

ad 06.463

Initiative parlementaire
Déductibilité fiscale des versements en faveur
de partis politiques

Rapport du 17 juin 2008 de la Commission des institutions politiques
du Conseil des États

Avis du Conseil fédéral

du 20 août 2008

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous vous soumettons notre avis sur le rapport du 17 juin 2008 de la Commission des institutions politiques du Conseil des États relatif à la déductibilité fiscale des versements en faveur de partis politiques.

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

20 août 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Avis

1 Situation

Le 4 octobre 2006, le conseiller aux Etats Maximilian Reimann (UDC, AG) a déposé une initiative parlementaire, dans laquelle il demandait que le droit fiscal soit complété en deux points:

- la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)¹ doit prévoir que les versements provenant de personnes physiques et morales en faveur de partis politiques soient déductibles du revenu imposable ou des bénéfices nets jusqu'à concurrence d'un montant maximal.
- le même principe doit être inscrit dans la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)²; le montant maximal de la déduction doit être défini dans le droit cantonal.

M. Reimann s'appuie en particulier sur le fait que les partis politiques ont une fonction importante en Suisse, reconnue par la Constitution (Cst.)³. En effet selon l'art. 137 Cst., les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaires et selon l'art. 147 Cst., ils sont consultés sur les textes de loi et les projets importants. La diversité des législations et des pratiques cantonales en ce qui concerne la déductibilité des versements en faveur des partis politiques rend en outre nécessaire l'unification du droit fiscal dans ce domaine.

Le 26 avril 2007, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) a décidé de donner suite à l'initiative par 8 voix contre 0 et 1 abstention. La commission du Conseil national (CIP-CN) a approuvé cette décision le 27 août 2007, sans opposition.

Le 7 septembre, la CIP-CE a chargé son secrétariat d'élaborer, conjointement avec l'Administration fédérale des contributions et la Chancellerie fédérale, un projet d'acte et un rapport explicatif. La commission a adopté le rapport destiné au Conseil des Etats le 17 juin 2008, vu les positions en majorité favorables des participants à la consultation qui s'est achevée en avril 2008. La CIP-CE préconise l'inscription d'une disposition dans la LIFD et la LHID, selon laquelle les versements en faveur des partis sont déductibles à certaines conditions et jusqu'à concurrence d'un montant maximal.

2 Avis du Conseil fédéral

Dans son rapport du 23 novembre 1988 sur l'aide aux partis politiques⁴, le Conseil fédéral a reconnu l'importance des partis. L'inscription d'un article sur les partis (art. 137) dans la Constitution fédérale du 18 avril 1999 est venue confirmer cette

¹ RS 642.11

² RS 642.14

³ RS 101

⁴ FF 1989 I 117 ss.

position et établit que les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaires.

En règle générale, les partis politiques sont organisés en *associations au sens du code civil*⁵. Par rapport aux sociétés de capitaux et aux sociétés coopératives, les associations et les fondations *sont traitées de manière privilégiée sur le plan fiscal*. La LIFD fixe en effet un taux d'impôt sur le bénéfice proportionnel de 4,25 % du bénéfice net pour les associations et les fondations contre 8,5 % pour les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives, soit le double.

La LIFD et la LHID prévoient que les *dons* d'argent et d'autres valeurs patrimoniales aux personnes morales dont le siège se trouve en Suisse et qui sont exonérées de l'impôt en raison de leurs buts de service public ou d'utilité publique peuvent être déduits du revenu et du bénéfice net. Le 7 juin 2007⁶, le Tribunal fédéral a arrêté que les *partis politiques ne poursuivent pas, au premier chef, des buts d'intérêt public* car ils représentent les intérêts de leurs membres et non ceux de la collectivité. Il s'ensuit que les versements volontaires en faveur des partis politiques ne sont pas déductibles selon le droit en vigueur.

2.1 Problèmes constitutionnels

Le Conseil fédéral fait observer que la proposition de la CIP-CE poursuit clairement un *but extrafiscal*, puisqu'elle aboutit au *financement indirect des partis* par le biais du droit fiscal.

Or, la promotion de buts extrafiscaux dans la législation fiscale doit remplir certaines conditions fondamentales. Avant toute chose, elle doit se fonder sur *une compétence législative ou une compétence d'encouragement inscrite dans la Constitution*. A défaut d'une telle base constitutionnelle, l'inégalité de traitement fiscale liée à la promotion fiscale n'est pas défendable.

Dans son rapport du 17 juin 2008, la CIP-CE conclut que la promotion indirecte des partis politiques au moyen d'allègements fiscaux se déduit de la compétence implicite attribuée à la Confédération, selon laquelle cette dernière doit édicter elle-même les règles relatives à l'organisation et à la procédure (art. 164, al. 1, let. g, Cst.). Certains représentants de la doctrine vont également dans ce sens, même s'ils prennent de nombreuses précautions. Selon eux, certains pouvoirs, par exemple en ce qui concerne le soutien indirect de l'Etat aux partis, se déduisent *à la rigueur* d'autres compétences attribuées à la Confédération, et en particulier de la compétence mentionnée ci-dessus, selon laquelle la Confédération édicte les règles relatives à sa propre organisation et à sa propre procédure⁷.

