promulgation d'une loi fédérale modifiant celles du 4 octobre 1917 sur les droits de timbre et du 25 juin 1921 concernant le droit de timbre sur les coupons.

(Du 28 mai 1926.)

### I. Généralités.

Le budget présenté en décembre dernier par le Conseil fédéral aux Chambres signifiait un sérieux progrès vers le retour à l'équilibre, puisque le déficit avait pu être ramené à 1½ million. Mais, comme nous l'avons signalé déjà dans le message relatif au relèvement des droits sur le malt, ce budget prévoyait aux recettes une somme importante que devaient fournir les droits de douane sur le tabac. Le vote du 6 décembre 1925 a réservé exclusivement la recette sur le tabac au profit de l'assurance en cas de vieillesse et de l'assurance des survivants. Nous rappelons qu'en 1925 le tabac a fourni plus de 20 millions à la Caisse fédérale.

Privé dorénavant de cette importante recette, le budget se trouve de nouveau en déséquilibre. Il est indispensable de combler sans tarder cette brèche. Une compensation est urgente, puisqu'il s'impose de sortir définitivement et sans retard de l'ère des déficits qui dure depuis avant la guerre déjà. Le compte ordinaire doit être équilibré pour que nous puissions, dès 1926, pratiquer une réduction de notre dette par l'application d'un plan d'amortissement régulier.

Alors que le budget pour 1925 prévoyait un déficit de 17 millions, nous avons pu, il est vrai, le ramener à 9 millions 600,000 francs. En y comprenant le déficit du compte extraordinaire, le déficit total pour 1925 reste inférieur à 12 millions. C'est sans doute une importante amélioration comparativement au déficit global des années

précédentes. Malgré cela, il s'impose de ne jamais oublier que notre dette publique est considérable. En 1914, au moment où la guerre éclatait, la Confédération possédait une fortune de 100 millions. Aujourd'hui son bilan accuse un solde passif dépassant 1½ milliard. Si une nouvelle crise devait nous surprendre avant que l'on ait, dans une certaine mesure au moins, réduit le poids écrasant de notre dette publique, la situation deviendrait rapidement critique.

Pour sortir enfin de l'ère des déficits par le rétablissement définitif de l'équilibre budgétaire, il faut poursuivre avec énergie la compression des dépenses. Dernièrement le Conseil fédéral a invité chaque département à faire rapport pour ce qui le concerne sur cette importante question. Dès que cette mise au point aura été effectuée, le Conseil fédéral examinera à nouveau, par le détail, l'état de nos dépenses. Au vu de ce rapport, les décisions qui s'imposent seront prises. Les études successives qui ont déjà été faites nous permettent de croire à la possibilité de nouvelles réductions, surtout si l'on a le courage d'opérer des compressions dans le domaine des subventions. Cependant, il serait imprudent de présumer qu'une somme considérable pourra être retrouvée par le moyen des économies. Il a fallu déjà un sérieux effort pour arrêter le développement des dépenses. Il a été très difficile de déclencher un mouvement de réduction. De nouvelles compressions se heurteront à de graves difficultés qu'il faudra avoir le courage de surmonter. Cependant, malgré toute la bonne volonté dont on fera preuve, les économies n'auront pas l'importance que l'on espère dans certains milieux. Toute cette question fera l'objet d'un exposé détaillé à l'occasion du prochain budget.

Il est évident, par conséquent, que l'on peut dès aujourd'hui affirmer que les économies ne suffiront pas à opérer le redressement nécessaire. Il faut envisager que le déchet budgétaire résulté de l'affectation des recettes du tabac aux assurances doit être retrouvé, comme nous l'avons dit déjà avant le vote du 6 décembre, par le moyen de nouvelles recettes.

Le Conseil fédéral a adressé dernièrement à l'Assemblée fédérale un projet de majoration des droits d'entrée sur les matières premières destinées à la fabrication de la bière. Sans revenir sur ce qui a été dit à cette occasion concernant l'imposition des boissons alcooliques, nous ne pouvons nous empêcher de regretter à nouveau qu'il ne soit pas possible d'en obtenir en Suisse l'appoint considérable qu'elles fournissent dans les autres pays. Cette grave lacune sera en partie comblée par l'imposition des eaux-de-vie qui fait l'objet d'un projet que nous espérons voir discuter au Conseil national prochainement. Puisque le projet de l'imposition des

eaux-de-vie prévoit que la recette sera réservée à couvrir des dépenses nouvelles, elle ne sera d'aucun secours au budget. D'autres recettes ou une augmentation des recettes déjà existantes sont indispensables. Le département des finances a fait examiner d'une manière approfondie le problème de l'imposition de la consommation de luxe. Il résulte de cette étude que le luxe en Suisse consiste presque exclusivement dans la consommation de l'alcool et du tabac. Les autres articles de luxe, qui sont peu nombreux, et dont la consommation est peu importante ne sauraient faire l'objet d'une taxe spéciale. Ils peuvent, par contre, être frappés par la voie du tarif douanier.

Le département des finances a étudié une revision de la législation sur les droits de timbre. La pratique a permis de constater que la législation souffre de regrettables lacunes. L'expérience nous a appris en outre que l'évasion fiscale sur certains points est importante. Il nous a paru également que certains taux pourraient être légèrement majorés. Tout en étant maintenus très sensiblement au-dessous des taux appliqués dans les Etats voisins, ils pourraient procurer une recette complémentaire intéressante. Il va de soi qu'une revision ne saurait donner à la loi sur le timbre l'allure d'un impôt direct sur la fortune acquise. La Confédération puise déjà à cette source par le nouvel impôt de guerre extraordinaire, qui sera perçu jusqu'en 1934. En outre, la charge qui résulte pour les contribuables de l'impôt fédéral de guerre et des impôts cantonaux et communaux est déjà d'un poids qu'il n'est plus guère possible d'augmenter si l'on ne veut pas nuire à l'économie publique, porter atteinte à la morale fiscale et compromettre le rendement des impôts. Le peuple suisse a, d'ailleurs, lors des votations du 2 juin 1918 concernant l'impôt fédéral direct et du 3 décembre 1922 concernant le prélèvement unique sur les fortunes, manifestement écarté l'idée d'un impôt fédéral direct. Rappelons en passant qu'une participation de la Confédération aux droits sur les successions et les donations, qu'il faut ranger parmi les impôts sur la fortune acquise, n'aurait actuellement pas de chance d'être acceptée. Ceci résulte de la discussion du projet d'article constitutionnel concernant l'introduction de l'assurance vieillesse, survivants et invalidité. Les motifs qui ont amené les Chambres fédérales à écarter l'impôt fédéral sur les successions et les donations tel que le Conseil fédéral l'avait proposé dans son projet de juin 1919, comme moyen de fournir les ressources nécessaires à l'assurance, subsistent encore aujourd'hui intégralement.

Il est clair, dès lors, que dans le domaine très délicat des droits de timbre, il faut procéder avec la plus grande prudence. Le résultat des taxations qui doivent servir à la perception de l'impôt de guerre

nous a permis de constater que la formation de nouveaux capitaux, c'est-à-dire de nouvelles réserves, s'est singulièrement ralentie. Ce serait, par conséquent, une grosse faute d'effectuer une révision qui compromettrait gravement la formation de nouveaux capitaux. Diminuer l'esprit d'épargne serait incontestablement un malheur dont les conséquences économiques et sociales seraient très graves.

Nous limitons en conséquence notre révision à quelques modifications qui n'auront pas d'effets de ce genre. C'est ainsi que nous avons renoncé en particulier à proposer une révision du droit de timbre sur les coupons. Le droit de timbre sur les coupons a été introduit par la loi fédérale du 25 juin 1921. Il n'existe, par conséquent, que depuis à peine 5 ans. Cette considération est déjà un motif pour renoncer à procéder dès maintenant à sa révision. Le timbre sur le coupon a la signification d'un impôt sur le rendement des titres et des avoirs en banque. Ce rendement est frappé déjà par les impôts cantonaux et communaux, par l'impôt fédéral de guerre extraordinaire et en outre par l'impôt sur le coupon. Une révision de cette charge ne nous paraît pas possible, du moins tant que sera perçu l'impôt fédéral de guerre. Ceci ressort nettement du tableau ci-après indiquant la charge fiscale totale constituée par les impôts communaux, cantonaux et l'impôt fédéral de guerre dans 12 chefs-lieux de canton. Les chiffres ci-après ne tiennent pas compte du droit de timbre sur le coupon, qui augmenterait de 2 à 3 % les taux relatifs à l'impôt sur la fortune placée en titres.

La charge imposée au produit de la fortune s'élevait en 1924

|                       | pour une fortune de |             |               |
|-----------------------|---------------------|-------------|---------------|
|                       | fr. 100,000         | fr. 500,000 | fr. 2,000,000 |
|                       | au                  | %           | %             |
| à Zurich . . . . .    | 13,16               | 22,80       | 36,52         |
| à Berne . . . . .     | 20,06               | 27,30       | 36,22         |
| à Lucerne . . . . .   | 15,16               | 29,30       | 40,02         |
| à Fribourg . . . . .  | 21,66               | 27,90       | 36,82         |
| à Soleure . . . . .   | 15,86               | 29,00       | 37,52         |
| à Bâle . . . . .      | 7,46                | 21,20       | 35,02         |
| à Hérिसau . . . . .   | 30,46               | 35,50       | 42,82         |
| à St-Gall . . . . .   | 24,16               | 27,60       | 39,92         |
| à Coire . . . . .     | 16,86               | 30,50       | 41,52         |
| à Lausanne . . . . .  | 12,96               | 27,00       | 41,22         |
| à Neuchâtel . . . . . | 16,96               | 26,20       | 37,62         |
| à Genève . . . . .    | 9,16                | 24,50       | 46,32         |

La conférence des chefs des départements cantonaux des finances a pris position très catégoriquement contre l'augmentation du droit de timbre sur les coupons. Les cantons en redoutent les effets défavorables pour le rendement des impôts cantonaux. On a invoqué aussi, non sans raison, le fait que le droit de timbre sur les coupons est perçu sans qu'il soit tenu compte de la capacité contributive du contribuable.

Comme le système progressif n'est pas applicable à l'impôt sur le coupon, tous les contribuables sont placés sur le même pied. Remarquons en outre que l'obligation du transfert du timbre d'émission au souscripteur aura déjà comme conséquence d'aggraver la charge fiscale du porteur. Ce timbre qui, à l'heure actuelle, est à la charge des émetteurs, sera mis après la révision à celle de l'acquéreur des titres.

Pour les mêmes motifs d'ordre économique et social, nous avons renoncé à toute augmentation du droit de timbre sur quittance de primes d'assurance et sur effets de change. En ce qui concerne les effets de change, il y avait lieu de tenir compte notamment de la situation actuelle de notre commerce et de notre industrie et du fait en particulier que nos banques commerciales et aussi la Banque nationale souffrent aujourd'hui d'une pénurie d'effets à l'escompte. Nous tenons à souligner encore que nos propositions de révision de la loi sur le timbre n'ont que partiellement le caractère de charges nouvelles en la forme de majoration. La réforme tend à combler certaines lacunes et à corriger des inégalités de traitement, ainsi que d'empêcher l'évasion. Lors de l'examen des articles du projet, nous aurons l'occasion d'exposer en détail que dans le domaine des droits de timbre se sont manifestées les tendances les plus diverses d'évasion, tendances qu'il est nécessaire de combattre si l'on veut éviter que l'efficacité fiscale des droits de timbre soit progressivement paralysée.

## II. Le postulat Stähli.

Le projet d'une révision de la législation fédérale en matière de timbre n'est d'ailleurs pas dû entièrement à l'initiative du Conseil fédéral; une proposition de modification de la loi concernant le timbre sur les coupons a déjà été faite au sein du Conseil national. Le 21 juin 1923, M. le conseiller national Stähli et 34 cosignataires ont présenté le postulat ci-après, que le Conseil national accepta le 6 juin 1924 :

« Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu de réviser la loi concernant le droit de timbre sur les coupons, en vue d'y assujettir tous les coupons étrangers. »

Ainsi qu'on peut le déduire des motifs invoqués au Conseil national, à l'appui de son postulat, par M. Stähli, les signataires estiment injuste que les coupons de titres suisses soient soumis sans exception à l'impôt tandis que les coupons de titres étrangers n'y sont assujettis que lorsque les titres dont ils sont détachés ont été émis en Suisse ou admis à la cote d'une bourse suisse après l'entrée en vigueur de la loi concernant le droit de timbre sur les coupons. Ils estiment qu'en ne frappant que partiellement les coupons étrangers on favorise l'exportation des capitaux, ce qui est de nature à avoir sur le taux de l'intérêt des conséquences défavorables pour la demande suisse de capitaux. Le postulat veut obtenir que les coupons étrangers soient entièrement assimilés aux coupons suisses, c'est-à-dire que le droit de timbre frappe tous les coupons de titres étrangers appartenant à des personnes domiciliées en Suisse. Cette mesure devrait procurer en même temps une augmentation correspondante du rendement des droits de timbre.

On ne saurait en principe contester au postulat tout fondement. Cela est si vrai que le Conseil fédéral lui-même, dans le projet de loi fédérale concernant le droit de timbre sur les coupons qu'il a présenté aux Chambres avec son message du 26 décembre 1919, avait prévu l'assujettissement intégral du coupon étranger. Mais la discussion du projet dans les commissions parlementaires et les rapports des experts l'ont persuadé ensuite, avec le département fédéral des finances, de l'inefficacité pratique de ce projet. L'assujettissement des coupons de tous les titres étrangers appartenant à des personnes domiciliées en Suisse présenterait des difficultés techniques et exigerait un appareil administratif disproportionné, dont les frais seraient sans rapport avec le rendement de l'impôt. Le danger de l'évasion serait grand; en mettant ses titres en dépôt à l'étranger, ou en y encaissant directement les coupons, le contribuable pourrait se soustraire facilement à ses obligations sans crainte d'être découvert. Or, de ces dépôts ou de l'encaissement des coupons à l'étranger découleraient de considérables désavantages et pour le fisc et pour l'économie nationale. Le fisc courrait le danger que les titres déposés à l'étranger ne soient plus déclarés pour les impôts directs; les banques de leur côté perdraient non seulement les affaires et les recettes découlant de la gérance des titres étrangers et de l'encaissement des coupons, mais il arriverait en outre le désavantage que le produit en intérêt des titres déposés à l'étranger serait, à son tour, placé au-dehors. Il faut éviter de mettre en fuite les titres étrangers appartenant à des personnes domiciliées en Suisse et se garder d'habituer notre public à traiter directement avec des banques étrangères. Nous avons tout intérêt à ce que les

capitaux de notre pays soient utilisés pour l'avantage de notre économie publique et à ce que nos banques conservent, dès lors, la faculté de contrôler l'exportation des capitaux et de la diriger de telle sorte qu'elle soit profitable non seulement aux capitalistes cherchant des placements mais encore à toute notre économie nationale.

