

Circulaire

du

Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux concernant l'exécution des articles 2, 3, 5 et 6 de la loi fédérale sur les droits de timbre du 4 octobre 1917.

(Du 20 février 1918.)

Fidèles et chers Confédérés,

Le délai de referendum pour la loi fédérale sur les droits de timbre du 4 octobre 1917 étant expiré le 3 janvier 1918, sans avoir été utilisé, nous avons décidé, par arrêté du 15 janvier, de faire entrer en vigueur cette loi, à l'exception des dispositions relatives aux droits de timbre sur documents en usage dans les transports, le 1^{er} avril 1918. L'entrée en vigueur de la loi fait naître pour les cantons une série de tâches que la présente circulaire a pour but d'exposer en détail. Ici comme dans tous les domaines de notre vie d'Etat fédératif, où les compétences législatives et les fonctions administratives de la Confédération et des cantons se touchent de près, des égards mutuels d'amitié confédérale seront nécessaires si l'on veut éviter, d'une part, des charges excessives du trafic économique, que n'a pas voulues le législateur fédéral, et, d'autre part, une inégalité juridique de canton à canton et une diminution du rendement fiscal de la loi, toutes choses que la Confédération et les cantons ont un égal intérêt à prévenir.

Nous examinons ci-après les questions suivantes:

- A. l'influence de la législation fédérale sur la législation relative au timbre en vigueur dans les cantons;
- B. la collaboration d'organes et fonctionnaires cantonaux pour l'exécution de la loi;

C. L'établissement des bases pour la répartition du cinquième réservé aux cantons sur le rendement des droits de timbre.

A.

Suivant l'art. 67, alinéa 2, de la loi, les cantons doivent apporter à leur législation sur le timbre et l'enregistrement les modifications rendues nécessaires par la promulgation de cette loi. La portée de ces modifications est déterminée par l'art. 2 de la loi: « Les cantons ne peuvent percevoir aucun droit cantonal de timbre ou d'enregistrement sur un document que la présente loi soumet au droit de timbre ou exonère de ce droit, non plus que sur les documents qui concernent les mêmes opérations. »

Il n'est pas nécessaire de discuter la question de savoir quels sont les documents qui, par le fait qu'une loi fédérale les soumet à un droit de timbre ou les déclare exonérés de droits, ne peuvent plus être, dès lors, l'objet de droits cantonaux de timbre ou d'enregistrement; la réponse à cette question ressort clairement du texte de la loi. En revanche, les questions suivantes nous paraissent exiger des explications: jusqu'où faut-il étendre la catégorie des documents qui ne peuvent plus être soumis à une imposition cantonale parcequ'ils se réfèrent au même rapport juridique qu'un document atteint par le législateur fédéral, et jusqu'où s'étend la compétence du canton de percevoir des émoluments de timbre ou d'enregistrement sur des documents de ce genre?

1. Si la Confédération a décidé de percevoir un droit de timbre sur un document ou si elle a proclamé l'exemption du droit de timbre en faveur de ce document, la conséquence en est que tous les documents concernant le même rapport juridique, qu'ils soient émis avant ou après le document atteint par la loi fédérale, sont soustraits à l'application par la législation cantonale d'un autre droit de timbre ou d'enregistrement. Voici des exemples pour donner une idée claire du principe. Si une hypothèque ou une cédula hypothécaire est créée en vue de constituer un gage destiné à garantir des obligations d'emprunt, cette hypothèque et cette cédula hypothécaire ne peuvent être soumises à un droit cantonal de timbre ou d'enregistrement, car elles concernent le même rapport juridique que les obligations d'emprunt soumises à un droit de timbre par la loi fédérale. — Le contrat social d'une société anonyme concerne le même rapport juridique que l'action elle-même, et c'est sur le même rapport juridique