⁵ RS 210

⁶ ATF du 7 juin 2007, 2A.647/2005, cons. 3.3.

⁷ Voir Schmid, Gerhard/Schott, Markus, 2008, Commentaire de l'art. 137 Cst., n° 15, in: Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/St. Gallen: Dike, 2008.

Ces dernières années, la charge administrative des contribuables s'est alourdie. Pour les personnes physiques, le système de déductions et d'exceptions s'est compliqué. Les autorités fiscales au niveau fédéral, cantonal et communal en ont ressenti les conséquences: leurs ressources ont été de plus en plus absorbées par le contrôle des déductions au détriment de la collecte de moyens financiers. Un postulat du groupe démocrate-chrétien de 2003 a notamment mis en lumière la nécessité de simplifier le système fiscal⁸. Ce groupe demandait au Conseil fédéral d'indiquer comment les déclarations et les taxations des personnes physiques et morales pouvaient être *grandement simplifiées*. Etant donné que le Conseil fédéral prône la simplification du système fiscal, il a accepté le postulat et a chargé le Département fédéral des finances de rédiger un rapport sur cette simplification du système fiscal. D'autres interventions politiques réclament la *simplification du système fiscal suisse* (suppression des déductions, élargissement de la base de calcul et diminution des barèmes, etc.)⁹.

Or, en introduisant une nouvelle déduction pour les personnes physiques et les entreprises, la présente initiative est en parfaite contradiction avec le principe de la simplification du système fiscal que défend le Conseil fédéral. Le nombre de participants à la consultation ayant mentionné la nécessité de simplifier le système prouve en outre que le projet est d'importance. Allonger la liste des déductions revient enfin à privilégier certains groupes, raison pour laquelle le Conseil fédéral ne peut pas soutenir le projet de la CIP-CE sous cet angle non plus.

La déductibilité des dons faits aux partis politiques doit en outre être soumise à différentes conditions. Or, en ce qui concerne la mise en œuvre, il est difficile de respecter ces conditions et de vérifier ensuite si elles ont été remplies. Concrètement, les cotisations des membres et les dons en faveur des partis politiques ne seraient déductibles que si les partis concernés sont inscrits dans le registre des partis politiques conformément à l'art. 76a de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques¹⁰ (ce registre répertorie les partis du Conseil national et non ceux du Conseil des Etats), ou lorsqu'ils sont représentés dans un parlement cantonal ou ont obtenu au minimum 3 % des voix lors des dernières élections législatives cantonales.

Le contrôle de ces conditions est compliqué pour les contribuables comme pour les administrations fiscales. Peu de contribuables connaissent le registre des partis qu'ils devraient consulter par voie électronique. S'ils soutiennent financièrement de très petits partis, ils devraient se renseigner pour savoir si ce parti – quel que soit le canton – a obtenu les 3 % requis. On peut dès lors se demander pourquoi on attache une si grande importance à la définition du «parti». Il ressort du rapport qu'elle doit servir à éviter tout problème d'interprétation. En particulier, la déduction des dons en faveur de mouvements qui sont formés pour défendre des objectifs ponctuels (comité d'initiative, groupements en vue d'une votation) ou de mouvements de citoyens ne doit pas être admise. Dans ces conditions, on peut se demander si

⁸ Postulat 03.3313 Moins de bureaucratie dans la fiscalité.

⁹ L'exemple le plus récent est la motion 08.3137 Simplification de l'imposition sur le revenu. Supprimer les déductions ou les remplacer par des forfaits du conseiller aux Etats Hans Hess déposée le 19 mars 2008, qui a été rejetée par le Conseil des Etats en mai 2008 par 21 voix contre 17, contre la volonté du Conseil fédéral; voir également les discussions concernant les questions fiscales qui ont eu lieu pendant la session extraordinaire du 1^{er} octobre 2007 au Conseil national et au Conseil des Etats.

¹⁰ RS 161.1

d'autres institutions ne devraient pas bénéficier également du financement indirect des partis. Comme le font valoir à juste titre certains participants à la consultation, les partis ne sont pas les seuls auteurs de la vie politique suisse. Les associations, les organisations et les syndicats importants jouent également un grand rôle. Enfin, il ne sert à rien de définir strictement la notion de parti si l'affectation du don n'est pas réglée. Les partis sont en effet libres de remettre l'argent provenant des dons à des groupes d'intérêts. On peut supposer que les donateurs ne soutiendront plus directement les groupements d'intérêt, mais agiront par l'intermédiaire d'un parti qu'ils chargeront de remettre l'argent au groupement indiqué. Cette nouvelle déduction ouvre donc la porte à des abus.