Le droit de timbre sur les coupons de titres suisses peut être perçu de façon simple et sûre parce qu'il est possible d'effectuer le prélèvement auprès du débiteur des coupons. Les débiteurs des coupons de titres étrangers ne peuvent, en règle générale, pas être atteints par le fisc suisse. Cela n'est possible que si les titres sont émis en Suisse ou si leur admission est demandée à la cote d'une bourse suisse. Dans ces deux cas, il est possible de leur interdire l'accès du marché suisse jusqu'à ce qu'ils aient fourni des garanties assurant le paiement du droit. Ce sont les deux cas où le droit de timbre est déjà perçu actuellement. Dans aucun autre cas on ne peut imposer efficacement des obligations fiscales aux débiteurs de coupons étrangers. L'administration ne pourrait aboutir qu'en s'adressant directement au porteur des coupons ou en prélevant le droit auprès des banques suisses servant d'intermédiaires pour le paiement. Mais il en résulterait les désavantages et les inconvénients déjà mentionnés et qui peuvent se résumer en ces deux éventualités : ou l'impôt resterait sans efficacité ou il serait nécessaire d'établir une organisation de contrôle telle que les frais n'en seraient en aucun rapport raisonnable avec le résultat. Ce contrôle entraînerait une évasion qui le rendrait illusoire.

Ce sont ces motifs qui, lors de la promulgation de la loi concernant le droit de timbre sur les coupons, du 25 juin 1921, ont engagé le Conseil fédéral et les Chambres à renoncer à une imposition de tous les coupons des titres étrangers et à se borner à atteindre les coupons des titres placés en Suisse par voie d'émission ou d'introduction en bourse. Ces motifs subsistent actuellement avec toute leur valeur et il ne nous est, dès lors, pas possible d'appuyer une modification de la loi en vigueur dans le sens préconisé par le postulat Stähli. Du point de vue financier, le système actuel ne manque d'ailleurs pas d'intérêt comme certains pourraient peut être le croire. Le paiement du droit de timbre sur les coupons de titres que l'on se propose d'émettre en Suisse ou pour lesquels on sollicite l'admission à une bourse suisse a lieu le plus souvent de façon globale pour toute la durée de l'obligation ou de l'action. Ce paiement global du droit de timbre, dont le calcul n'est, il est vrai, pas toujours facile, parce que souvent il est basé sur des éléments incertains (soit le développement de la circulation du titre en Suisse et, en outre, pour les actions, le rendement futur) a produit :

|                 |   |      |   |   |   |             |
|-----------------|---|------|---|---|---|-------------|
| en l'année 1922 | . | .    | . | . | . | fr. 681,000 |
| »               | » | 1923 | . | . | . | » 650,000   |
| »               | » | 1924 | . | . | . | » 1,614,000 |
| »               | » | 1925 | . | . | . | » 2,721,000 |

Si nous gardons une attitude négative à l'égard de la thèse de l'imposition générale des coupons de titres étrangers, nous ne voudrions nullement, en ce faisant, écarter en principe l'idée d'un assujettissement plus complet au droit de timbre des placements à l'étranger. Une extension est désirable non pas tant en vue d'entraver l'exportation des capitaux que dans l'idée d'augmenter les recettes et d'atteindre les titres étrangers comme les titres suisses. En ce qui concerne l'exportation des capitaux, nous considérons non seulement comme désirable mais même comme nécessaire que des capitaux suisses soient placés en titres étrangers, à la condition que cela s'effectue dans des limites raisonnables. Et nous continuons à estimer que, si une limitation de l'exportation des capitaux se justifie, cela doit être cherché « dans la loi projetée sur les banques ou dans une loi spéciale sur l'émission de titres; cette tendance ne doit pas se manifester dans le domaine de la législation fiscale, car une imposition élevée dans un but prohibitif atteindrait non seulement les émissions de titres étrangers indésirables, mais encore toutes les autres émissions. L'impôt sur les transactions ne doit pas introduire, dans ce domaine également, une tendance hostile au commerce. La forte position de la Suisse dans le trafic international des capitaux ne doit pas être affaiblie; les avantages qu'acquiert le pays du fait de cette situation ne doivent pas être amoindris » (message du 16 mai 1917 concernant la promulgation d'une loi d'exécution de l'article 41<sup>bis</sup> de la CF [droits de timbre], Feuille féd. 1917, III, p. 90).

En face de l'impossibilité de réaliser efficacement l'imposition de tous les coupons, nous avons examiné s'il existe un moyen de frapper plus fortement qu'actuellement le titre étranger. Cette question a fait l'objet d'un examen approfondi. Théoriquement le système le plus satisfaisant consisterait en un impôt qui frapperait tous les titres étrangers passant en la propriété d'une personne domiciliée en Suisse, quelles que soient les conditions dans lesquelles celle-ci aurait acquis les titres ou les garderait. S'il est matériellement impossible d'atteindre les coupons chez le porteur, est-il possible, par contre, de frapper le titre? On a donc cherché dans cette direction et on a étudié l'introduction d'un impôt de circulation sur les titres étrangers. Deux systèmes seraient possibles en ce domaine. Suivant l'un, les titres étrangers seraient frappés au moment où ils sont introduits en Suisse (impôt d'introduction). Ce système est appliqué par exemple en Belgique et en France. Pour nous, il constituerait une

extension du droit de timbre d'émission sur titres étrangers. Ce timbre d'émission est perçu, suivant la loi actuelle, sur les titres étrangers introduits en Suisse par voie d'émission ou d'introduction à une bourse. Si nous adoptons le système français, le droit de timbre devrait être acquitté pour tous les titres étrangers introduits en Suisse, et ceci au moment de l'introduction. Nos instituts financiers font observer à cet égard que ce système aurait comme conséquence l'évasion des titres à l'étranger et entraînerait dès lors tous les inconvénients devant résulter de l'imposition du coupon des titres étrangers, inconvénients que nous avons déjà indiqués.

Mais les banques s'opposent aussi au second système. Il a été introduit par l'Allemagne et consiste en ceci que les titres étrangers ne sont soumis à l'impôt qu'au moment où ils font l'objet d'une opération juridique conclue entre deux personnes domiciliées dans le pays. Le titre étranger peut être introduit, le propriétaire peut le conserver par devers lui ou le mettre en dépôt auprès d'une banque et il peut le revendre à l'étranger sans avoir à payer l'impôt. Celui-ci n'est dû que lorsque la propriété est transmise à une autre personne domiciliée dans le pays, c'est-à-dire lorsque le titre fait l'objet d'une opération juridique conclue entre personnes y domiciliées. On estime que ce système n'est pas désirable en Suisse parce qu'il y aurait lieu de s'attendre à ce que les titres étrangers soient introduits sur le marché suisse en une mesure beaucoup moindre que cela a été le cas jusqu'ici s'ils courent le risque de devoir payer, lors de la première transaction dont ils feraient l'objet en Suisse, un droit de timbre de 1½ à 3 %. (Un projet soumis aux experts par le département fédéral des finances prévoyait pour l'impôt de circulation sur titres étrangers les mêmes taux que pour le timbre d'émission sur titres suisses, soit le 1½ % de la valeur nominale pour les obligations, le 3 % de la valeur nominale pour les obligations à primes et le 2 % du cours d'émission ou d'introduction pour les actions.) On objecte qu'un droit de timbre perçu aux taux prévus effrayerait les intéressés et que les transactions en titres étrangers s'effectueraient dorénavant à l'étranger. Le public suisse achèterait et vendrait tout simplement ces titres à l'étranger, les y déposerait et les y ferait gérer. L'intérêt pour les opérations d'arbitrage sur titres s'effectuant dans notre pays diminuerait aussi beaucoup; en effet, ces opérations portent précisément sur des titres qui vont et viennent et qui par conséquent ne supporteraient pas facilement ce droit de timbre élevé perçu en une fois. Dans sa requête du 26 avril 1926, que nous versons au dossier, pour la gouverne de vos commissions, l'Association suisse des banquiers, en vue de justifier son attitude, ajoute à ces motifs les considérations d'ordre général que voici:

« Les banques suisses doivent leur prospérité en partie aux relations internationales étendues qu'elles se sont créées par leur énergie et leur habileté. Ces relations leur ont permis d'amener en Suisse, en une mesure considérable, les opérations sur titres étrangers. Mais si l'Etat détruit ces relations créées avec l'étranger ensuite d'un pénible effort de très longues années, nos banques perdront une importante branche d'activité. Sans les opérations sur titres étrangers, les banques suisses ne pourraient plus conserver à l'avenir leur développement actuel. Nous tenons à souligner encore spécialement le fait que les participations de banques suisses à des entreprises étrangères sont très précieuses pour l'industrie suisse.

« On peut être tenté d'invoquer l'exemple des pays qui connaissent déjà l'impôt de circulation. Mais la comparaison avec d'autres pays est difficile à faire parce que la situation n'y est pas la même qu'ici. Le droit de timbre que nous combattons n'a pas pu causer grand dommage en Allemagne parce que les opérations sur titres étrangers n'y ont jamais pris un développement important et n'y jouent actuellement qu'un rôle absolument modeste. Les Pays-Bas, avec lesquels on fait volontiers la comparaison, possèdent une situation privilégiée parce qu'ils ont toujours été un centre du commerce international et parce que, avec leurs colonies étendues, ils disposent d'un domaine d'activité beaucoup plus vaste pour leurs banques et leurs capitaux que notre pays. »

Les motifs invoqués par l'Association suisse des banquiers ne manquent pas de justesse et nous estimons avec elle qu'il y a lieu de renoncer à introduire un impôt de circulation sur titres étrangers. La situation de notre pays sur le marché international des capitaux n'est, en effet, pas comparable à celle d'autres Etats. Notre marché suisse n'a pas, pour le commerce et surtout pour le placement des titres étrangers, l'importance de celui des grands pays. D'autre part, nos banques ne peuvent pas se passer des opérations avec l'étranger et, étant donnée la crise actuelle de notre commerce et de notre industrie, nous devons être doublement prudents afin que la situation de la banque, qui actuellement est encore satisfaisante, ne soit pas, elle aussi, rendue précaire.

Le département fédéral des finances avait encore songé à une autre solution, consistant à étendre le timbre d'émission actuel sur titres étrangers en ce sens qu'il aurait atteint non seulement les titres étrangers placés en Suisse par voie d'émission ou d'introduction à une bourse effectuée en Suisse, mais tous les titres étrangers placés en Suisse, par le moyen de participation à des emprunts à l'étranger. On aurait atteint ainsi, par exemple, les titres qu'une banque acquiert comme participant à un syndicat étranger d'émission ou d'une autre

manière lors de l'émission à l'étranger, pour les placer immédiatement ou plus tard dans le public suisse. Mais cette solution nous paraît devoir se heurter aux plus graves difficultés. L'Association suisse des banquiers fait remarquer à ce sujet que l'imposition des titres entrés en Suisse par une autre voie que celle d'une émission en Suisse ou de l'introduction à une bourse suisse aurait comme conséquence qu'à l'avenir les souscriptions n'auraient plus lieu chez nous mais à l'étranger. Le fisc n'atteindrait pas son but et les banques perdraient un domaine d'opération lucratif. En outre, les banques verraient disparaître de précieuses relations d'affaires.

Nous ne pouvons nous dissimuler la valeur de ces arguments et la prudence nous oblige à en tenir compte. Dans ces conditions, nous sommes arrivés à la conviction qu'une seule voie restait ouverte pour soumettre les titres étrangers à l'impôt dans une mesure plus forte que jusqu'ici. Elle consiste dans le relèvement des taux du droit de timbre actuel d'émission, et en particulier du timbre de négociation sur titres étrangers. C'est un fait caractéristique qu'après un examen approfondi, effectué avec la ferme volonté d'aboutir à un résultat, on arrive aux mêmes constatations que celles faites en 1917. C'est reconnaître une fois de plus, qu'étant donnée la grande mobilité de l'objet, une imposition plus efficace, le cas de l'émission en Suisse excepté, n'est possible que sous la forme d'une augmentation du taux appliqué pour le timbre de négociation \*). En 1917, le droit de timbre sur titres étrangers a été fixé au quadruple du taux prévu pour les titres suisses. Nous proposons aujourd'hui, en accord formel avec les banques, de porter le timbre de négociation sur les titres étrangers de  $\frac{1}{10}$  pour mille à un pour mille, c'est-à-dire de le majorer dans la proportion de 1 à 2%. On peut être certain que le rendement financier de cette majoration du timbre de négociation sera plus favorable que ne l'aurait été celui d'un impôt de circulation. Ce dernier n'aurait guère produit plus de 300,000 à 400,000 francs, tandis que l'excédent qui résulterait d'un timbre de négociation sur titres étrangers au taux de un pour mille peut être évalué à 900,000 francs, ainsi qu'il y aura lieu de l'établir encore dans la suite.

Nous terminons ce chapitre en priant les Chambres de bien vouloir considérer le postulat Stähli comme liquidé par l'exposé que nous venons de faire et par le projet de loi accompagnant le présent message.

---

\*) Voir ce qui est dit dans le message précité du 16 mai 1917, au chapitre « Emission de titres étrangers », pages 90 et suivantes.

### III. Le programme de la revision.

En vue d'obtenir l'accroissement de recettes nécessaire, notre programme de revision de la législation concernant le timbre prévoit trois catégories de mesures :

- 1° majoration des taux de droits de timbre actuels;
- 2° limitation d'exemptions fiscales et mesures garantissant une meilleure application des droits existants, et
- 3° assujettissement de nouveaux objets.

#### A. Majoration des taux de droits de timbre déjà perçus actuellement.

a) *Timbre d'émission.* Nous proposons une majoration de moitié du droit de timbre d'émission sur obligations suisses et étrangères et d'un tiers du droit sur actions suisses et étrangères. Il en résulte que le taux sur obligations ordinaires passerait de 1 % à 1½ %, sur obligations servant à satisfaire aux besoins du crédit foncier suisse de ½ % à ¾ %, et sur actions et parts de capital-social de 1½ % à 2 %. Le droit de timbre d'émission constitue un impôt perçu une fois pour toutes, payable au moment où le placement de capitaux est effectué ou renouvelé. Le taux actuel du droit de timbre d'émission peut être qualifié de modéré et pouvant supporter la majoration prévue. On aurait pu se demander si le taux pour les actions et les parts de capital social ne devrait pas être élevé aussi de 50 %. Comme il est déjà actuellement supérieur à celui qui frappe les obligations et que, en l'élevant de 50 %, on aurait obtenu le taux incommode de 2¼ %, nous avons fait abstraction d'une telle majoration et nous nous sommes bornés à une augmentation d'un tiers.

b) *Timbre de négociation.* Nous prévoyons une élévation proportionnellement plus forte pour le droit de timbre sur titres négociés. Ce droit est actuellement de  $\frac{1}{10} \text{‰} = 10$  centimes par mille francs de la contre-valeur pour les négociations de titres suisses et de  $\frac{2}{10} \text{‰} = 40$  centimes par mille francs de la contre-valeur pour les négociations de titres étrangers. Le droit est mis par moitié à la charge de chacune des deux parties contractantes (5, resp. 20 cts. par 1000 francs). Nous proposons de le porter à 30 centimes pour les négociations de titres suisses et à un franc pour les négociations de titres étrangers. Une élévation en cette mesure sera possible même si l'on procède avec toute la prudence exigée pour maintenir la capacité de concurrence de notre marché de titres, en particulier dans le trafic international. Les majorations prévues créeraient en même temps un rapport plus rationnel entre le travail qu'imposent aux banques la tenue des registres et le versement de l'impôt et le rende-

ment de celui-ci. L'imposition plus élevée des négociations de titres étrangers a été adoptée naguère comme compensation pour l'absence d'imposition des titres étrangers introduits en Suisse par une voie autre que celle de l'émission. Le droit de timbre sur titres négociés constitue dès lors, de par son origine, en partie un droit de timbre proprement dit sur les négociations de titres et, en une partie plus grande, une compensation pour une imposition plus étendue des placements en titres étrangers.