qu'est basée également la créance de l'actionnaire, dont fait foi le coupon de dividende; contrat social et coupon de dividende sont soustraits les deux dans la même mesure à la perception d'un droit cantonal de timbre ou d'enregistrement. Le droit de timbre fédéral sur titres négociés frappe le titre qui fait l'objet d'une opération juridique tendant à la transmission de propriété; dans les cantons où a été perçu jusqu'ici un impôt sur les opérations de bourse ou les négociations de titres, le plus souvent par timbrage des bordereaux ou des registres de bourse, la continuation de la perception de cet impôt est exclue. — Concernent également le même rapport juridique que la quittance de prime désignée comme formant l'objet d'un droit de timbre fédéral: la proposition écrite tendant à la conclusion ou à la prolongation d'une assurance, la police, les modifications ou avenants de la police; les droits cantonaux de timbre et d'enregistrement perçus jusqu'ici sur ces documents tombent de ce fait. — Etant donnée la grande extension de timbres cantonaux sur quittances, il y a lieu de faire ressortir particulièrement encore le fait que le droit de recevoir une quittance, droit appartenant au débiteur qui s'acquitte de son obligation, découle encore du même rapport juridique que celui sur la base duquel est effectué le paiement et que, par conséquent, un droit de timbre cantonal sur quittances ne peut plus être perçu si un autre document servant à faire foi d'un même rapport juridique est imposé ou exonéré par la loi fédérale. La quittance que le créancier obligataire émet éventuellement à l'occasion du remboursement de l'obligation; la quittance de l'émetteur pour versements partiels sur documents émis par lui; la quittance de la société coopérative pour versements sur la part sociale; la quittance du preneur d'assurance ou de ses héritiers ou successeurs légaux pour le versement de la somme d'assurance; la quittance que le débiteur de l'effet de change qui a effectué un versement partiel et le compte en retour acquitté que le garant peuvent exiger après paiement; la quittance du voiturier pour le montant du voiturage; toutes ces quittances et les quittances analogues ne peuvent plus être soumises à l'avenir à un droit de timbre cantonal sur quittances.

2. La perception, en vertu de la législation cantonale, de droits de timbre et d'enregistrement est toujours exclue dans le cas, mais seulement dans le cas où le document, d'après ses clauses, concerne le même rapport juridique que ceux qui sont atteints par la législation fédérale; elle n'est pas exclue lorsqu'il existe bien entre les deux documents un cer-

tain rapport, mais que le fait dont fait foi le document imposé par la loi cantonale ne doit pas être considéré comme condition juridique, comme partie intégrante ou comme conséquence du rapport juridique dont fait foi le document atteint par la législation fédérale. Ainsi, par exemple, le canton qui perçoit son impôt sur les mutations sous forme d'un timbre sur documents pourra encore exiger le droit de timbre si le transfert de la propriété d'immeubles est manifesté dans le contrat de société d'une société anonyme ou dans un contrat de fusion conclu entre deux sociétés anonymes, même si la fondation ou la fusion a pour conséquence l'émission d'actions qui font l'objet d'un droit de timbre fédéral.

De même, le canton qui perçoit des droits de timbre sur actes de nantissement ou déclarations de cautionnement peut néanmoins exiger un droit de timbre de cette nature, bien que l'effet de change soit frappé d'un droit de timbre par loi fédérale, si, en même temps que l'acte de nantissement, un effet lombard est émis ou si le cautionnement est déclaré pour une créance de change; en effet, ni l'acte de nantissement, ni le cautionnement ne sont des conditions, des parties intégrantes ou des conséquences juridiques du rapport de change déterminé, suivant son contenu, uniquement par le 29^e titre du code des obligations. — De même, le canton qui perçoit des droits de timbre sur actes de nantissement ou sur cessions pourra exiger ce droit de timbre lors de la mise en gage d'une police, même si l'assureur devait être créancier gagiste ou, lors de la cession des droits provenant d'un contrat d'assurance, car ces opérations juridiques ne rentrent plus dans la sphère du rapport juridique créé par l'assurance entre l'assureur et le preneur d'assurance et seuls les documents concernant ce dernier rapport juridique sont soustraits au droit de timbre cantonal.

3. Est interdite aux cantons la perception de droits de timbre et d'enregistrement sur un document concernant le même rapport juridique qu'un document atteint par la législation fédérale; ne leur est pas interdite, en revanche, la perception de droits de timbre sur documents de cette nature lorsque la perception ne se rattache pas *matériellement* à la manifestation d'un certain rapport juridique ou d'une certaine opération juridique, mais au fait que le document est établi en une certaine *forme*, par exemple en celle de document notarial ou judiciaire. Par exemple, en un canton qui perçoit un droit de timbre sur actes notariés, le droit de timbre devra être acquitté au canton sur l'hypothèque établie par un notaire