2.3 Redondance avec le parrainage politique

Les contributions financières des entreprises (personnes morales et sociétés de personnes) en faveur des partis politiques sont déjà déductibles au titre du «*parrainage politique*». Dans sa réponse à la question du conseiller national Didier Berberat du 14 mars 2000 (00.1016), le Conseil fédéral a résumé ainsi la pratique fiscale concernant le parrainage politique, se fondant essentiellement sur l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Zurich de 1997¹¹:

«Contrairement aux dons à des institutions sociales ou à des partis politiques, le parrainage politique est public. Ce faisant, la société prend en compte tous les risques supplémentaires liés à son engagement politique. Comme pour le parrainage de manifestations ou d'équipements sportifs ou culturels, les dépenses engagées pour le parrainage politique n'ont en général pas un but économique précis. Ces dépenses doivent au contraire servir de contrepoids à l'image d'une entreprise paraissant agir exclusivement dans un but lucratif. En l'occurrence, la qualité de parrain (sponsor) exerce un effet publicitaire qui s'étend, par l'intermédiaire de certains produits, à l'image de toute l'entreprise.

Dans la mesure où on peut reconnaître un *effet publicitaire* au parrainage politique, les dépenses pour ce parrainage *sont en principe justifiées par l'usage commercial et sont déductibles sans restrictions*. Elles doivent toutefois rester économiquement en rapport avec la taille de l'entreprise et l'importance du public visé. Si ces dépenses sortent de ce cadre, il y a des raisons de penser qu'elles n'ont rien à voir avec les objectifs de l'entreprise, mais avec ceux de la direction ou de personnes qui lui sont proches et qu'elles ne sont pas justifiées par l'usage commercial.»

Dans la mesure où ces conditions sont remplies, le droit en vigueur offre donc déjà la possibilité aux entreprises de déduire les versements en faveur des partis politiques en tant que charges justifiées par l'usage commercial.

La mise en œuvre de la proposition de la CIP-CE créerait une redondance en ce qui concerne le dégrèvement fiscal des entreprises. En effet, ces dernières pourraient profiter deux fois d'une déduction. Elles pourraient déduire des bénéfices nets les versements en faveur des partis politiques au titre de parrainage politique d'une part et, selon la proposition de la CIP-CE, faire valoir une charge supplémentaire (sans la rendre publique) d'autre part. Le Conseil fédéral s'y oppose.

¹¹ Arrêt du 27 août 1997 in StE 1997 B 72.14.1 n° 16.

2.4 **Transparence des versements**

La revendication de la minorité de la CIP-CE en ce qui concerne la *déclaration publique* des versements en faveur des partis politiques par des personnes physiques est problématique. La question est de savoir si cette transparence ne viole pas le droit constitutionnel à la *protection de la sphère privée* (art. 13 Cst.). En outre, la nécessité de déclarer publiquement les versements paraît disproportionnée pour les dons de peu d'importance. D'une part, on peut se demander comment les autorités peuvent contrôler cette obligation de manière effective et fiable dans le cadre d'une procédure telle que la procédure de taxation. D'autre part, cette obligation pourrait également se révéler contreproductive dans une perspective économique, si le coût de la publicité (par ex. le prix d'une petite annonce dans le journal) est plus élevé que le don que contribuable envisage de faire au parti.

La situation est différente pour les entreprises qui, depuis plusieurs années déjà, doivent déclarer publiquement les versements effectués au titre de parrainage politique. Ceux-ci étant importants dans la majeure partie des cas, le Conseil fédéral approuve leur publicité. En ce qui concerne celle des moyens financiers des partis, le rapport de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur les élections 2007 en Suisse recommande à la Suisse de rendre public le financement des partis politiques. La question de la publicité des moyens financiers des partis politiques dépasse donc le droit fiscal pour s'inscrire dans la perspective plus large du droit public.

3 **Conclusions**

Vu ce qui précède, le Conseil fédéral rejette le projet de la CIP-CE et l'entrée en matière.

Si les Chambres fédérales en décident autrement, il propose d'inscrire, dans la LIFD et dans la LHID, *une déduction générale limitée aux personnes physiques* aux conditions suivantes:

- limiter la déduction à un montant total de 2000 francs dans la LIFD. Dans la LHID, laisser aux cantons la liberté de fixer le montant de la déduction;
- limiter la déductibilité aux cotisations et aux versements des personnes physiques en faveur des partis politiques;
- simplifier la définition de la notion de parti politique et ne pas la restreindre davantage dans la loi;
- renoncer à rendre publics les versements faits par les personnes physiques en faveur des partis politiques.

Pour les entreprises, il n'est pas nécessaire de compléter la LIFD et la LHID: la pratique actuelle concernant le parrainage politique demeure la référence.