Les experts ont estimé supportables les majorations d'impôt proposées.

## B. Limitation d'exemptions fiscales et mesures garantissant une meilleure application des droits existants.

L'expérience montre que certaines exemptions du droit de timbre n'ont pas eu les effets désirés ou sont inopportunes et devraient, de ce fait, être limitées. On a constaté, en outre, que la législation en vigueur laissait aux intéressés certaines possibilités d'échapper au droit de timbre en choisissant des formes de contrats nouvelles ou antérieurement peu usitées. De ce fait non seulement le rendement du droit diminue en une mesure croissante mais il résulte encore une inégalité dans l'imposition d'opérations de même nature économique. Cela nous engage à proposer des mesures propres à éviter ces inconvénients dans les cas les plus importants et à garantir le rendement de l'impôt.

### a. *Obligations suisses.*

1. *Obligations du crédit public.* Suivant la loi en vigueur, les obligations émises par la Confédération, les cantons et les communes suisses sont exemptées de l'impôt. Il ne nous a pas échappé naguère (voir Feuille féd. 1917, tome III, p. 81) que cette faveur, contraire à la nature du droit de timbre en sa qualité d'impôt sur la fortune, n'est justifiée qu'en considération du débiteur du titre mais non pas en considération du créancier du titre visé comme porteur de l'impôt. L'idée déterminante a été qu'il fallait procurer une situation privilégiée sur le marché des capitaux aux valeurs du crédit public. On supposait que les débiteurs d'emprunts privés feraient usage du droit de transférer la charge de l'impôt que leur accordait la loi. Le capitaliste aurait alors eu le choix entre les obligations privées, frappées par l'impôt, et les obligations publiques, exemptées, et il aurait été porté à mettre un prix plus élevé pour les valeurs non imposées du crédit public ou à se contenter d'un intérêt un peu

moindre pour ces titres. La conséquence en aurait été une diminution de frais en faveur du crédit public.

L'effet désiré ne s'est pas produit. La concurrence sur le marché des capitaux entre les emprunts publics et privés et entre les différents emprunts privés a eu comme conséquence que les émetteurs privés n'ont, dans la règle, pas fait usage de leur droit de transférer la charge de l'impôt aux acquéreurs des obligations. Dans les conditions que leur impose la concurrence, ils préfèrent prendre l'impôt à leur propre charge ou le transférer dans une autre direction. (Les banques, par exemple, le font sous forme d'intérêt plus élevé qu'elles exigent de leurs débiteurs). Le résultat final en est que l'impôt pèse sur des épaules auxquelles le législateur ne l'avait pas destiné.

Une modification de la situation actuelle n'est réalisable que si l'on arrive à forcer les émetteurs à transférer la charge fiscale aux porteurs des obligations. Au début nous étions sceptiques sur ce point, mais à l'heure actuelle, après les expériences que nous avons faites depuis lors avec le droit de timbre sur les coupons, nous jugeons de façon sensiblement plus favorable la possibilité qu'il y aurait d'exercer, par la force de la loi, une influence sur les opérations et les conditions du transfert de la charge fiscale. Le transfert effectif sera obtenu s'il est prescrit par la loi et si on limite en même temps les privilèges existants.

Nous ne nous faisons aucune illusion sur la possibilité qu'il y aura pour le débiteur d'un emprunt, même une fois introduite l'obligation légale du transfert, d'en éviter les conséquences en fixant un cours d'émission plus bas ou en accordant un intérêt plus favorable. Toutefois, nous sommes persuadés qu'il sera beaucoup moins fait usage de cette possibilité lorsqu'il sera interdit de publier dans les prospectus d'émission, pour attirer les souscripteurs, la prise de l'impôt à la charge de l'emprunteur, et que d'autre part aura disparu la concurrence d'obligations exemptées de l'impôt. Le débiteur cessera de prendre à sa charge le timbre dès qu'il ne pourra plus utiliser cette faveur comme moyen de réclame.

Si le transfert de la charge est déclaré obligatoire et s'il n'existe plus comme autrefois des titres entièrement exonérés, le public en quête de placements n'aura plus le choix entre titres imposés et titres non imposés. Il ne lui restera plus qu'à compter avec l'imposition. Le timbre sur obligations frappera effectivement la fortune acquise, rôle que lui impose l'intention du législateur.

On objectera peut-être que l'obligation du transfert n'entraînera, vis-à-vis des porteurs d'obligations, qu'un transfert illusoire. Dans le rapport entre créancier et débiteur, le premier étant toujours le

plus fort, il posera des conditions qui le dégrèveront de la charge fiscale. Cette argumentation est en réalité spécieuse. En effet, le capitaliste a, en général, autant besoin de celui qui cherche des capitaux que l'emprunteur n'a besoin de lui. Il se produit entre les prêteurs, sur le marché des capitaux, une concurrence égale à celle à laquelle se livrent les emprunteurs. Ils ne sont pas en mesure de fixer leurs conditions comme il leur plaît, mais ils doivent se plier à celles que le marché des capitaux leur offre à un moment donné. S'il ne se présente pas d'occasion de faire un placement échappant à l'impôt, il ne leur reste qu'à se contenter d'un placement imposé. Ceci a toujours été compris par les milieux intéressés. En effet, après l'entrée en vigueur de la loi sur le timbre, les banques avaient conclu une convention par laquelle elles s'engageaient mutuellement à transférer aux acquéreurs des titres le droit de timbre sur les obligations de caisse. Cette convention n'a malheureusement pas été maintenue. Elle a été abandonnée par certains établissements, qui invoquaient précisément la concurrence des valeurs publiques échappant à l'impôt.

Pour le droit de timbre sur les coupons, le transfert de la charge est déjà prescrit actuellement par la loi, et cette disposition a fait ses preuves en tous points. L'expérience a réfuté de façon absolue les doutes exprimés naguère quant à l'efficacité de la prescription légale du transfert de cette charge.

Si l'on voulait tirer les dernières conséquences de ce qui précède, on devrait proposer la suppression complète des privilèges fiscaux actuels et l'introduction d'un taux uniforme pour les obligations du crédit public jusqu'ici entièrement exemptées, pour les obligations du crédit foncier et des banques cantonales frappées jusqu'ici de la demi-taxe et pour les titres n'ayant joui jusqu'ici d'aucun privilège. Les corporations de droit public, les banques cantonales et les établissements de crédit foncier ne perdraient rien comparativement au statu quo, du moment où l'obligation du transfert de la charge serait introduite. Nous ne voudrions, toutefois, pas aller si loin. Nous estimons justifiée l'idée primitive, malheureusement devenue illusoire dans la suite, d'un certain privilège sur le marché des capitaux pour les valeurs du crédit public et du crédit foncier. C'est en ce sens que nous proposons, en lieu et place de l'exonération complète en faveur des obligations de la Confédération, des cantons et des communes, un taux réduit, s'élevant à la moitié du taux normal. Le taux annuel serait ainsi porté à  $\frac{3}{4}$  ‰, au maximum à  $\frac{3}{4}$  ‰ (pour les obligations d'une durée de 10 ans et plus). C'est le taux qui, en cas d'acceptation de notre projet de loi, sera applicable aux obligations émises par les banques cantonales et par les établissements

de crédit foncier. Les obligations du crédit public et du crédit foncier seraient ainsi placées sur le même pied.

2. *Avoirs en banque à long terme.* Plus des deux tiers du produit du timbre d'émission sur obligations sont afférents aux obligations de caisse, qui sont émises principalement par des banques. Il s'agit de titres qui ne sont cotés à aucune bourse, qui sont fréquemment nominatifs et pour lesquels le terme d'échéance ne joue qu'un rôle secondaire. Leurs fonctions peuvent être remplacées facilement par un placement en compte bloqué. Les banques sont en mesure de payer sur les capitaux placés ferme pour la durée usuelle des obligations de caisse le même intérêt que sur ces dernières. L'obligation de caisse est assujettie au droit de timbre d'émission; le compte bloqué ne l'est pas. Cet avantage fiscal a fatalement conduit à une augmentation considérable des placements en compte bloqué. Il y a lieu de craindre que la proportion continue à se développer au détriment des obligations de caisse si le transfert de la charge aux porteurs des obligations est imposé par la loi. Il est, dès lors, nécessaire de prendre des mesures protectrices.

Il a été tenu compte de façon très juste, dans la loi concernant le droit de timbre sur les coupons, du danger que constituent les comptes bloqués. Les intérêts de ces comptes ont été assimilés aux coupons d'obligations et ils sont soumis au droit de timbre frappant les coupons (art. 5, lit. c, de la loi concernant le droit de timbre sur les coupons). Il ne serait que logique d'insérer une disposition analogue relativement au timbre d'émission.

Nous proposons, dès lors, d'assimiler aux obligations tous les avoirs en banque dont l'échéance est à plus de six mois. Les placements en comptes d'épargne et en comptes-courants réels échapperaient ainsi à l'impôt. Ces comptes ne présentent aucun danger pour le droit de timbre sur obligations parce que les banques ne sont pas en mesure d'accorder, pour des placements échéant en tout temps ou à très court terme, le même intérêt que pour les placements en comptes bloqués.

3. *Documents concernant des créances à long terme ensuite de prêts.* La tendance à trouver des placements échappant au droit de timbre a engagé les propriétaires et les gérants de gros capitaux, en particulier différentes entreprises d'assurance et sociétés dites « Holding Cies », à prêter à long terme, contre reconnaissances de dette ordinaires, principalement aux cantons, aux communes ou aux sociétés affiliées, des sommes placées antérieurement en obligations. Des sociétés d'assurance ont placé, ces dernières années, plus de 100 millions de francs en prêts de cette nature. Les experts consultés

par le département des finances ont tous été de l'avis qu'il serait indiqué de soumettre les placements de ce genre à la même imposition que les obligations. Nous proposons, dès lors, d'assimiler, du point de vue fiscal, aux obligations, les reconnaissances de dette en vertu de contrats de prêt à long terme, dès qu'elles portent sur des sommes supérieures à fr. 20,000, lorsque l'une des parties contractantes au moins est inscrite au registre du commerce.

b. *Actions suisses.*

Pour se soustraire au droit de timbre sur actions, on recourt de plus en plus à un procédé vis-à-vis duquel l'administration a été jusqu'ici, sauf dans quelques cas, absolument impuissante. Des sociétés nouvelles se créent par la simple modification des statuts d'une société anonyme effectivement liquidée mais non encore radiée au registre du commerce. L'opération se réalise avec quelques variantes; on peut toutefois l'exposer en ses grandes lignes ainsi qu'il suit :

Une société, A, qui a payé autrefois le timbre pour son capital-actions, a effectué sa liquidation. Le passif est acquitté, l'actif est réparti entre les ayants droit. Toutefois, cette société ne se fait pas radier au registre du commerce, mais elle vend son « statut » (*Mantel*). Elle cède ses titres d'actions, devenus sans valeur par suite du remboursement du capital (et, par là, sous certaines conditions, le droit de disposer de son inscription au registre du commerce), aux propriétaires d'une autre entreprise, B, contre paiement d'une somme représentant une fraction du droit de timbre qui aurait dû être acquitté, en cas de fondation régulière, sur le capital-actions de la nouvelle société. En possession de ces titres et de ces droits, soit du « statut » (*Mantel*), les acquéreurs, au lieu de créer une nouvelle société, B, modifient simplement la composition des organes, et, fréquemment aussi, le but de la société, le siège et la raison sociale de cette dernière. La modification des statuts est inscrite ensuite au registre du commerce. Le capital est versé à nouveau, mais ce versement n'est pas rendu public, de telle sorte que, d'ordinaire, l'administration des contributions n'a pas la possibilité de percevoir un impôt.

Ce genre d'opération commence à prendre un développement considérable. Il est effectué en certains endroits et par certaines personnes avec le plus grand sans-gêne. Les annonces de journaux par lesquelles on demande à acheter ou on offre un « statut » (*Mantel*) sont devenues très fréquentes.

Il est clair que de tels procédés sont regrettables à d'autres points de vue encore qu'au point de vue fiscal. Ils conduisent à la dissimulation et ils sont de nature à entraîner, dans les relations d'affaires, de dangereuses conséquences.

Afin de donner à l'administration un moyen sûr pour lutter contre la soustraction d'impôt sous la forme de la vente du « statut » (*Mantel*), il sera nécessaire de prévoir dans la loi qu'un droit de timbre est dû sur tout nouveau capital-actions même si le versement n'est pas inscrit au registre du commerce.

Nous ferons encore observer, en terminant, qu'ensuite des mêmes expériences, l'Allemagne s'est vue forcée de recourir à une réglementation légale analogue.

### c. *Négociation de titres.*

Le transfert à titre onéreux de la propriété de titres n'est soumis à un droit de timbre, suivant la loi du 4 octobre 1917, que si l'un des contractants ou des intermédiaires s'occupe professionnellement de l'achat ou de la vente de titres. Cette limitation a été prévue pour des considérations d'ordre pratique. Auprès des banques, le droit peut être perçu de façon simple et sûre sur la base de registres avec décomptes annuels. Les opérations directes entre particuliers ne seraient, en revanche, pas contrôlables dans la règle et l'on devrait compter avec une proportion élevée d'omissions intentionnelles ou par négligence du paiement de l'impôt. Les négociations de titres entre deux personnes privées ne jouent d'ailleurs, comparativement à celles qui se font par l'intermédiaire des banques, qu'un rôle si minime qu'il se justifie de n'en pas tenir compte. Nous ne pouvons, dès lors, pas nous décider à soumettre, suivant le système allemand, toutes les négociations à l'impôt. En revanche, nous estimons qu'il serait indiqué d'y assujettir les opérations sur titres effectuées par les trusts, les sociétés financières et les sociétés dites « Holding-C<sup>ies</sup> », sans rechercher si, dans tel cas particulier, est remplie la condition du commerce professionnel de titres. La solution de la question de savoir si cette condition est remplie par de telles entreprises, c'est-à-dire si chez ces entreprises les titres sont acquis en vue de simple placement ou en vue de les revendre avec bénéfice, présente en pratique de grandes difficultés. Le nombre des cas douteux est élevé. Toutefois, l'acquisition et la vente de titres jouent auprès de tous les trusts un rôle important et ces opérations sont facilement contrôlables. La direction de ces entreprises appartient à des personnes très aptes à tenir le registre des négociations. Tous les motifs qui ont conduit à l'exemption du timbre en faveur des négociations de titres auxquelles ne participe aucun commerçant professionnel de titres ne valent donc pas pour les trusts, de telle sorte que, dans ce cas, l'exemption paraît injustifiée. Nous considérerions dès lors comme indiqué que toute société anonyme ou coopérative dont le but est de participer à d'autres entreprises ou dont les actifs se composent pour plus de la moitié de titres, (qui possède dès lors en une mesure

prépondérante le caractère d'un trust), soit déclarée soumise au droit de timbre sur les négociations de titres qu'elle effectue pour son compte ou pour le compte d'autrui, sans qu'il y ait lieu de rechercher si elle fait professionnellement ou non le commerce de titres. Sur ce point, la nouvelle ne tend pas, au fond, à créer un droit nouveau. Elle précise simplement, en assimilant le trust au commerçant professionnel. A l'avenir il n'y aura plus de discussion sur ce point.

