



Berne, le 21 mai 2008/HAL

Commission des institutions politiques
du Conseil des Etats
Palais du Parlement
3003 Berne

**06.463 Initiative parlementaire
«Deductibilité fiscale des versements en faveur de partis politiques»
Rapport sur la procédure de consultation**

Table des matières

Contexte

1. Réponses reçues
2. Avant-projet
3. Appréciation générale du projet
4. Traitement fiscal (selon l'avant-projet de la CIP-CE)
5. Montant de la déduction
6. Déclaration publique des versements (proposition de la minorité)
7. Délimitation de la notion de «parti politique»
8. Diminution éventuelle des recettes fiscales
9. Disposition transitoire
10. Autres propositions des participants à la consultation

Contexte

Le 22 janvier 2008, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) a chargé le Département fédéral des finances de consulter les cantons, les partis politiques, les organisations faîtières suisses de l'économie, les communes, les villes, les régions de montagne et les milieux intéressés.

Le projet soumis à consultation prévoit que les personnes physiques pourront soustraire de leur revenu imposable, au titre de déduction générale, des versements tels que leurs cotisations à des partis politiques. Les personnes morales pourront déduire leurs versements à des partis politiques au titre des charges justifiées par l'usage commercial.

La procédure de consultation visait avant tout à sonder les participants sur leur accord de principe quant aux orientations générales du projet et sous l'angle de la systématique du régime fiscal. Ils ont également été interrogés sur le montant d'une déduction future. De plus, les cantons ont été invités à évaluer d'éventuelles diminutions de recettes fiscales (impôts cantonaux, communaux et fédéral).

La procédure de consultation a duré du 1^{er} février au 30 avril 2008, et 48 réponses sont parvenues: les 26 gouvernements cantonaux, huit partis politiques et treize organisations ont fait part de leurs remarques sur le projet. Un particulier s'est également prononcé.

1. Réponses reçues

Les cantons et organisations suivants ont donné leur avis:

1.1 Gouvernements cantonaux

AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH.

1.2 Partis politiques

Parti démocratique-chrétien suisse (PDC); Parti chrétien-social suisse (PCS); Parti radical-démocratique suisse (PRD); Parti écologiste suisse (PES); Parti chrétien-conservateur (PCC); Parti libéral suisse (PLS); Union démocratique du centre (UDC); Parti socialiste suisse (PSS).

1.3 Associations faîtières de l'économie, associations d'employeurs et d'employés, autres organisations et milieux intéressés

Union patronale suisse; Association suisse des banquiers (SwissBanking); Union syndicale suisse (USS); Union suisse des paysans; Association des communes suisses; Union des villes suisses; Travail.Suisse; Organisation faîtière des petites et moyennes entreprises PME; Fondation Palun (Stiftung Palun Pro parteilose und unabhängige Politiker und Richter/innen & für Transparenz); Verband evangelischer Freikirchen und Gemeinden in der Schweiz (VFG); Actares (Actionnariat pour une économie durable); Centre Patronal; GastroSuisse; M. Harris Witschi (HW), Wanzwil.

2. Avant-projet

La CIP-CE propose dans son avant-projet les modifications suivantes de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et de la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID):

- a) introduction, aux art. 33, al. 1, let. i, LIFD, et 9, al. 2, let. I, LHID d'une *déduction générale* en faveur des personnes physiques pour leurs cotisations et versements à des partis politiques. Dans la LIFD, le montant total de la déduction ne pourra excéder 10'000 francs. La LHID donnera aux législatifs cantonaux la compétence de fixer la déduction. Une minorité de la CIP-CE demande que la possibilité d'une déduction (dans la LIFD et dans la LHID) soit assortie de l'obligation de déclarer publiquement l'affectation des versements. De plus, elle propose une autre déduction dans la LIFD (10 % du revenu imposable ou du bénéfice net, pour un montant total de 20'000 francs au plus). La notion de «parti politique» renvoie à la loi du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1);
- b) introduction, aux art. 59, al. 1, let. e, LIFD, et 25, al. 1, let. e, LHID d'une *charge justifiée par les usages commerciaux* en faveur des personnes morales pour leurs versements à des partis politiques. La LIFD limitera la déduction à 10'000 francs. La LHID donnera aux législatifs cantonaux la compétence de fixer le montant de la déduction. Une minorité de la Commission émet la même réserve que pour les personnes physiques. La notion de «parti politique» renvoie à la loi du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1);

- c) introduction d'un art. 72h dans la LHID, concernant l'*adaptation des législations cantonales* aux modifications proposées de la LIFD et de la LHID.