pour un emprunt obligataire ou sur le contrat de société d'une société anonyme établi par un notaire ou sur le protêt de change reçu par un notaire. Et, dans la même mesure, le jugement judiciaire rendu dans un procès entre les actionnaires d'une société anonyme et cette société elle-même ne sera pas soustrait à la perception cantonale d'un droit de timbre sur actes judiciaires, bien que l'ensemble des droits des membres, dont le contenu doit être fixé judiciairement, soit manifesté par l'action et que cette dernière soit soumise à un droit de timbre fédéral. Mais, étant donné que tous ces droits de timbre ne peuvent continuer à être perçus qu'en tant qu'ils se rattachent uniquement à la forme des documents, sans considération du contenu matériel de ces derniers, que, par conséquent, la « valeur de l'objet » qui doit être recherchée uniquement dans le contenu du document, le montant de la créance ou de la prestation à laquelle se rapporte le document, ne peut plus être prise comme base de l'assiette du droit de timbre, il en résulte que, pour la perception de droits de timbre de cette nature, il ne pourra être question à l'avenir que d'un timbre fixe ou de format, mais non d'un timbre à échelle ou proportionnel. La question de savoir si la société anonyme est constituée avec 50 000 000 de francs ou avec 5 000 francs, si l'effet de change protesté est stipulé à 20 francs ou à 200 000 francs, est indifférente; le droit de timbre ou d'enregistrement perçu sur le contrat de société ou sur le protêt de change, parce qu'il s'agit de documents notariés, doit être du même montant dans les deux cas. — Le droit souverain du canton de percevoir une taxe subit dans ce sens une autre limitation encore: si un document est, en considération de son contenu, soustrait, conformément à l'art. 2 de la loi fédérale, à la perception cantonale d'un droit de timbre ou d'enregistrement, le canton ne peut plus décréter, pour des considérations fiscales, que ce document doit être établi sous forme de document notarié et il ne peut plus décréter, pour des considérations fiscales, que ce document doit être enregistré. Une disposition ou une exigence de cette nature demeure sans doute réservée au canton, dans l'intérêt public; mais la sécurité des relations juridiques qui est placée à cette occasion au premier plan, en vue de justifier des exigences de cette nature, ne constitue pas un intérêt public à protéger par le canton; la question de savoir quels documents ont besoin de revêtir une certaine forme, d'être établis devant notaire ou d'être enregistrés officiellement en vue d'assurer la sécurité des relations juridiques est soustraite à l'appréciation du législateur cantonal depuis l'entrée en vigueur du Code civil suisse.

4. Par l'art. 2 de la loi, la faculté du canton de percevoir des *droits* de timbre et d'enregistrement subit une limitation; il n'en est pas de même de la faculté du canton de percevoir des *émoluments* de timbre ou d'enregistrement. Si, à l'occasion de la mise à contribution de l'activité officielle par quelques particuliers, le canton exige de ces derniers une rétribution en vertu du principe de prestation et de contre-prestations, s'il exige le paiement de cette rétribution en la forme du timbrage d'un document ou en connexion avec l'enregistrement de ce dernier, ce droit du canton ne sera pas atteint par le fait que le document est lui-même l'objet d'un droit de timbre fédéral ou qu'il est déclaré exempt de droit de timbre par la législation fédérale ou encore qu'il concerne le même rapport juridique qu'un document de cette nature. Si un fonctionnaire cantonal doit légaliser la signature sur un effet de change; si le conservateur cantonal du registre foncier doit inscrire au registre un gage immobilier constitué en vue de garantir des obligations d'emprunt ou s'il doit y inscrire des cédules hypothécaires en séries émises à titre de documents du trafic commercial et soumises de ce fait à un droit de timbre fédéral; si, devant un tribunal de canton est mené un procès se rapportant au droit de change ou à un contrat d'assurance; ou si le juge doit engager la procédure en vue de la déclaration d'amortissement d'un effet de change ou d'un titre soumis à un droit de timbre fédéral; dans tous ces cas et dans les cas analogues, le droit du canton à la perception d'un émolument administratif ou judiciaire subsistera encore après l'entrée en vigueur de la loi fédérale et subsistera même si le canton exige le paiement de cet émolument par timbrage d'un document ou en connexion avec l'enregistrement de ce dernier. Mais la condition pour qu'un droit de ce genre puisse se concilier avec l'art. 2 de la loi, c'est que le montant de l'émolument exigé ne soit pas en contradiction avec le principe de la fixation de l'émolument d'après la mesure de l'intérêt ou des frais causés; si le calcul de l'émolument était effectué en contradiction avec ce principe, l'émolument deviendrait en fait un impôt sur les transactions et serait inconciliable avec l'art. 2 de la loi.