#### *d. Effets de change et effets analogues aux effets de change.*

Pour que le mode de paiement sans emploi de numéraire ne soit entravé en aucune façon, la loi sur le timbre exempte les chèques et assignations à vue, pourvu que ceux-ci ne soient pas postdatés et que leur échéance ne soit pas à plus de 20 jours. Nous estimons cette exonération encore rationnelle en principe. Son champ d'application, toutefois, est trop vaste. Un document déclaré exempt du timbre par la Confédération ne pouvant pas être non plus frappé d'un droit de timbre par les cantons, on remplace fréquemment, dans les cantons qui perçoivent un timbre sur les quittances, les quittances ordinaires par des assignations à vue quittancées, bénéficiant de l'exonération du timbre. Si différents fisco cantonaux ont pris des mesures en ce domaine, des montants d'impôt très appréciables continuent cependant à échapper de cette façon aux cantons. Suivant nos informations, on abuse aussi de l'assignation à vue pour échapper au droit de timbre fédéral sur les effets de change dans des cas où le document ne remplit pas seulement la fonction de moyen de paiement.

Nous avons étudié comment il serait possible de remédier à ces abus. Nous sommes arrivés à ce résultat que le but primitif de l'exemption, qui était de favoriser le système des paiements sans emploi de numéraire, serait pleinement atteint si on limitait le privilège aux chèques et aux assignations à vue tirés sur des banques. Ceux-là seuls peuvent remplir normalement la fonction de moyen de paiement mais non pas les chèques et assignations à vue tirés sur d'autres personnes et entreprises. Nous ne voudrions pas donner suite à la suggestion qui nous a été faite de limiter l'exemption du timbre exclusivement aux chèques, car sur certaines places bancaires l'habitude est prise depuis longtemps, en particulier chez les petits commerçants, les artisans et les petits rentiers, d'utiliser des assignations à vue pour disposer de leurs avoirs en banque.

#### *e. Coupons d'obligations.*

Ce qui est dit plus haut sous lettre *a*, ch. 3, du présent chapitre concernant l'assimilation des reconnaissances de dettes basées sur des

contrats de prêts doit être étendu aussi aux intérêts de ces emprunts, qu'il y a lieu de soumettre, dès lors, au timbre sur les coupons. Comme, jusqu'ici, il n'est pas dû de droit de timbre d'émission sur obligations des cantons et des communes, c'était précisément à cause du droit de timbre sur les coupons que cette nouvelle manière de se procurer de l'argent était choisie.

### C. Nouveaux objets à imposer.

Nous avons aussi étudié si les droits de timbre ne pouvaient pas être établis sur une base plus large par l'assujettissement de nouveaux objets. Il y aurait certainement eu des avantages de nature financière et économique à répartir l'augmentation de la charge fiscale sur un plus grand nombre de documents et d'opérations afin d'éviter autant que possible d'aggraver la charge des objets déjà imposés. Mais on a dû constater qu'il n'y avait pas de grandes possibilités en cette direction. Il faut tout d'abord se tenir dans les limites fixées par la constitution fédérale, qui n'autorise que l'imposition de documents du trafic commercial, c'est-à-dire de documents qui sont particuliers aux opérations commerciales et industrielles (voir Feuille féd. 1919, V, p. 1103). Mais même dans ce cadre, le choix demeure restreint, pour des considérations de nature financière et d'ordre pratique. Les principes à la base des lois actuelles ont fait leurs preuves et il y a donc lieu de continuer à les respecter. Ils tendent à choisir les objets imposables de telle sorte que les droits de timbre gardent le caractère d'impôts sur la fortune, que l'obligation de remplir des formalités ne soit imposée qu'à un cercle restreint de personnes et d'entreprises versées en matière juridique et commerciale et qu'enfin le recouvrement de l'impôt n'exige pas un appareil administratif considérable et n'occasionne pas de frais trop élevés.

Tous les objets les plus importants répondant à ces exigences, imposables sans que le trafic en soit entravé et promettant un rendement intéressant, sont déjà soumis au droit de timbre. Le timbre général sur les quittances qui a été proposé de différents côtés, par exemple, ne serait guère conciliable avec l'article actuel de la constitution concernant les droits de timbre et serait certainement considéré comme une tracasserie par la grande masse des personnes n'ayant pas l'habitude des affaires, au moins dans les cantons où n'est pas encore perçu jusqu'ici un droit de timbre sur quittances. Un contrôle efficace du paiement du droit serait impossible. C'est un fait connu que les prescriptions cantonales concernant le timbre sur les quittances restent en bonne partie lettre morte bien que les administrations cantonales disposent de moyens de contrôle sensiblement plus efficaces que ceux dont disposerait la Confédération.

De toute une série de nouveaux objets d'impôt soumis à l'examen, un seul, les documents concernant les participations en commandite, s'est, pour les motifs indiqués, révélé propre à faire l'objet d'un droit de timbre fédéral.

*L'imposition des documents concernant les participations en commandite.*

Les prestations du commanditaire vis-à-vis d'une société en commandite consistent essentiellement, comme celles de l'actionnaire envers une société anonyme, en un placement de capitaux. Comme pour l'actionnaire, la responsabilité du commanditaire est limitée au montant de son placement. Le produit de la participation en commandite est toujours, comme celui de l'action, une pure rente de capital. L'idée de soumettre à l'impôt de tels placements devait donc s'imposer, à un moment où l'on prévoit l'élévation du droit de timbre sur les actions; elle n'a pas besoin d'être motivée de plus près. Le recouvrement de l'impôt sera extraordinairement facile et n'occasionnera que des frais minimes. Comme les versements doivent être régulièrement publiés au registre du commerce, l'accomplissement des obligations fiscales en cette matière sera facile à contrôler. Nous prévoyons pour ce droit de timbre le taux de 1 % du montant du capital.

Comme pour le droit de timbre sur actions, nous prévoyons non seulement l'imposition des placements en commandite effectués ou renouvelés après l'entrée en vigueur de la modification de la loi, mais encore une imposition rétroactive du capital des commandites existant lors de l'entrée en vigueur de la modification de la loi.

Nous avons, au début, pensé aussi à l'imposition des placements de capitaux des membres de sociétés en nom collectif et des membres indéfiniment responsables de sociétés en commandite. Pour ceux-ci également se produit, par l'association, une augmentation de leur capacité économique et, dès lors, fiscale, qui justifierait une imposition spéciale par un droit de timbre. Mais on a dû prendre en considération le fait que, pour les membres de sociétés en nom collectif et les membres indéfiniment responsables de sociétés en commandite, la participation en capitaux passe à l'arrière-plan et que le produit revenant aux sociétaires ne représente pas une simple rente de capital. Il y aurait eu lieu d'observer, en outre, que les quotes des placements en capitaux ne sont pas l'image de la capacité d'une société en nom collectif ou en commandite, car cette capacité, du fait de la responsabilité illimitée des membres indéfiniment responsables, dépend plus de la fortune personnelle totale des associés que du capital qu'ils ont placé dans l'entreprise.

Le taux de l'impôt n'aurait donc pu être que modéré comme c'est le cas dans toutes les législations étrangères. Avec un taux modeste (nous avons prévu  $\frac{1}{2}$  % du placement en capital), il y aurait eu une disproportion entre le produit de l'impôt et les frais de perception. Comme, dans la plupart des sociétés, les placements subissent de continuelles modifications et ne sont pas publiés, il aurait été nécessaire de baser le recouvrement de l'impôt sur des déclarations annuelles à présenter par toutes les sociétés (actuellement plus de 10,500) relativement au développement des participations en capitaux. Pour le contrôle il aurait été indispensable d'exiger et d'examiner les comptes annuels de toutes les sociétés. On aurait donc eu besoin d'un appareil de perception qui, pour une recette annuelle de fr. 400,000 à 500,000 au maximum, n'aurait pas été justifié.

#### IV. Calcul du rendement.

L'application des modifications de la législation concernant le timbre, telles que nous les proposons, produirait, par année, l'excédent de recettes ci-après : Fr.

##### A. Majoration des taux de droits de timbre déjà perçus actuellement :

###### a. *Timbre d'émission sur obligations suisses.*

Le timbre sur obligations a produit dans la moyenne des 3 dernières années fr. 3,682,000 et, en l'année 1925, fr. 4,308,000. On pourrait compter, sous le régime de la loi actuelle, sur une recette moyenne future d'environ fr. 4,000,000. L'élévation des taux du droit de timbre dans la proportion du 50% donnerait un accroissement de recettes d'environ . . . . . 2,000,000

###### b. *Timbre d'émission sur actions suisses et parts de capital social suisses.*

Le timbre d'émission sur ces titres a produit dans la moyenne des 3 dernières années fr. 5,214,000 et, en l'année 1925, fr. 5,451,000. Une majoration de l'impôt dans la proportion de  $33\frac{1}{3}$  % donnerait un accroissement de recettes d'environ . . . . . 1,700,000

A reporter 3,700,000

Fr.  
Report 3,700,000

*c. Timbre d'émission sur titres étrangers.*

La recette moyenne s'est élevée dans les 3 dernières années à fr. 821,000. Mais les droits échus dans les deux dernières années ont dépassé pour chaque année un million de francs et il n'est guère probable que les années prochaines aient à enregistrer un recul. L'excédent devant résulter de la majoration des taux dans la proportion de 50 % sur les obligations et de 33 $\frac{1}{3}$  % sur les actions peut dès lors être évalué à environ . . . . . 400,000

*d. Titres négociés.*

1. *Titres suisses.* Le rendement moyen 1923—1925 s'est élevé à fr. 283,000. En 1925 il a été encaissé fr. 317,000. Le rendement annuel futur sur la base des droits actuels peut être évalué à fr. 300,000. En triplant le taux actuel, on obtiendrait dès lors un excédent d'environ 600,000

2. *Titres étrangers.* Moyenne des recettes 1923—1925: fr. 669,000.

Recettes de 1925: fr. 720,000. Il faudra compter, par prudence, avec une certaine diminution des opérations comme conséquence de la majoration de l'impôt. Nous évaluons dès lors le résultat de l'élévation du taux de l'impôt dans la proportion de 150 % à environ . . . . . 900,000

**B. Limitation d'exemptions fiscales et mesures garantissant une meilleure application des droits existants.**

*a. Obligations suisses.*

1. *Limitation du privilège existant en faveur des obligations de la Confédération, des cantons et des communes.* Dans la moyenne des 6 dernières années il a été émis pour fr. 678 millions et, dans la moyenne des 3 dernières années, pour 608 millions d'emprunts de cette nature. S'ils étaient imposés au  $\frac{3}{4}$  % de la valeur nominale on obtiendrait un rendement annuel d'environ . . . . . 4,500,000

A reporter 10,100,000

|   | Fr.        |
|---|------------|
| Report  | 10,100,000 |
| 2. <i>Imposition, au taux du timbre sur obligations, des avoirs en banque à long terme.</i> Le total atteint déjà par ces placements s'élève au moins à un demi milliard. Il en résultera un droit de timbre annuel d'environ   | 500,000    |
| 3. <i>Imposition de créances ensuite de prêts à long terme non encore frappées.</i> L'imposition, au taux du timbre d'émission et du timbre sur les coupons, des créances résultant de prêts, telle qu'elle est prévue à l'art. 11, al. 1, lit. c, du projet de loi, produirait un rendement approximatif de . . . . .  | 400,000    |
| <i>b. Actions suisses.</i>  |            |
| <i>Perception du droit de timbre sur actions en cas d'opérations destinées à éluder la fondation d'une société nouvelle.</i> Nous évaluons de 5 à 10 millions la somme du capital soustrait chaque année à l'imposition du fait des opérations d'achat et de vente du « statut » ( <i>Mantel</i> ). L'excédent peut, dès lors, être évalué à environ . . . . .    | 100,000    |
| <i>c. Négociations de titres.</i>   |            |
| <i>Imposition des négociations de titres effectuées par des trusts.</i> On ne possède pas de chiffres précis pour le calcul du rendement de cette extension de l'assujettissement. Mais il est certain que les opérations visées sont importantes et une évaluation prudente permet de prévoir que l'excédent qui résulterait de ce droit s'élèverait à . . . . . | 100,000    |
| <i>d. Effets de change et effets analogues.</i>   |            |
| <i>Imposition des chèques et assignations à vues tirés sur d'autres que sur des banques.</i> On ne possède pas de points de repère pour une évaluation sérieuse de l'excédent. Il ne sera pas élevé, car on cherche surtout ici à garantir les recettes cantonales provenant du timbre sur les quittances . . . . .   | —          |
| A reporter  | 11,200,000 |

Fr.  
Report 11,200,000

### C. Nouveaux objets d'impôt.

#### *Imposition des documents concernant les participations en commandite.*

Les capitaux nouveaux constitués en commandite en 1925 s'élèvent, suivant les inscriptions au Registre du Commerce, à 12, 9 millions de francs. Nous en concluons qu'un impôt perçu au taux de 1<sup>o</sup>/<sub>o</sub> donnerait un rendement d'environ . . . . . 120,000

Il faut y ajouter le droit de timbre à percevoir une fois pour toutes sur le capital en commandite déjà existant, qui, suivant le projet de loi, écherrait une année après l'entrée en vigueur de la revision et produirait environ fr. 2,000,000 . . . . . p. m.

### Récapitulation.

|  |                   |
|--|-------------------|
| L'augmentation durable du rendement annuel s'élèverait ainsi |                   |
| au total à . . . . .   | <u>11,320,000</u> |
| La part de la Confédération à cet excédent                   |                   |
| serait de . . . . .  | 9,056,000         |
| La part des cantons à cet excédent serait de                 | 2,264,000         |

### V. Observations concernant le projet de loi.

Conformément au but que poursuit la revision et qui est de procurer à la Confédération, dans le plus bref délai possible, un accroissement de recettes, nous nous sommes bornés aux modifications des lois fédérales du 4 octobre 1917 et du 25 juin 1921 nécessaires pour atteindre ce but. Une revision complète de la législation concernant le timbre est une tâche très délicate, exigeant une très longue étude. En outre, il paraît très indiqué, avant d'entreprendre une revision générale, de recueillir encore de nouvelles expériences et d'éprouver de façon plus complète l'effet des lois précitées dont l'une notamment, la loi concernant le timbre sur les coupons, est très récente. Là toutefois où des articles ou des parties d'articles devaient être modifiés, nous n'avons pas hésité à leur donner une toute nouvelle rédaction. Nous avons inséré, en outre, un nouveau chapitre concernant les participations en commandite. Les inconvénients qui ré-

sultent de l'existence de plusieurs lois connexes et empiétant sur l'objet les unes des autres seront supprimés facilement par la publication d'un texte complet facile à consulter.