En bref

La majorité des participants à la consultation approuve les orientations fondamentales du projet. Sous l'angle de la systématique du régime fiscal, le projet de la CIP-CE n'est pas non plus rejeté dans son principe et serait une voie praticable. Pour ce qui est du montant maximal de la déduction, une majorité se prononce en faveur d'une limite de 10'000 francs. Quelques participants approuvent la définition donnée aux «partis politiques», alors que d'autres la rejettent: pour les contribuables comme pour les autorités d'exécution, elle serait trop compliquée et guère applicable. Une majorité des participants rejette la proposition de la minorité de la commission visant à rendre publics les versements aux partis politiques. Pour autant qu'elles soient chiffrables, les diminutions de recettes fiscales semblent supportables. De nombreux participants relèvent, certains d'entre eux avec insistance, que le système fiscal suisse doit être simplifié et que par conséquent, des déductions supplémentaires sont contre-productives.

3. Appréciation générale du projet

En résumé

La grande majorité des participants à la consultation approuve les *orientations du projet dans leur principe*. Quatre gouvernements cantonaux (AI, NE, OW, VD) rejettent la nouvelle possibilité de déduction. Le gouvernement des Grisons rejette la proposition de la CIP-CE pour des raisons de systématique du régime fiscal tout en présentant sa propre solution. Tous les partis qui se sont exprimés approuvent le projet quant à son principe (PDC, PCS, PRD, PES, PCC, PSS et UDC). La grande majorité des associations et organisations sont du même avis. L'organisation faîtière des PME se fait l'écho de réactions positives et négatives de ses membres. Le Centre Patronal rejette le projet, de même que la Fondation Palun et un particulier.

3.1 Gouvernements cantonaux

3.1.1 Approbation

- AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NW, UR, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VS, ZH, ZG sont d'accord avec les *orientations du projet dans leur principe*.

3.1.2 Rejet

- AI rejette l'*avant-projet de la CIP-CE*, au nom de l'égalité devant la loi et des contradictions avec les efforts de simplification du système fiscal;
- GR rejette la *nouvelle déduction proposée dans l'avant-projet de la CIP-CE* (tout en proposant sa propre solution: cf. infra);
- NE rejette la *proposition de la CIP-CE*, qui s'oppose à la neutralité fiscale et à l'égalité devant la loi, et empiète sur la souveraineté des cantons;
- OW rejette la *déduction*, craignant de nouvelles inégalités de traitement pour les contribuables et une complexification du système fiscal et de son application;
- VD rejette la *nouvelle possibilité de déduction*, jugeant que la mesure n'atteint pas l'objectif recherché: non seulement les partis, mais également d'autres organisations participent à la vie politique. De plus, les cantons doivent rester libres de définir comment les partis politiques et leurs adeptes doivent être traités sur le plan fiscal.

3.2 Partis politiques

3.2.1 Approbation

- le *PDC* est favorable à une réglementation des dons aux partis dans le droit fiscal;
- le *PCS* approuve le principe de la déduction pour les personnes physiques et morales;
- l'*UDC* approuve la proposition de la CIP-CE;
- le *PES* est d'accord, sur le principe, avec la réglementation fédérale proposée par la CIP-CE;
- le *PSS* soutient la proposition de la CIP-CE de pouvoir déduire les versements aux partis politiques, mais juge plus important de régler au niveau étatique le financement des partis;
- le *PRD* accueille avec satisfaction la proposition de la CIP-CE et l'approuve;
- le *PCC* souhaite une déduction pour les personnes physiques dans le cadre du droit en vigueur. Les personnes morales ne devraient avoir droit à une déduction que si l'organisation s'est clairement positionnée sur le plan politique (NB: le PCC a son siège à Zurich);
- le *PLS* approuve la proposition de la CIP-CE.