Les instructions qui précèdent devraient suffire comme directions en vue de la revision devenue nécessaire des lois cantonales sur le timbre et l'enregistrement. En vue d'éviter de futurs conflits de compétence en matière fiscale, nous vous invitons à soumettre à notre département des finances et des douanes, afin qu'il en prenne connaissance et qu'il vous donne

son avis, vos projets en vue de la modification des lois cantonales en question. Nous vous faisons remarquer qu'il n'est pas nécessaire de décréter ou même seulement d'élaborer ces projets jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi fédérale car, par suite de la force dérogatoire du droit fédéral, les dispositions de la législation cantonale en opposition avec l'art. 2 de la loi sont abrogées le jour de l'entrée en vigueur de cette dernière. Cependant, pour la gouverne des milieux intéressés, il serait recommandable que, dans chaque canton en lequel sont perçus des droits de timbre ou d'enregistrement, le gouvernement cantonal fasse connaître par une publication officielle quels sont les droits de timbre de cette nature perçus jusqu'ici qui ne pourront plus être prélevés après l'entrée en vigueur de la loi fédérale. Nous vous proposons également la collaboration de notre département des finances et des douanes en vue de vous donner son avis relativement à cette publication.

B.

La loi fédérale prévoit en son art. 5, alinéa 2, une collaboration, pour la *perception* des droits de timbre, des offices cantonaux existant lors de l'entrée en vigueur de la loi (c'est-à-dire des bureaux cantonaux du timbre). Vous constaterez dans l'ordonnance d'exécution qui vous est adressée en même temps que la présente que la nature particulière des droits de timbre introduits par cette loi ne permet pas, dans la plupart des cas, de séparer la *perception* de la *fixation des droits de timbre*, qui, à teneur de l'article 4 de la loi et à teneur de l'ordonnance d'exécution, incombe exclusivement à l'administration fédérale des contributions. La perception par un office cantonal n'est possible que lorsqu'une fixation officielle du droit de timbre n'est pas nécessaire; tel est le cas pour le droit de timbre sur effets de change, dont le paiement n'est pas précédé d'une fixation et pour le droit de timbre sur obligations de caisse et bons de caisse qui, dans les cas prévus aux articles 16 et suiv. de l'O. E. est acquitté également sans fixation officielle. Nous appliquons l'article 5, alinéa 2, de la loi, en nous servant des offices cantonaux du timbre comme offices de vente pour nos estampilles sur effets de change et obligations, tout en nous réservant, basés sur l'article 5, alinéa 2, de la loi, d'assigner plus tard à ces offices, en cas de besoin, d'autres tâches encore. Nous bonifions pour la vente de ces timbres une

provision de vente de 1 %. Nous prions les gouvernements cantonaux qui veulent mettre leurs offices cantonaux du timbre à notre disposition comme offices de vente de nos estampilles, de le faire savoir, jusqu'au 10 mars de la présente année, à l'administration fédérale des contributions.

Nous renvoyons à cette occasion à l'arrêté du Conseil fédéral du 22 janvier 1918 concernant l'organisation de l'administration fédérale des contributions (*Recueil officiel*, XXXIV, 125).

A côté de la collaboration des cantons lors de la perception des droits de timbre, la loi prévoit, en son art. 6, une autre collaboration, en tant qu'elle impose aux fonctionnaires administratifs et judiciaires des cantons, districts, cercles et communes, aux préposés aux poursuites et aux faillites, aux notaires, aux personnes investies de fonctions notariales et aux fonctionnaires chargés de dresser les protêts, l'obligation de dénoncer à l'autorité compétente toute contravention à la loi dont ils acquièrent la connaissance dans l'exercice de leur activité officielle. Nous désignons par la présente comme autorité compétente à cet effet l'administration fédérale des contributions. Cette obligation de dénonciation est un devoir de service imposé par la législation fédérale aux autorités cantonales et communales, devoir dont la violation doit être poursuivie disciplinairement en vertu des lois cantonales. Il faut considérer comme étant d'une importance particulière pour l'exécution de la loi l'accomplissement de ce devoir de service de la part des notaires et des fonctionnaires chargés de dresser les protêts (C. O. Art. 814). Nous invitons les gouvernements cantonaux à porter cette obligation de service, par une publication officielle spéciale, à la connaissance des notaires et des fonctionnaires chargés de dresser les protêts et d'en recommander expressément un accomplissement scrupuleusement exact. Nous voudrions aussi vous recommander vivement d'édicter une disposition imposant aux notaires et aux fonctionnaires chargés de dresser les protêts l'obligation de noter dans le registre des protêts, à l'occasion de chaque inscription d'un effet de change, si ce dernier est timbré et quelle date d'oblitération portent les estampilles. Celui qui a l'obligation de tenir le registre des protêts, (C. O., art. 817), est astreint à informer l'administration fédérale des contributions chaque fois que, dans l'exercice de son activité officielle, il apprend qu'un effet de change ou une copie d'effet de change destinée à la circulation n'est