Après les considérations générales exposées dans les quatre premiers chapitres du présent message, les différents articles du projet de loi ci-après appellent encore les observations suivantes :

#### A. Loi fédérale sur les droits de timbre, du 4 octobre 1917.

*Ad art. 1<sup>er</sup>.* L'imposition de quelques documents du trafic commercial ayant échappé jusqu'ici aux droits de timbre rend nécessaires un complément de la lettre a et l'insertion d'une nouvelle litt. e.

*Ad art. 7.* L'art. 7 actuel de la loi du 4 octobre 1917 établit sous quelles formes l'obligation d'acquitter le droit de timbre est dûment remplie. Il ne le fait, toutefois, que de façon générale. La détermination de la forme de timbrage applicable aux différentes catégories de droits et les détails de la procédure sont laissés aux soins de l'ordonnance d'exécution. L'imposition prévue des documents concernant les participations en commandite sera effectuée de la façon extrêmement simple utilisée actuellement pour le droit de timbre sur les actions et qui n'exige ni l'application d'un sceau officiel, ni estampilles. Suivant le texte du deuxième alinéa de l'actuel art. 7, il ne serait toutefois admissible de procéder de cette manière que lorsqu'il s'agit de documents émis simultanément en plusieurs exemplaires par un seul et même établissement ou entreprise. Cette condition n'est remplie qu'exceptionnellement pour les participations en commandite.

Nous estimons qu'il ne serait pas indiqué de compléter le texte actuel quant aux documents concernant les participations en commandite. Nous voudrions plutôt laisser entièrement à l'ordonnance la réglementation de détail de la forme de paiement du droit de timbre, forme qui, ainsi que nous l'avons déjà dit, est différente pour chaque catégorie de droits. Le Conseil fédéral aurait ainsi la faculté d'accommoder la procédure de perception aux circonstances et de l'organiser de la façon la plus simple.

*Ad art. 10, al. 1<sup>er</sup>.* Comme l'expression « titres émis en Suisse » a donné lieu fréquemment à un malentendu suivant lequel les obligations placées à l'étranger par un émetteur domicilié en Suisse ne seraient pas soumises au droit de timbre, elle a été remplacée par celle d'« obligations émises par une personne domiciliée en Suisse ». Le fait qu'ici comme dans la loi concernant le droit de timbre sur les coupons, cette modification est désirable et qu'elle est de nature à exprimer de façon plus claire l'intention du législateur, ressort des considérants des ar-

rêts sur recours publiés dans la *Revue trimestrielle de droit fiscal suisse*, T. IV, p. 276 et T. V, p. 36.

A l'alinéa 2 de l'article, une disposition nouvelle définit la notion de « personne domiciliée en Suisse ». Cette définition est conforme à celle contenue à l'art. 33, alinéa 2, de la loi du 4 octobre 1917, qui a fait ses preuves.

2. Une modification est prévue en ce qui concerne les obligations d'emprunt garanti par un gage immobilier en conformité de l'art. 875 du C. C. S. Ces titres, comme les cédules hypothécaires et les lettres de rente émises en série, ne sont soumis au droit de timbre que s'ils sont émis en une forme les rendant propres aux opérations commerciales. Pour les cédules hypothécaires et les lettres de rente cette limitation est justifiée. Celles-ci ont dans une mesure prépondérante le caractère de titres de gage immobilier et sont, en conséquence, exonérées de l'imposition fédérale en vertu de l'article constitutionnel, si elles ne sont pas établies spécialement pour faire l'objet d'opérations commerciales (v. ci-dessous l'extrait du préavis de M. le prof. Eugène Huber, du 28 avril 1917). Contre l'imposition des obligations garanties par gage immobilier en conformité de l'art. 875 du CCS, on ne peut, en revanche, invoquer aucun moyen tiré de la constitution. Ces obligations ne sont pas des titres de gage immobilier (art. 865 du CCS), mais des titres de créances résultant du droit des obligations qui ne sont accompagnées qu'accessoirement d'une garantie immobilière.

« Dans ces titres (cédules hypothécaires et lettres de rentes émises en série), il ne s'agit pas d'un élément principal (la créance) et d'un élément accessoire (le gage immobilier), mais d'une charge unique grevant le bien-fonds. Les documents faisant foi de cette charge (cédules hypothécaires et lettres de rente) sont des papiers-valeurs. Ils seraient soumis à ce titre au droit de timbre fédéral; mais ils possèdent, d'autre part, le caractère d'un gage immobilier indépendant, au sens d'une charge réelle grevant des biens-fonds, — et ils sont régis à ce titre par la clause d'exemption. Comment ce dilemme doit-il être résolu? Si l'on se résoud à l'alternative pure et simple pour toutes les cédules hypothécaires et les lettres de rente, on obtiendra, quelle que soit la solution admise, un résultat non satisfaisant, car ou bien on donnera à la clause en question une importance allant manifestement au delà des motifs à sa base, ou bien, inversement, on lui enlèvera toute portée en un domaine considérable. La première hypothèse se réaliserait si la créance incorporée dans la cédule hypothécaire ou la lettre de rente n'était jamais prise en considération, et la seconde si l'on ne tenait pas compte du gage et de la garantie du droit réel. La solution la plus juste paraît de faire, dans ces conditions, en ce qui concerne les cédules hypothécaires et les lettres de rente, une distinction suivant que l'élément prépondérant est pour elles la créance ou, au contraire, le gage et la garantie de droit réel. Dans le premier cas, il sera possible de les soumettre au droit de timbre, comme d'autres titres, sans que la charge de droit réel grevant l'immeuble soit de nature à l'empêcher, tandis qu'inversement, il faut, dans le dernier cas, considérer comme jouant la clause concernant le trafic immobilier et considérer la perception d'un droit de timbre comme exclu de par le droit fédéral. Mais en quels cas la créance.

Mais si, du point de vue constitutionnel, il n'existe aucun obstacle à l'imposition, il n'y a pas non plus de motif plausible pour faire, dans le domaine du droit de timbre, une différence entre les obligations d'emprunt ordinaires et les obligations d'emprunt garanti par gage immobilier et de favoriser ces dernières même par rapport aux lettres de gage, aux obligations de crédit foncier et aux autres obligations émises par des établissements de crédit foncier. La suppression de cette différence qui existe, suivant leur forme extérieure, dans la manière dont sont traitées les obligations d'emprunt garanti par gage immobilier, en conformité de l'art. 875 C. C. S., s'impose d'autant plus que la situation actuelle donne lieu à des manœuvres de différente nature en vue de soustraire au droit de timbre des obligations d'emprunt. La disparition de cette différence est nécessaire si l'on ne veut pas que l'assimilation aux obligations prévue pour certains prêts à long terme (voir chapitre III, B, lettre *a*, chiffre 3, du présent message) ne reste pas inefficace en de nombreux cas. La capacité de circulation ne joue aucun rôle pour les documents concernant ces prêts et il sera dès lors facile de les diviser en titres et de les « garantir » par des gages immobiliers plus ou moins fictifs.

3. Pour être complet, on ajoute dans la délimitation de la notion des obligations, les lettres de gage, qui n'étaient mentionnées jusqu'ici qu'à l'art. 13, concernant les taux de l'impôt.

4. A l'étranger, spécialement des corporations de droit public, émettent souvent des obligations à court terme sous forme de documents analogues aux effets de change. En Suisse des titres de cette nature n'ont été émis que rarement, et par des banques. Il n'y avait pas de raison pour préférer, en vue d'éviter un droit de timbre, la forme de document analogue aux effets de change, attendu que les documents analogues aux effets de change, comme les obligations, étaient soumis à des droits du même taux. Par la suppression de l'exemption d'impôt en faveur des obligations du crédit public et par l'élévation du taux du droit sur les autres obligations, la situation se modifie. Il sera dès lors rationnel de prévoir dans la loi que les

est-elle prépondérante dans les titres de cédules hypothécaires et de lettres de rente et en quels cas est-ce le gage immobilier ? On ne peut naturellement décider sur ce point pour chaque cas particulier. Cela serait impraticable. Il faut prononcer suivant des critères généraux et tenir compte, entre autres, du fait que certaines catégories de ces documents sont établies essentiellement en vue du trafic tandis que d'autres ne le sont pas. Si ces caractères manquent, c'est le droit réel, le gage immobilier indépendant, qui prédomine, et la clause est applicable. Si, en revanche, le document est établi spécialement pour le trafic, c'est le caractère de « créance » qui prime, l'applicabilité de la clause paraît exclue et, de ce fait, la perception du droit de timbre fédéral est légitime ».

documents remplissant économiquement les fonctions d'obligations sont soumis au droit de timbre même s'ils revêtent la forme de documents analogues aux effets de change ou d'autres papiers escomptables (par exemple, promesses de paiement sans intérêt ou assignations au porteur). Les cédules analogues aux effets de change devront donc être soumises au droit de timbre sur obligations si elles sont destinées à être placées dans le public, comme les obligations d'emprunt ou de caisse. Par contre, les dispositions concernant le droit de timbre sur obligations ne sont pas applicables aux cédules analogues aux effets de change destinées exclusivement à être remises aux banques ou à d'autres entreprises s'occupant professionnellement de l'escompte d'effets de change, en d'autres termes à tous les bons de trésor de la nature actuellement usitée en Suisse.

5. Sous lettre *b*, il est prévu comme disposition nouvelle que le Conseil fédéral possède la compétence de fixer dans l'ordonnance les conditions rendant les titres propres à faire l'objet de transactions commerciales. Il s'agit de créer la base légale nécessaire à la prescription de l'art. 3 de l'ordonnance d'exécution du 20 février 1918.

*Ad art. 11.* L'art. 11 de la loi du 4 octobre 1917 établit l'exemption d'impôt en faveur des obligations du crédit public. Ce privilège étant supprimé, l'article tombe par le fait même et il est remplacé par les dispositions concernant l'assujettissement à l'impôt des documents assimilés aux obligations.

1. Les inscriptions au livre des créances mentionnées antérieurement à l'art. 10, sont rangées parmi les documents assimilés aux obligations, auxquels elles appartiennent de par leur nature.

2. Sous lettre *b* sont déclarées imposables, en conformité avec la réglementation de la loi concernant le droit de timbre sur les coupons (art. 5, al. 1<sup>er</sup>, lettre *c*), les créances à long terme sur les banques. Les motifs rendant nécessaire leur imposition sont exposés au chapitre III B, lettre *a*, chiffre 2, du présent message.

3. Sous lit. *c* est édicté l'assujettissement au droit de timbre des prêts à long terme dont il a été question au chapitre III B, lettre *a*, chiffre 3, du présent message. Comme il s'agit essentiellement d'atteindre les gros prêts, qui sont faits en bien des cas en lieu et place de prêts divisés en titres, les créances qui ne dépassent pas la somme de fr. 20,000 (toutes les créances d'une même personne contre le même débiteur étant additionnées) demeurent exemptées. Il en est de même de prêts conclus ferme pour 6 mois au maximum. La grande masse des prêts de banques et des prêts commerciaux échappe de ce fait au droit de timbre. Comme, de par la constitution, seuls les documents du trafic commercial peuvent être assimilés aux obligations,

L'assujettissement au droit de timbre est limité aux documents concernant les prêts conclus entre deux parties dont l'une au moins a l'obligation de s'inscrire au registre du commerce.

La constitution fédérale réserve aux cantons la compétence de frapper du droit de timbre les opérations de gage immobilier. Les créances garanties par gage immobilier sont donc exemptées du droit de timbre. En considération de la forme usitée dans de nombreux cantons pour les opérations des banques hypothécaires, on a ajouté aux objets exemptés les créances qui ne sont garanties par gage immobilier qu'indirectement, par nantissement de titres de gage immobilier. Celles-ci également doivent demeurer réservées à l'imposition par les cantons. Afin d'éviter que des prêts puissent être soustraits au droit de timbre par la constitution de pure forme de sûretés immobilières, on a dû édicter que les documents constatant les contrats de prêt ne pouvaient être considérés, du point de vue du droit de timbre, comme documents concernant des opérations de gage immobilier que si le montant du capital était couvert effectivement par la valeur du gage.

4. Au deuxième alinéa sont énumérées les exceptions aux prescriptions du premier alinéa. Il y est prévu l'exonération de la Confédération et de ses établissements autonomes, des cantons et des communes dans les cas où ils deviennent créanciers et devraient, de ce fait, supporter eux-mêmes l'impôt. En ce qui concerne le droit de timbre sur coupons l'exonération correspondante existe déjà (art. 5, al. 1<sup>er</sup>, lettre c, 2<sup>e</sup> phrase, de la loi du 25 juin 1921). Il n'existe pas de motif pour accorder un privilège lorsqu'une banque exploitée par une corporation ou un établissement de droit public accorde des prêts. C'est en ce sens qu'est limité le privilège des corporations de droit public à la seconde phrase de la lettre b.

*Ad art. 13.* Le droit de timbre sur obligations à lots n'a pas subi de modification. L'imposition de ces titres au taux de 3% est justifiée par le fait qu'ils sont régulièrement à long terme. Une nouvelle majoration ne paraît toutefois pas indiquée étant donné que la loi fédérale sur les loteries interdit l'émission d'obligations à lots dans un dessein de lucre. Pour l'imposition des obligations à lots de corporations de droit public suisses, on prévoit le taux de un et demi pour cent. L'impôt s'élèvera donc ici également à la moitié du montant dû pour les obligations à lots non privilégiées.

Le taux du droit de timbre indiqué sous lettre b pour les obligations d'entreprises de participation et des entreprises financières qui se procurent principalement leurs ressources par l'émission d'obligations a été élevé de un et demi à deux pour cent. On maintient

ainsi la différence d'un demi pour cent comparativement aux obligations ordinaires. Il est prévu ensuite que pour la fixation de la valeur des obligations en circulation, on doit tenir compte aussi des titres dont l'émission a lieu au moment de cette fixation. Il ne faudrait pas que, pour une première émission d'obligations, l'impôt soit perçu seulement au taux de 1 ½%, alors même qu'au moment de la perception l'emprunt représenterait plusieurs fois le capital social.

La lettre *c* fixe à trois quarts pour cent le taux du droit de timbre pour les obligations du crédit public jusqu'ici exemptées du droit et elle élève d'un demi à trois quarts pour cent le droit sur les obligations du crédit foncier et des banques cantonales. Les obligations du crédit public, comme celles du crédit foncier et des banques cantonales, sont donc privilégiées en ce sens qu'elles n'ont à payer que la moitié du droit de timbre prévu pour les obligations émises par des entreprises privées.

Le droit de timbre sur certificats de dépôt (lettre *d*) n'a pas subi de modification. Il s'agit de titres qui ne sont pas émis fréquemment et qui ne le sont, dans la règle, qu'à très court terme.

