

SEUL LE TEXTE PRONONCE FAIT FOI

09.031 s Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (Initiative pour des impôts équitables). Initiative populaire
Audition CER-E, 25 août 2009

Explications du Prof. Ulrich Cavelti, conseiller juridique de la CDF

Madame la Présidente,
Mesdames les Conseillères aux Etats, Messieurs les Conseillers aux Etats,

Portée des compétences en matière d'harmonisation fiscale selon l'article 129 alinéa 3 de la Constitution fédérale

En vertu de l'article 129 alinéa 3 Cst., la Confédération peut légiférer afin de lutter contre l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés. Alors que l'ancienne Constitution fédérale autorisait l'intervention de la Confédération uniquement pour lutter contre des « accords » fiscaux injustifiés, la disposition actuelle de l'article 129 alinéa 3 Cst. lui permet d'intervenir contre des « avantages » fiscaux. Il n'est donc pas nécessaire de se trouver en présence d'une concession illégale particulière, c'est-à-dire d'accords conclus entre des contribuables et des autorités fiscales sur une charge fiscale s'écartant du régime fiscal général, pour pouvoir intervenir. Si l'on se fonde sur une interprétation systématique de cette disposition d'harmonisation et, notamment du principe de la suprématie du droit fédéral, on peut logiquement affirmer que la Confédération est compétente pour lutter contre la concurrence fiscale intercantonale, au moyen d'instruments législatifs applicables à la politique fiscale, en particulier dans les cas où le droit cantonal permet d'offrir des privilèges fiscaux injustifiés contraires à l'harmonisation. Il ne ressort cependant pas clairement de cette disposition constitutionnelle à partir de quel moment il y a avantages injustifiés ou non. Selon l'interprétation de l'ensemble du droit fiscal constitutionnel et matériel, il incombe respectivement au législateur fédéral ou au Tribunal fédéral de le déterminer.

Demande d'un taux marginal minimum uniforme des impôts

Le texte de l'initiative prévoit que le taux marginal de la somme des impôts cantonaux et communaux sur le revenu ne devrait pas être inférieur à un certain pourcentage. Les fonds supplémentaires devraient par ailleurs être affectés à la péréquation financière de la Confédération. Un tel règlement constitutionnel n'est

juridiquement pas réalisable. Par taux marginal de l'impôt on entend en effet la charge proportionnelle au dernier franc ajouté au revenu imposable. Or, il est difficile de transposer cette définition sur le texte de la présente initiative, puisque celui-ci additionne les taux d'imposition des impôts cantonaux et communaux sur le revenu. Si l'on part du but de l'initiative, à savoir la hausse des taux d'imposition dans les cantons dont la charge fiscale marginale est inférieure aux 22 pour cent exigés, il faudra forcément que le canton adapte son taux marginal au taux d'imposition des communes ou que les communes adaptent leur taux marginal au taux d'imposition du canton. Dans le premier cas, un canton aurait théoriquement autant de taux d'imposition marginaux différents qu'il compte de communes; dans le second cas, toutes les communes d'un même canton auraient un taux marginal identique et seraient contraintes de prélever des impôts dont elles n'ont pas besoin. Leurs recettes fiscales supplémentaires ne devraient en outre pas, selon le texte de l'initiative, être affectées à la péréquation financière fédérale, puisque le postulat relatif à l'obligation de versement ne concerne que les cantons. Il est évident que les deux variantes aboutissent à des résultats aberrants. La solution proposée soulève par ailleurs d'autres questions d'ordre juridique: comment, en effet, calculer le taux marginal d'imposition dans le cas d'une commune qui externalise ses tâches d'approvisionnement et d'élimination, comme par exemple l'approvisionnement en eau et en électricité, l'élimination des déchets, etc., à des corporations indépendantes, habilitées, le cas échéant, à prélever des impôts? Ces impôts sont-ils compris dans la disposition constitutionnelle? Comment viennent-ils s'ajouter aux autres impôts? Et que se passe-t-il lorsque les communes se regroupent en un syndicat intercantonal (p. ex. en un réseau hospitalier) pour exécuter une tâche publique et que ce syndicat jouit également de la souveraineté fiscale? Comment le taux marginal d'imposition est-il calculé en-dehors des frontières cantonales?

Outre les cantons, les communes politiques ne sont de plus pas les seules souverainetés; il y a également, selon les cantons, celles des communes scolaires ou locales (dans le canton de Thurgovie), celles des districts (dans les cantons de Schwyz et d'Appenzell Rhodes-Intérieures) ou des arrondissements (canton des Grisons). Déterminer la limite maximale du taux d'impôt marginal devient ainsi pratiquement impossible.

Prélèvement des recettes auprès des cantons à fort potentiel de ressources

La disposition transitoire de l'initiative prévoit qu'après expiration d'un certain délai, les cantons versent les recettes fiscales supplémentaires résultant de la fixation du taux marginal minimum à la péréquation financière entre les cantons. La question qui se pose ici est de savoir ce qu'il faut entendre par « recettes fiscales supplémentaires ». S'agit-il du surplus de recettes qui serait obtenu par rapport au régime fiscal actuel? Les cantons s'efforceront alors de financer les tâches qui leur sont légalement prescrites, mais aussi des nouvelles tâches de leur choix, avant l'écoulement de ce délai transitoire. La concurrence fiscale sera ainsi simplement remplacée par la concurrence de l'offre. Rien n'empêche les cantons d'enjoliver et de gonfler leur infrastructure. Dans le même temps, il est possible que les cantons et leurs communes prélèvent des impôts en lieu et place des taxes et financent l'approvisionnement en eau et en électricité, l'élimination des déchets, etc. non plus par le biais de taxes, mais d'impôts. Cette mesure permettrait de gonfler le besoin en impôts et d'utiliser les hypothétiques « recettes supplémentaires » engrangées. L'obligation d'affectation ancrée dans l'initiative aurait ainsi pour conséquence de contraindre une instance fédérale à contrôler l'utilisation des moyens des cantons à fort potentiel de ressources, afin de définir de manière contraignante la part des contributions supplémentaires devant être affectée à la péréquation financière. Les

cantons à fort potentiel de ressources aurait alors irrémédiablement perdu leur souveraineté financière.

Conclusions

Comme l'expose avec pertinence le message du Conseil fédéral, une éventuelle acceptation de l'initiative du PS impliquerait une refonte complète du système de péréquation financière qui vient d'être introduit. Selon le texte de l'initiative, les cantons qui devraient adapter leurs barèmes et leurs taux sur la base de l'article 129 alinéa 2bis Cst. devraient – comme expliqué précédemment, 12 à 14 cantons – verser des contributions supplémentaires à la péréquation financière entre les cantons, pendant une durée fixée par une loi fédérale, en les prélevant sur les recettes fiscales qui résultent de cette adaptation. Cela signifie que les recettes supplémentaires que l'initiative pourrait générer devraient être prélevées dans tous les cantons concernés, c'est-à-dire en particulier une nouvelle fois auprès des cantons à fort potentiel de ressources. Pour ce faire, il faudrait créer un nouvel instrument de péréquation financière, qui serait alimenté par ces fonds. Or l'initiative ne dit rien sur leur répartition. Cette nouvelle source serait par contre indépendante des péréquations verticale et horizontale des ressources et la répartition des fonds entre les cantons devrait se faire selon de nouvelles règles.