pas timbré ou ne l'est pas suffisamment. Nous attirons spécialement votre attention et nous vous prions d'attirer également l'attention, dans votre publication, sur le fait que celui qui est astreint à la dénonciation ne peut pas se libérer de l'accomplissement de cette obligation en exhortant le contribuable au paiement ultérieur du droit de timbre omis ou en acquittant lui-même le droit, comme notaire, pour le compte de son client, en timbrant lui-même ultérieurement le titre. Si un effet de change est mis dans le trafic, non timbré ou insuffisamment timbré, la loi est violée et il n'appartient pas à celui qui est astreint à procéder à la dénonciation de soustraire le coupable à la peine.

Il est à prévoir, et les expériences acquises partout à l'étranger renforcent cette conviction, que les années qui suivront immédiatement l'entrée en vigueur de la loi apporteront une série de difficultés entre le fisc fédéral et les personnes astreintes au paiement du droit de timbre. Comme il s'agira tout d'abord dans ce cas de décisions de principe et que toute décision de cette nature entraîne des conséquences importantes, les deux parties ont un intérêt considérable à la constitution la plus rapide possible d'une jurisprudence uniforme et au prononcé de décisions d'instance supérieure sur les questions litigieuses se rattachant au droit de timbre. En vue de satisfaire cet intérêt, nous recourrons au moyen juridique de la cassation, conformément à l'art. 18 de la loi fédérale du 30 juin 1849 sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police de la Confédération, dans tous les cas où des jugements de tribunaux de cantons ne correspondront pas avec l'application de la loi par les organes de l'administration fédérale chargés de son exécution. Nous désignons par la présente l'administration fédérale des contributions comme l'office auquel doivent être adressés tous les jugements de tribunaux des cantons rendus en vertu de la loi fédérale sur les droits de timbre, du 4 octobre 1917, ainsi que tous les jugements des autorités cantonales de renvoi écartant des plaintes pour contravention à cette loi.

C.

Nous invitons les gouvernements des cantons dans lesquels sont perçus, en vertu de la législation cantonale, des droits de timbre ou d'enregistrement, d'envoyer à l'administration fédérale des contributions, jusqu'au 1^{er} octobre de la présente

année, un état détaillé du rendement annuel de ces droits de timbre dans les années 1911 à 1915. Nous vous invitons en outre à envoyer à l'administration fédérale des contributions, pour la première fois relativement à l'année financière 1918 et, dans la suite, chaque année jusqu'à et y compris 1928, chaque fois dans un délai de 6 semaine après l'approbation du compte d'Etat par l'autorité cantonale compétente, un état détaillé concernant le rendement annuel des droits de timbre et d'enregistrement. Nous avons besoin de ces états pour calculer les droits d'indemnité appartenant éventuellement à quelques cantons, suivant l'art. 67 de la loi. Nous attirons encore spécialement votre attention sur l'art. 67, alinéa 2, de la loi, en vertu duquel le droit du canton à être indemnisé pour une moins-value se perd par suite de toute modification matérielle de sa législation relative au droit de timbre et d'enregistrement durant les trois années qui suivront l'entrée en vigueur de la loi.

Nous saisissons cette occasion, fidèles et chers confédérés, pour vous recommander, ainsi que nous, à la protection divine.

Berne, le 20 février 1918.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération:

CALONDER.

Le chancelier de la Confédération:

SCHATZMANN.

Circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux concernant l'exécution des articles 2, 3, 5 et 6 de la loi fédérale sur les droits de timbre du 4 octobre 1917. (Du 20 février 1918.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1918
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.02.1918
Date	
Data	
Seite	323-332
Page	
Pagina	
Ref. No	10 081 566

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.