La lettre *c* reprend la définition des obligations de crédit foncier de l'ordonnance d'exécution (art. 9). Nous avons aussi jugé rationnel de définir dans la loi la notion de créances garanties par des gages immobiliers grevant des immeubles sis en Suisse, notion qui n'était définie jusqu'ici que par l'ordonnance (art. 10).

*Ad art. 15.* Indépendamment de la modification devenue nécessaire à l'alinéa 2 par suite du changement du taux de l'impôt, le texte de l'article a été rendu plus clair, sur la base de la jurisprudence de recours, et il a été complété par la définition du renouvellement, qui ne figurait jusqu'ici que dans l'ordonnance d'exécution (art. 4, al. 1<sup>er</sup>). Comme l'article en sa teneur actuelle a donné lieu souvent à des malentendus, il est indiqué de prévoir que toute modification des éléments, relevant du droit de timbre, du rapport juridique dont fait foi une obligation fait naître à nouveau, en principe, l'assujettissement. En connexion avec les prescriptions de l'ordonnance d'exécution concernant la mise en compte ou le remboursement de parties de droits de timbre acquittées mais non utilisées, on obtient ainsi que soit acquitté sur toutes les obligations le droit de timbre correspondant à la durée contractuelle des titres et au montant du capital.

*Ad art. 16.* La loi ne disait rien jusqu'ici quant à la question de savoir si une décision prise vis-à-vis d'assujettis au droit de timbre concernant le droit dû sur obligations constituait un prononcé exécutoire à l'égard des banques solidairement responsables pour le

montant du droit. Cette lacune est maintenant comblée par l'alinéa premier.

*Ad art. 16 a.* Dans cet article est édicté le devoir de transférer le droit de timbre sur obligations qui a été discuté au chapitre III B, lettre a, chiffre 1<sup>er</sup>, du présent message. Afin que soit observée cette prescription, les conventions contraires sont déclarées juridiquement nulles. En outre, l'art. 53 rend passible d'une peine celui qui omet le recouvrement du droit ou qui promet de l'omettre.

A ce point de vue, peu importe que la promesse donnée par l'emprunteur de prendre l'impôt à sa charge soit faite de façon explicite ou sous une autre forme reconnaissable. La fixation du cours d'émission ou des conditions d'intérêt ne doit pas avoir lieu ni être indiquée dans les prospectus d'émission d'une manière permettant de reconnaître qu'elle tend à rendre illusoire l'obligation de transférer l'impôt. Il y aura lieu d'admettre cette intention si, par ex., le cours d'émission d'une obligation est fixé de telle sorte que si on y ajoute le droit de timbre d'émission il arrive exactement au pair ou s'il est déclaré que le droit de timbre sera déduit par tranches lors du paiement des coupons et si, en même temps, l'intérêt de l'obligation est fixé de telle manière qu'après déduction de la tranche du droit de timbre d'émission, on obtienne une somme ronde. (Exemple: si, pour un emprunt de dix ans, on choisit un taux d'intérêt de 5,15%, ce qui, après déduction de la tranche annuelle du droit de timbre d'émission (0,15%) fait du 5%.)

Une exception à l'obligation du transfert est prévue à l'alinéa 3 pour les emprunts destinés exclusivement à être placés à l'étranger. Nous proposons la même exception pour le droit de timbre sur les coupons (voir art. 11, 2<sup>e</sup> al., de la loi sur les coupons). Sur les marchés étrangers, les personnes suisses cherchant des capitaux trouveront presque toujours la concurrence de titres dont les acquéreurs n'ont pas à supporter de charges. Il serait irrationnel dans ces conditions d'aggraver la concurrence pour ces emprunteurs suisses.

*Ad art. 20.* Sur les actions et parts de capital social émises avant l'entrée en vigueur de la loi sur le timbre, le droit est dû, suivant l'art. 19 de la loi du 4 octobre 1917, combiné avec l'art. 16 de la loi concernant le droit de timbre sur les coupons, du 25 juin 1921, après expiration d'un délai d'attente gradué suivant la rentabilité des titres, au plus tôt en 1928. Mais, suivant les dispositions actuelles, les actions et parts de capital social échappent complètement à tout droit si une société anonyme ou coopérative se dissout avant l'expiration du délai d'attente fixé à l'art. 19 de la loi de 1917. Il serait, toutefois, absolument injuste que cette société n'ait pas à payer, sur les actions

jusqu'à exemptées, au moins une part proportionnelle de l'impôt. L'article 21, qui avait prévu un tel paiement partiel de l'impôt, n'était malheureusement pas applicable, car, ensuite d'une erreur manifeste de rédaction, il ne prescrit le paiement de l'impôt que si des sociétés anonymes ou coopératives sont dissoutes « avant un renouvellement du droit de timbre » (c'est-à-dire après que le premier droit a été payé). Nous avons corrigé cette faute en accommodant la prescription de l'article 21 actuel aux modifications apportées par l'article 16 de la loi concernant le droit de timbre sur les coupons (suppression du renouvellement du droit de timbre). Cet impôt sera facilement supportable puisqu'il ne sera perçu que si le capital-actions ou le capital social entier peut être remboursé à l'occasion de la liquidation et puisque la plupart des entreprises ont déjà réuni les réserves nécessaires en vue de l'impôt.

*Ad art. 21.* Cet article a pour but d'empêcher la soustraction d'impôt exercée sous forme de vente du « statut » (*Mantel*) (voir chapitre III B, lettre b, du présent message). A cet effet, il déclare soumis au droit de timbre les versements sur les participations au capital social même si ces versements ne sont pas inscrits au registre du commerce (opération qui constitue l'occasion normale de la perception du droit). Au second alinéa est indiqué le cas principal d'application.

*Ad art. 23, al. 4 et 5.* L'alinéa 4 constitue un complément qui résulte du nouvel art. 21.

L'alinéa 5 abroge la disposition actuelle, suivant laquelle le droit de timbre sur les actions doit être arrondi toujours à un franc par titre. Cette prescription s'est révélée impraticable car elle a conduit en de nombreux cas à des injustices manifestes (voir aussi chiffre 4 des dispositions transitoires).

*Ad art. 28, al. 1<sup>er</sup>.* Les actions de jouissance, les bons de jouissance et les parts de fondateurs ont été jusqu'ici mis sur le même pied que les actions en ce qui concerne le taux du droit. Il se justifie, dès lors, de procéder pour ces documents également à l'élévation du taux jusqu'au 2 %.

*Ad art. 31.* A l'alinéa 1<sup>er</sup> a été reprise et complétée la disposition de l'art. 46 de l'ordonnance d'exécution.

A l'alinéa 2 sont indiqués les taux majorés dans la même mesure que pour les titres suisses des catégories correspondantes. Nous renvoyons à ce sujet à ce qui a été dit dans les chapitres II et III du présent message relativement à l'imposition fiscale des titres étrangers.

La lettre *a* a été complétée par une disposition qui figurait jusqu'ici dans l'ordonnance d'exécution (art. 50). Elle dispose que les

titres qui, comme par exemple les « notes » de l'Amérique du Nord, remplissent les fonctions d'obligations, doivent être traités comme des obligations étrangères. Sous lettre *b*, on ne parle plus des « Kuxen » car celles-ci doivent être rangées sans autres parmi les « catégories analogues de titres ». En outre, on a ajouté à l'alinéa une phrase complémentaire, qui se rapporte à l'imposition d'actions non entièrement libérées. Comme, pour ces titres, manque la possibilité de la perception du droit de timbre lors de versements ultérieurs, l'impôt doit être perçu intégralement déjà lors de l'émission. Cette prescription a déjà figuré jusqu'ici dans l'ordonnance d'exécution (art. 48). Mais elle doit être édictée par la loi.

A l'alinéa 3, nouvelle disposition déclarant applicable la prescription de l'art. 11, al. 1<sup>er</sup>, lettre *a*, qui se rapporte aux avoirs en banque à long terme. On obtient ainsi uniquement que des avoirs auprès de banques étrangères qui se recommandent en Suisse en se déclarant prêtes à recevoir des placements à long terme, puissent être frappés du droit. On évite par cela la concurrence, en Suisse, de banques étrangères, se trouvant dans une situation privilégiée du point de vue fiscal.

La prescription du dernier alinéa concernant l'arrondissement a été accommodée aux modifications effectuées à l'art. 23, dernier alinéa.

*Ad art. 33.* Le texte de l'art. 33, al. 1<sup>er</sup>, ne rendait pas jusqu'ici le sens exact de cette disposition. Ainsi que cela résulte clairement de l'art. 34, al. 4, où est donnée une règle spéciale pour l'imposition d'opérations conclues à l'étranger, est déterminant pour l'assujettissement au droit de timbre non pas le lieu de la conclusion de l'affaire mais le fait qu'un commerçant suisse de titres soit partie ou intermédiaire dans l'opération. Le premier alinéa a été corrigé en ce sens. Par l'insertion des mots « ou sert d'intermédiaire », on veut établir que les opérations conclues avec la collaboration d'agents en Suisse de banques étrangères (remisiers), sont également imposables. Les autres modifications sont purement d'ordre rédactionnel.

Du fait de la modification du premier alinéa, le deuxième alinéa actuel de l'art. 33 est devenu superflu. Les opérations conclues à l'étranger entre deux personnes domiciliées en Suisse sont actuellement soumises au droit de timbre si un commerçant suisse de titres y participe. Cet alinéa 2 est remplacé par les dispositions se rapportant à l'assujettissement à l'impôt des négociations de titres effectuées par des sociétés financières et de participation (trusts). Les motifs militant en faveur de la constatation formelle de l'assujettissement de ces entreprises au droit de timbre sont exposés au chapitre III B, lettre *c*, du présent message. Pour résoudre la ques-

tion de savoir si, pour les sociétés de participation, sont remplies les conditions entraînant l'assujettissement au droit de timbre et l'obligation de tenir un registre, on devra se baser en premier lieu sur la désignation du but de la société faite par les statuts. La participation économique ou financière doit être le but propre de l'entreprise. Le fait que les statuts mentionnent par exemple qu'une entreprise industrielle peut, en vue d'atteindre son but industriel, participer aussi à des entreprises analogues, sera inopérant tant que les participations ne constitueront pas la partie principale de l'actif.

Des opinions erronées s'étant manifestées fréquemment à ce sujet, il est déclaré expressément au troisième alinéa que l'attribution des titres à l'occasion d'émissions n'échappera au droit de timbre de négociation que si l'émission a eu lieu aussi en Suisse, c'est-à-dire si l'attribution des titres y a entraîné le paiement du droit de timbre d'émission.

*Ad art. 37.* L'article a été rédigé de façon plus brève et plus claire en considération des modifications prévues à l'article suivant.

*Ad art. 38, lettre d.* Jusqu'ici les chèques et les assignations à vue qui n'étaient ni postdatés ni en circulation durant plus de 20 jours échappaient sans exception au droit de timbre. Comme, suivant l'article 2 de la loi du 4 octobre 1917, un document déclaré exempté du droit par la législation fédérale ne peut pas faire l'objet d'un droit dans les cantons, l'exemption des assignations à vue a, dans les cantons qui perçoivent un droit de timbre sur les quittances, conduit en une forte mesure, au détriment des fiscs cantonaux, à l'utilisation d'assignations à vue quittancées en lieu et place de simples quittances. L'exemption étendue du droit en faveur de l'assignation à vue a servi aussi pour échapper au droit de timbre fédéral sur les effets de change.

La libération des chèques et des assignations à vue avait été accordée en considération des fonctions de moyens de paiement que les documents de cette nature sont appelés à remplir; on voulait favoriser le système des paiements sans emploi de numéraire. Mais cette fonction n'est remplie que par les chèques et les assignations à vue servant à disposer de dépôts d'argent en banque. De ce fait, le but de favoriser le système des paiements sans emploi de numéraire est pleinement atteint si le privilège est limité aux chèques et assignations à vue tirés sur des banques. C'est en ce sens qu'a été modifiée la lettre *d* de l'art. 38.

Cette disposition a été complétée en outre par une phrase accordant aussi l'exemption au chèque qu'une banque tire sur elle-même, qui est payable au lieu d'émission, et qui n'est ni postdaté, ni plus

de 20 jours en circulation. Le code des obligations ne connaît que le chèque tiré à distance sur soi-même. Mais, ces derniers temps, le chèque tiré sur soi-même et payable au lieu d'émission s'est révélé très pratique. De tels documents sont émis exclusivement à titre de moyens de paiement et il est indiqué, dès lors, de les déclarer exemptés du timbre. Les banques possédant des succursales peuvent actuellement échapper sans grande peine au droit de timbre tandis que les banques sans succursale ne peuvent pas le faire.

*Ad art. 53.* Sous lettre *b* est prévue la sanction pénale pour les assujettis au paiement du droit de timbre qui contreviennent à l'obligation de transférer la charge de l'impôt stipulée à l'art. 16 *a*.

La lettre *c* rend passible d'une peine les personnes qui, en qualité d'aliénatrices du droit de disposer de l'inscription au registre du commerce concernant une société anonyme, participent à la soustraction du droit de timbre sur actions dans les cas de l'art. 21. Dans ce cas l'acquéreur est passible de la peine prévue à l'art. 52. Il est nécessaire que les aliénateurs soient aussi punis si l'on veut lutter efficacement contre les manœuvres tendant à la soustraction du droit d'émission sur les actions.

## B. Nouveau chapitre D sur documents concernant les participations en commandite.

*Ad art. 29 a.* Cet article déclare soumis au droit de timbre les documents concernant les participations en commandite. Les motifs militant en faveur de l'imposition de ces documents sont exposés au chapitre III C du présent message.

Entrent en ligne de compte comme commandites imposables non seulement les versements de capitaux effectués mais aussi la partie non versée des commandites.

*Ad art. 29 b.* De façon analogue à ce qui se fait pour les actions et les parts de capital social, les participations en commandite déjà existantes au moment de l'entrée en vigueur de la loi, sont déclarées assujetties au droit. Il n'y a pas de motif de laisser à tout jamais ces participations exemptées du timbre (transfert des commandites par voie successorale). Comme le taux de l'impôt est bas et qu'il n'entre pas en jeu des capitaux aussi importants que pour les sociétés anonymes, le droit de timbre doit échoir en principe une année après l'entrée en vigueur de la loi. L'administration des contributions devrait toutefois être autorisée à accorder des facilités de paiement dans le cas où le montant de l'impôt ne pourrait pas être acquitté sans difficultés dans le délai d'une année.

*Ad art. 29 c.* L'impôt doit être calculé sur le montant de la commandite. Pour les commandites existantes au moment de l'entrée en vigueur de la loi, on se base en principe sur le montant de la commandite à ce moment, tout en tenant compte des diminutions qui se sont produites jusqu'à l'échéance du droit de timbre (c'est-à-dire dans le délai d'une année).

Comme pour les actions de jouissance et les bons de jouissance (art. 28, al. 3), il est prévu un droit de timbre minimum de cinq francs pour chaque participation en commandite ou élévation de la participation. Il existe des participations d'un montant minime revêtant de l'importance pour les intéressés non pas en considération de la somme mais pour d'autres motifs économiques ou juridiques, ce qui justifie la perception d'un droit de timbre minimum.

### C. Loi fédérale concernant le droit de timbre sur les coupons, du 25 juin 1921.

*Ad art. 3, al. 1, lettres a et b.* Conformément à la modification prévue à l'art. 10, al. 1, lettre a de la loi du 4 octobre 1917, les intérêts d'obligations d'emprunt garanti par un gage immobilier en conformité de l'art. 875 CCS seront soumis au droit de timbre, que les titres soient ou non établis sous une forme les rendant propres aux transactions commerciales.

*Ad art. 3, al. 2, dernière phrase.* Ici est effectué, en ce qui concerne les intérêts d'obligations émises sous forme d'effets de change ou d'autres papiers escomptables, le complément analogue à celui qui est proposé pour l'art. 10, al. 1, lettre a, de la loi du 4 octobre 1917 relativement au droit de timbre d'émission.

*Ad art. 5, lettres a et d.* A la lettre a il est constaté que toutes les fractions d'intérêts sur obligations sont imposables et non pas seulement celles mises en compte lors du remboursement du titre. — Entre les lettres c et d actuelles (cette dernière devenant lettre e — voir préambule du chapitre III du projet de loi), est insérée une disposition suivant laquelle les intérêts des créances ensuite de prêts nouvellement soumises au timbre d'émission par l'art. 11, al. 1, lettre c, de la loi sur le timbre, sont assujettis au droit de timbre sur coupons. Cette modification est motivée au chapitre III B, lettre e, du présent message.

*Ad art. 6, al. 3.* Est déclarée applicable la lettre c de l'art. 5 qui concerne les intérêts d'avoirs en banque à long terme. Ce droit de timbre frappant les avoirs en banques étrangères ne peut naturelle-

ment être perçu que lorsque des banques étrangères s'offrent publiquement en Suisse pour l'acceptation de dépôts à long terme. Ce n'est en effet que dans ces conditions qu'elles peuvent être astreintes à désigner un représentant en Suisse pour payer l'impôt. Cette prescription aura comme conséquence que des banques étrangères ne pourront pas faire concurrence en Suisse, dans des conditions privilégiées au point de vue fiscal, aux établissements financiers suisses.

*Ad art. 11, al. 2 et 4.* Il est fait ici, pour les motifs indiqués relativement à l'art. 16 a de la loi du 4 octobre 1917, une exception à l'obligation de transférer la charge pour les emprunts destinés à être placés exclusivement à l'étranger.

Etant donné qu'il est inséré à l'article 11 un nouvel alinéa 2 et que les alinéas 2 et 3 deviennent alinéas 3 et 4, le renvoi contenu dans l'alinéa 3 (futur alinéa 4) doit être rectifié.

*Ad art. 14.* Les dispositions pénales actuelles concernant le transfert illégal de la charge fiscale se sont révélées insuffisantes, car la preuve d'une promesse formelle de non-transfert se heurte à des difficultés. C'est pourquoi on doit, en harmonie avec la nouvelle disposition de l'art. 53, lettre b, de la loi fédérale du 4 octobre 1917, punir, non seulement la promesse, mais aussi le fait de payer des coupons sans déduction.

#### D. Dispositions transitoires et d'introduction.

*Ad chiffre 1.* Pour savoir si un droit nouvellement introduit par la loi complémentaire est dû ou si le droit doit être calculé aux taux actuels ou d'après les nouveaux taux, c'est la date de l'échéance légale du droit qui fait règle. Si cette date (par exemple la date de l'émission d'une obligation, de l'inscription au registre du commerce d'une augmentation du capital-actions, de l'échéance d'un coupon, etc.) est antérieure à l'entrée en vigueur de la loi complémentaire, l'assujettissement au droit et le montant de ce dernier se déterminent d'après la législation actuelle; dans le cas contraire, les nouvelles dispositions sont applicables.

*Ad chiffres 2 et 3.* La majoration du droit de timbre sur actions et parts de capital social ne doit trouver application que pour les titres émis après l'entrée en vigueur de la présente loi complémentaire. Le droit à recouvrer à partir de 1927 sur les actions émises après le 1<sup>er</sup> avril 1918 sera perçu sans modification au taux de un et demi pour cent. Il serait injuste de les frapper d'un taux plus élevé que celui qu'ont eu à payer les actions et parts de capital so-

cial émises depuis le 1<sup>er</sup> avril 1918. Les sociétés ont, en outre, constitué leurs réserves en vue de l'impôt en se basant sur les prescriptions actuelles et elles éprouveraient comme une dureté le fait que le droit de timbre soit majoré peu avant son échéance.

L'assujettissement au droit de timbre des actions nominatives non entièrement libérées émises avant le 1<sup>er</sup> avril 1918 n'était pas réglé jusqu'ici de façon satisfaisante. Conformément au principe à la base de toute la réglementation du droit de timbre sur actions, suivant lequel tout le capital-actions et le capital des sociétés coopératives existant au 1<sup>er</sup> avril 1918 doit, comme le capital constitué depuis lors, être assujéti une fois au droit de timbre, il est prescrit que, pour les titres qui étaient émis au 1<sup>er</sup> avril 1918, l'impôt est dû intégralement sur le capital-actions versé et par moitié sur le capital-actions non versé. Quant aux versements effectués entre le 1<sup>er</sup> avril 1918 et l'entrée en vigueur de la loi complémentaire et pour lesquels le droit n'a pas été acquitté jusqu'ici, l'acquittement se fera à l'occasion du paiement du droit de timbre sur le montant du capital au 1<sup>er</sup> avril 1918. Pour tous les versements sur des actions nominatives non libérées, effectués après l'entrée en vigueur de la loi complémentaire, le droit devra être acquitté par moitié. Pour les versements de capitaux effectués avant l'entrée en vigueur de la loi complémentaire le taux actuel est applicable; pour les versements ultérieurs, c'est le taux majoré qui fera règle.

*Ad chiffre 4.* Après l'entrée en vigueur de la loi du 4 octobre 1917 on a constaté que la prescription suivant laquelle le droit de timbre sur actions et parts de capital social devait être arrondi à un franc par titre ne pouvait pas être maintenue. Pour ne pas devoir, toutefois, procéder à une revision de la loi à cause de ce seul point, nous avons, après avoir donné au préalable connaissance à vos conseils de la modification projetée (voir *Feuille fédérale* 1919, t. II, p. 637), invité l'administration des contributions à ne plus arrondir qu'à 10 centimes. Cette facilité a été accordée toujours sous la réserve de perception supplémentaire de la différence pour le cas où la prescription concernant l'arrondissement serait modifiée dans la suite sans effet rétroactif. Ceci a été fait dans l'idée que le législateur sanctionnera cette modification de la loi et ne refusera certainement pas de lui donner un effet rétroactif. Le chiffre 4 des dispositions transitoires déclare dès lors la prescription modifiée de l'art. 23, dernier alinéa, applicable avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> octobre 1919.

\* \* \*

Tout en recommandant à votre acceptation le projet de loi ci-après, nous saisissons cette occasion pour vous renouveler, Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 28 mai 1926.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

**HAEBERLIN.**

*Le chancelier de la Confédération,*

**KAESLIN.**

====

(Projet.)

**LOI FÉDÉRALE**

modifiant et complétant

la loi fédérale du 4 octobre 1917 sur les droits de timbre  
et la loi fédérale du 25 juin 1921 concernant le droit  
de timbre sur les coupons.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE  
DE LA  
CONFÉDÉRATION SUISSE,

en exécution des articles 41<sup>bis</sup> et 42, lettre *g*, de la constitution fédérale du 29 mai 1874;

modifiant et complétant la loi fédérale du 4 octobre 1917 sur les droits de timbre et la loi fédérale du 25 juin 1921 concernant le droit de timbre sur les coupons,

vu le message du Conseil fédéral du 28 mai 1926,

*arrête:*

I.

*Les articles 1<sup>er</sup>, 7, 10, 11, 12, première phrase, 13, 15, 16, 20, 21, 23, al. 1<sup>er</sup> et 4, 28, al. 1<sup>er</sup> et 3, 31, 33, 34, al. 1<sup>er</sup>, 37, 38, lettre d, et 53 de la loi fédérale du 4 octobre 1917 sur les droits de timbre sont abrogés et remplacés par les dispositions ci-après:*

(Dispositions générales.)

Article premier.

La Confédération perçoit, en conformité de la présente loi, des droits de timbre: I. Objets des droits.

- a.* sur titres et documents assimilés;
- b.* sur effets de change, effets analogues aux effets de change et chèques;
- c.* sur quittances de primes d'assurance;
- d.* sur documents de transport;
- e.* sur documents concernant les participations en commandite.

Art. 7.

L'ordonnance détermine sous quelle forme doivent être acquittés les droits de timbre.

V. Modes d'acquiescement des droits de timbre.

(Droits de timbre sur titres suisses.)

## (A. Obligations.)

## Art. 10.

1. Objet du  
droit de tim-  
bre :  
1. Obligations.

Le droit de timbre est dû sur les obligations au porteur, à ordre ou nominatives, émises par une personne domiciliée en Suisse. Sont considérées comme obligations :

- a. les obligations d'emprunt, y compris les titres d'emprunt garanti par un gage immobilier, conformément à l'art. 875 du code civil suisse, les titres de rente, les lettres de gage, les obligations de caisse, les bons de caisse et de dépôt; rentrent également parmi ces titres les reconnaissances de dette analogues aux effets de change et les autres papiers escomptables émis en plusieurs exemplaires et destinés à être placés dans le public;
- b. les cédules hypothécaires et les lettres de rente émises en série conformément à l'article 876 du code civil suisse, en tant que ces titres sont propres à faire l'objet de transactions commerciales; l'ordonnance en détermine les conditions.

Est considérée comme domiciliée en Suisse toute personne qui y possède son domicile ou qui y réside d'une manière durable; pour les maisons de commerce le domicile en Suisse est remplacé par l'inscription au registre du commerce suisse.

## Art. 11.

2. Documents  
assimilés.

Sont assimilés aux obligations les documents servant à la constatation ou à la bonification

- a. de tranches d'emprunts émis publiquement (inscriptions au livre des créances);
- b. d'avoires auprès de banques suisses dont l'échéance est à plus de six mois ou dont le remboursement ne peut être exigé que moyennant dénonciation préalable de plus de six mois;
- c. de créances ensuite de prêts d'un montant supérieur à vingt mille francs, en tant que le prêt est accordé pour plus de six mois et en tant que l'une des parties au moins a l'obligation de s'inscrire au registre du commerce; plusieurs prêts accordés pour plus de six mois par le même créancier au même débiteur doivent être additionnés. Si des créances de cette nature sont garanties par gages immobiliers ou par nantissement de titres hypothécaires, le droit de timbre n'est perçu que s'il existe une disproportion manifeste entre la valeur du gage et le montant de la créance.

Sont exonérés les documents servant à la constatation ou à la bonification:

- a. d'avoirs, en banque, de la Confédération, des établissements autonomes créés par une loi fédérale, des cantons, des communes politiques et bourgeoises, des paroisses et des communautés scolaires;
- b. de créances ensuite de prêts de la Confédération, des établissements autonomes créés par une loi fédérale, des cantons, des communes politiques et bourgeoises, des paroisses et des communautés scolaires; l'exonération ne s'étend pas aux créances ensuite de prêts des établissements de banque exploités par la Confédération, les cantons et les communes, même si ces établissements ne sont pas autonomes.

Art. 12, première phrase.

Le droit de timbre est fixé à un et demi pour cent de la valeur nominale pour les obligations, ou du montant de la dette pour les documents assimilés aux obligations.

II. Taux.  
1. Règle.

Art. 13.

En dérogation à la règle de l'article 12, le droit de timbre s'élève:

- a. au trois pour cent

pour les obligations à primes.

Pour les obligations à primes de la Confédération, des établissements autonomes créés par une loi fédérale, des cantons, des communes politiques et bourgeoises, des paroisses et des communautés scolaires, des banques cantonales et des établissements de crédit foncier, c'est le taux prévu par l'art. 12 qui est applicable;

- b. au deux pour cent

pour les obligations et les documents assimilés des entreprises de participation et entreprises financières (trusts), quand la valeur de leurs obligations en circulation, si on y ajoute celle des titres pour lesquels le droit doit être calculé, dépasse le triple du capital social versé;

- c. aux trois quarts pour cent

pour les obligations et documents assimilés de la Confédération, des établissements autonomes créés par une loi fédérale, des cantons, des communes politiques et bourgeoises, des paroisses et des communautés scolaires;

2. Exceptions:  
a. suivant la nature des obligations.

- pour les lettres de gage conformes aux articles 916 et suivants du Code civil suisse;
- pour les obligations foncières qui, conformément aux art. 899 et suivants du Code civil suisse, sont garanties par des créances possédant un gage sur des immeubles sis en Suisse;
- pour les obligations de banques cantonales ou d'établissements de crédit foncier émises pour une durée d'au moins trois ans;
- pour les avoirs fermes à trois ans au moins auprès de banques cantonales et d'établissements de crédit foncier;
- d. à un quart pour cent
  - pour les certificats de dépôt produisant intérêt, payables en tout temps à vue et non accompagnés de coupons.

Sont considérées comme banques cantonales les banques créées par une loi cantonale, dont les engagements sont garantis par le canton, ou dont le conseil de banque se compose, pour plus de la moitié, de membres nommés par une autorité cantonale.

Sont considérées comme établissements de crédit foncier les banques dont l'actif, à teneur du bilan publié pour le dernier exercice qui précède l'émission, comprend pour plus de soixante pour cent de créances garanties par gage immobilier grevant des immeubles sis en Suisse. A ces créances garanties par gage immobilier sont assimilées les créances à chiffres et à échéances fixes, garanties par nantissement, dont l'objet consiste exclusivement en titres hypothécaires suisses.

#### Art. 15.

#### III. Renouvellement.

Lorsqu'une obligation est renouvelée, le droit de timbre prévu aux articles 12 à 14 doit être acquitté à nouveau, qu'un autre titre ait été créé ou non.

Si des obligations de banques cantonales et d'établissements de crédit foncier sont renouvelées pour moins de trois ans, le droit est calculé à raison de un et demi pour mille par année.

Sont considérées comme renouvellement l'augmentation de la valeur nominale, la prolongation de la durée contractuelle et, en outre, pour les obligations remboursables exclusivement ensuite de dénonciation, la modification des conditions relatives à l'intérêt.

Si un tel renouvellement s'effectue pour le rapport juridique constaté dans les documents assimilés aux obligations, les présentes dispositions sont applicables par analogie.

#### Art. 16.

Est tenu au paiement du droit sur obligations celui qui émet les titres; les banques qui ont coopéré à l'émission répondent solidairement avec lui de ce paiement. La réalisation de la créance du fisc vis-à-vis des banques solidairement responsables est décidée par prononcé spécial de l'administration fédérale des contributions, prononcé qui est exécutoire sous réserve de recours.

IV. Débiteur  
du droit.  
Echéance.

C'est le débiteur qui est tenu au paiement du droit sur les documents assimilés aux obligations.

Le droit sur obligations doit être acquitté avant que les titres ou les certificats provisoires soient livrés aux premiers acquéreurs ou mis à leur disposition. Pour les documents assimilés aux obligations, le droit de timbre est dû lors de la création du document.

Dans les cas prévus à l'article 15, le droit échoit lors du renouvellement.

#### Art. 16 a.

Le débiteur du droit est tenu de s'en faire rembourser le montant, par le premier acquéreur des titres s'il s'agit de l'émission d'obligations et par le titulaire de la créance dans tous les autres cas.

V. Transfert.

Est nulle toute convention contraire. Est considérée en particulier comme telle la fixation d'un cours d'émission ou de conversion ou d'un intérêt dont le but est manifestement de faire supporter le droit de timbre par le débiteur.

Les prescriptions des alinéas 1 et 2 ne sont pas applicables aux emprunts destinés à être placés exclusivement à l'étranger et auxquels on ne peut souscrire qu'à l'étranger.

#### (B. Actions et parts de capital social.)

#### Art. 20.

Si une société anonyme ou coopérative est dissoute, avec remboursement du capital ayant droit au dividende, avant que soit échu le droit de timbre en conformité de l'art. 19, elle doit acquitter le droit sur les actions ou parts de capital social émises avant le 1<sup>er</sup> avril 1918 suivant le rapport qui, dans le cadre des dispositions de l'article 19, est fixé par l'ordonnance.

3. Dissolu-  
tion de la  
société  
anonyme  
ou coopé-  
rative.

## Art. 21.

III. Nouvelle perception.

Outre les cas prévus aux articles 18 à 20, le droit de timbre est perçu sur les actions et parts de capital social lorsque les actionnaires ou les membres de la société coopérative font à la société ou en faveur de celle-ci des versements proportionnellement à leurs participations, sans qu'ait lieu une majoration correspondante du capital-actions versé inscrit au registre du commerce ou du capital social de la société coopérative.

Le droit est dû en particulier sur l'apport de capital effectué si, après que ses propriétaires ont acquis le droit de disposer de l'inscription au registre du commerce d'une société anonyme ou coopérative existante, une entreprise prend la forme de société anonyme ou coopérative, sans faire inscrire sa fondation ni l'apport de son capital.

Le droit de timbre échoit lors du versement ou de l'apport du capital.

Art. 23, al. 1<sup>er</sup>.

V. Taux.

Le droit est perçu à raison de deux pour cent.

## Art. 23, al. 4 et 5.

Dans le cas prévu à l'article 21, le droit est dû sur le montant des versements ou des apports.

Si le droit calculé pour chaque titre donne une somme non divisible par dix, il est arrondi à dix centimes.

(C. Bons de jouissance, actions de jouissance et parts de fondateurs.)

Art. 28, al. 1<sup>er</sup>.

III. Taux.

Le droit est calculé à raison de deux pour cent de la valeur à laquelle les titres, d'après leur teneur ou les statuts, ont part aux bénéfices (valeur nominale) ou de la valeur maximum à laquelle ils peuvent être rachetés ou remboursés (valeur de rachat).

## Art. 28, al. 3.

Le droit est de cinq francs au minimum pour chaque titre et il est toujours arrondi à 10 centimes.

(Droits de timbre sur titres étrangers.)

## Art. 31.

III. Taux.

Si, de la nature des titres ou de la manière dont ils ont été mis sur le marché, on peut déduire que l'émission entière

sera placée en Suisse, le droit est dû sur le montant total de l'émission; dans le cas contraire, le droit est dû sur le montant total des titres placés en Suisse.

Le droit est calculé à raison de:

- a. un et demi pour cent de la valeur nominale sur les obligations et les autres titres qui remplissent à l'étranger les fonctions d'obligations;
- b. deux pour cent du cours d'émission ou d'introduction, mais deux pour cent au minimum de la valeur nominale sur les actions, les parts de capital social, les certificats de parts de sociétés en commandite, les bons de jouissance, les parts de fondateurs et les catégories analogues de titres.

Pour les titres non entièrement libérés, le droit est dû également sur la partie non versée du capital et sur la prime d'émission;

- c. trois pour cent de la valeur nominale sur les obligations à primes.

Les prescriptions des articles 11, al. 1<sup>er</sup>, lettres *a* et *b*, 14, al. 1<sup>er</sup>, 15 et 28, al. 3, sont applicables par analogie.

Si le droit calculé pour chaque titre donne une somme non divisible par dix, il est arrondi à dix centimes.

(Droits de timbre sur titres négociés.)

### Art. 33.

Si, en vertu d'un acte juridique, la propriété de titres est transférée à titre onéreux et si l'un des contractants ou des intermédiaires s'occupe en Suisse professionnellement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, de l'achat et de la vente de titres ou y sert professionnellement d'intermédiaire pour ces opérations (commerçants de titres), les titres sont soumis à un droit de timbre de négociation, échéant au moment de la conclusion de l'acte.

I. Objet du droit.

Sont assimilées aux commerçants de titres les sociétés anonymes et les sociétés coopératives qui ont pour but, d'après leurs statuts, la participation à d'autres entreprises ou dont l'actif se compose, d'après le dernier bilan, pour plus de cinquante pour cent de participations, de titres et d'avances sur titres.

Le droit de timbre n'est pas perçu, lors de leur émission, sur les obligations de caisse suisses ni sur les titres qui, à l'occasion d'une émission ou d'une introduction en bourse effectuées en Suisse, sont attribués ou livrés sur la base des commandes reçues.

Art. 34, al. 1<sup>er</sup>.II. Taux.  
1. Règle.

Le droit de timbre s'élève:

- a. pour le transfert de la propriété de titres suisses: à trois dixièmes pour mille de la contre-valeur;
- b. pour le transfert de la propriété de titres étrangers: à un pour mille de la contre-valeur.

(Droits de timbre sur les effets de change, les effets analogues et les chèques.)

## Art. 37.

I. Objet du timbre.  
1. Règle.

Sont soumis au droit de timbre les effets de change, les effets analogues aux effets de change, les chèques, ainsi que les autres assignations et promesses de paiement à ordre ou au porteur, en tant que ces documents sont émis ou payables en Suisse.

S'il est émis des duplicata ou copies, les documents destinés à être mis en circulation sont seuls soumis au timbrage.

## Art. 38, lettre d.

- d. les chèques et assignations à vue qui sont tirés sur une banque et ne sont ni postdatés ni en circulation durant plus de vingt jours. Sont aussi considérés comme chèques au sens de la présente disposition les chèques sur soi-même, payables au lieu d'émission.

(Contraventions aux dispositions concernant les droits de timbre.)

## Art. 53.

## 2. Cas particuliers.

Est passible d'une amende jusqu'à dix mille francs:

- a. celui qui, intentionnellement ou par négligence, n'établit pas les registres ou autres moyens de vérification prescrits par le Conseil fédéral pour le contrôle de la perception des droits de timbre ou celui qui, intentionnellement ou par négligence, donne dans ces registres ou autres moyens de vérification des indications contraires à la vérité, de nature à réduire les sommes à verser à la Caisse fédérale;
- b. celui qui, à l'encontre de la disposition de l'article 16 a, s'abstient ou promet de s'abstenir de se faire rembourser le droit de timbre;
- c. celui qui, en abandonnant les droits de participation qu'il possède dans une société anonyme ou coopérative liquidée en fait, favorise la soustraction du droit de timbre prévu à l'article 21, al. 2.

## II.

*Le chapitre II de la loi fédérale du 4 octobre 1917 sur les droits de timbre reçoit le titre: «Droits de timbre sur titres suisses et sur documents concernant les participations en commandite». Il est complété comme suit, par l'insertion d'un sous-chapitre D:*

(D. Documents concernant les participations en commandite.)

## Art. 29 a.

Sont soumis au droit de timbre les documents concernant les participations en commandite à des sociétés en commandite suisses.

I. Objet du droit.

## Art. 29 b.

Pour les participations en commandite constituées ou augmentées après l'entrée en vigueur de la présente loi complémentaire, le droit doit être acquitté avant que la constitution ou l'augmentation de la participation soit inscrite au registre du commerce ou publiée d'une autre manière.

II. Echéance.

Pour les participations en commandite existant déjà lors de l'entrée en vigueur de la présente loi complémentaire, le droit de timbre échoit une année après l'entrée en vigueur de ladite loi. Pour le paiement de ce droit, l'administration des contributions peut accorder des délais jusqu'à trois ans.

## Art. 29 c.

Le droit est perçu au taux de un pour cent. Il est calculé ainsi qu'il suit:

III. Taux.

- a. dans les cas de l'article 29 b, al. 1<sup>er</sup>: sur le montant de la commandite ou sur le montant dont celle-ci a été augmentée;
- b. dans les cas de l'art. 29 b, al. 2: sur le montant de la commandite à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi complémentaire. Si, jusqu'au moment de l'échéance du droit, le montant de la commandite a subi une diminution opposable aux tiers, le droit est calculé sur le montant ainsi réduit de la commandite.

Le droit s'élève à cinq francs au minimum pour chaque participation en commandite ou augmentation de celle-ci.

## Art. 29 d.

iv. Débiteur  
du droit.

Le droit de timbre doit être acquitté par la société en commandite.

Celle-ci est autorisée à s'en faire rembourser le montant par les commanditaires.

## III.

*La loi fédérale du 25 juin 1921 concernant le droit de timbre sur les coupons est modifiée ainsi qu'il suit:*

*L'article 8, al. 2, est abrogé;*

*la lettre d de l'article 5 devient lettre e;*

*les alinéas 2 et 3 de l'article 11 deviennent les alinéas 3 et 4;*

*les dispositions de l'article 3, al. 1<sup>er</sup>, lettres a et b, de l'article 3, al. 2, dernière phrase, de l'article 5, al. 1<sup>er</sup>, lettres a et d, de l'article 6, al. 3, de l'article 11, al. 2 et 4, et de l'article 14 reçoivent la teneur suivante:*

Art. 3, al. 1<sup>er</sup>, lettres a et b.

i. Objet du  
droit de  
timbre.

1. Coupons  
suisSES.

a. Règle.

Le droit de timbre est dû sur les coupons des titres suivants, émis par une personne domiciliée en Suisse:

a. obligations d'emprunt (y compris les parts d'emprunt garanti par un gage immobilier conformément à l'article 875 du code civil suisse), titres de rente, lettres de gage, obligations de caisse, bons de caisse et de dépôt;

b. cédules hypothécaires et lettres de rente émises en série conformément à l'article 876 du code civil suisse.

Art. 3, al. 2, dernière phrase.

Il en est de même pour les titres désignés au premier alinéa, lettre b, lorsqu'ils sont émis sous une forme les rendant propres à faire l'objet de transactions commerciales, pour les reconnaissances de dette analogues aux effets de change et pour les autres papiers escomptables émis en plusieurs exemplaires et destinés à être placés dans le public.

Art. 5, al. 1<sup>er</sup>, lettres a et d.

a. de fractions d'intérêts d'obligations;

d. d'intérêts de créances ensuite de prêts au sens de l'article 11, al. 1<sup>er</sup>, lettre c, de la loi fédérale sur les droits de timbre. Sont exceptés les intérêts des avoirs indiqués à l'article 11, al. 2, lettre b, de la loi fédérale précitée.

## Art. 6, al. 3.

Les dispositions de l'article 3, al. 2, et de l'article 5, al. 1<sup>er</sup>, lettres *a*, *b*, *c* et *e*, et al. 2, sont applicables par analogie.

## Art. 11, al. 2.

L'obligation de transférer le droit de timbre au créancier du coupon n'existe pas pour les emprunts destinés à être placés exclusivement à l'étranger et auxquels on ne peut souscrire qu'à l'étranger.

## Art. 11, al. 4.

Les dispositions des al. 1<sup>er</sup> et 3 sont applicables par analogie aux documents assimilés aux coupons.

## Art. 14.

Celui qui, à l'encontre des dispositions de l'article 11, al. 1<sup>er</sup> et 4, paye ou promet de payer les coupons de titres suisses ou qui bonifie ou promet de bonifier des intérêts soumis au droit de timbre sans effectuer la retenue ou la mise en compte du montant du droit de timbre est passible d'une amende jusqu'à dix mille francs pour chaque contravention.

III. Omission  
illégalité du  
transfert.

## IV.

*Les dispositions transitoires et d'exécution suivantes sont applicables pour la présente loi:*

1. Les nouveaux droits de timbre introduits par la présente loi sont dus si le fait entraînant l'échéance du droit se produit après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Les taux majorés seront applicables aux droits de timbre échéant après l'entrée en vigueur de la présente loi.

2. Pour les droits de timbre dus, en vertu des articles 19 et 27 de la loi fédérale du 4 octobre 1917, combinés avec l'article 16 de la loi fédérale du 25 juin 1921, sur les actions, parts de capital social, actions de jouissance et bons de jouissance émis avant le 1<sup>er</sup> avril 1918, le taux de un et demi pour cent reste applicable.

Pour les actions nominatives qui n'étaient pas entièrement libérées le 1<sup>er</sup> avril 1918, le droit s'élève à un et demi pour cent du montant versé et aux trois quarts pour cent du montant non encore versé, ainsi que du montant versé dans la période entre le 1<sup>er</sup> avril 1918 et la date d'entrée en vigueur de la pré-

sente loi complémentaire. Les versements effectués sur des actions de cette nature après l'entrée en vigueur de la présente loi complémentaire sont soumis au droit de timbre au taux de un pour cent au moment où a lieu l'appel de capital.

3. Si, après l'entrée en vigueur de la présente loi complémentaire, il est effectué de nouveaux versements sur des actions nominatives émises, sans être entièrement libérées, après le 1<sup>er</sup> avril 1918, ces versements sont soumis au droit de timbre au taux de un pour cent.

4. La modification des dispositions de l'art. 23, dernier alinéa, et de l'article 28, al. 3, de la loi fédérale du 4 octobre 1917 sur les droits de timbre est applicable pour tous les droits de timbre sur actions, parts de capital social, actions de jouissance, bons de jouissance et parts de fondateurs fixés par l'administration fédérale des contributions après le 30 septembre 1919.

5. Le Conseil fédéral fixera la date d'entrée en vigueur de la présente loi et il édictera les ordonnances nécessaires en vue de son exécution.



**Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la promulgation d'une loi fédérale modifiant celles du 4 octobre 1917 sur les droits de timbre et du 25 juin 1921 concernant le droit de timbre sur les coupons. (Du 28 mai 1926.)**

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| In                  | Bundesblatt      |
| Dans                | Feuille fédérale |
| In                  | Foglio federale  |
| Jahr                | 1926             |
| Année               |                  |
| Anno                |                  |
| Band                | 1                |
| Volume              |                  |
| Volume              |                  |
| Heft                | 22               |
| Cahier              |                  |
| Numero              |                  |
| Geschäftsnummer     | 2089             |
| Numéro d'affaire    |                  |
| Numero dell'oggetto |                  |
| Datum               | 02.06.1926       |
| Date                |                  |
| Data                |                  |
| Seite               | 779-830          |
| Page                |                  |
| Pagina              |                  |
| Ref. No             | 10 084 654       |

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.