3.2.2 Rejet

- Aucun.

3.3 Associations, organisations et autres participants

3.3.1 Approbation

- *GastroSuisse, l'Union des villes suisses, l'Association des communes suisses, SwissBanking, Travail.Suisse* et le *VFG* approuvent les orientations du projet de la CIP-CE dans leur principe. Le *VFG* relève que la révision du droit des fondations prêterait les églises libres par rapport aux églises nationales, une situation à laquelle le législateur pourrait remédier en adoptant la présente proposition;
- les membres de l'*organisation faîtière des PME* expriment des avis contradictoires (cf. infra).

3.3.2 Rejet

- Le *Centre Patronal* renonce à entrer en matière sur le fond du projet de la CIP-CE. Il juge qu'outre les partis politiques, d'autres organisations œuvrent (politiquement) pour le bien de la collectivité. La voie indiquée par la CIP-CE est erronée. Les déductions doivent se raréfier, la base de calcul rester aussi large que possible et des tarifs raisonnables voir le jour. La CIP-CE n'a pas saisi l'occasion d'orienter différemment le débat. On peut se demander si les partis ne poursuivent pas un but d'utilité publique au sens de la Constitution et du droit fiscal;
- la *Fondation Palun* demande que l'on *n'entre pas en matière* sur le projet et que l'on maintienne le statu quo, invoquant plus particulièrement et en substance les arguments suivants: les partis politiques ne poursuivent pas de buts de service public ou d'utilité publique; le projet contrevient au principe de l'égalité devant la loi; la déduction envisagée est bien trop importante; au sens de l'art. 137 Cst., le rôle des partis politiques est restreint; seuls les adhérents d'un parti ont des chances d'accéder à un poste à responsabilités bien rémunéré, ce qui confine à la corruption; la transparence est insuffisante (renvoi au rapport de l'OSCE sur les élections de 2007); les résultats des élections sont abusivement utilisés pour des nominations à des postes-clés (juges, hauts fonctionnaires); l'illégalité de la déduction des dons aux partis est connue de l'Administration fédérale des contributions;
- les membres de l'*organisation faîtière des PME* expriment des avis contradictoires. Ceux qui approuvent le projet reconnaissent aux partis politiques un but d'utilité publique, ce qui justifie la déductibilité des versements en leur faveur. Ceux qui le rejettent font valoir que le système fiscal doit être simplifié, ce qui est incompatible

avec l'introduction de nouvelles déductions. De plus, ils soulèvent également le problème de l'égalité de traitement. A l'instar des partis, de nombreuses organisations œuvrent sur le terrain politique et ne profitent pas (ou ne pourraient profiter) de ces déductions;

- *HW* juge qu'il convient de rejeter et d'abandonner le projet, invoquant plus particulièrement et en substance les arguments suivants: les cantons contreviendraient au droit en vigueur; les partis politiques poursuivent leurs propres intérêts; le cas de l'Allemagne témoigne du problème que posent les dons aux partis politiques; l'art. 137 Cst. n'est pas une base légale suffisante; dans le cadre d'un référendum, le peuple rejetterait probablement le projet.

4. Traitement fiscal (selon l'avant-projet de la CIP-CE)

En résumé

En ce qui concerne le *traitement fiscal* (déduction générale pour les personnes physiques, déduction au titre des charges justifiées par l'usage commercial pour les personnes morales), on constate que ce sont surtout les gouvernements cantonaux qui ont explicitement pris position. La plupart des partis, des associations et des organisations ne se sont exprimés que de façon générale. Le PES approuve le projet de la minorité de la CIP-CE. Les avis se regroupent comme suit: AG, AR, BE, BS, GL, LU, NW, SH, SO, ZH accueillent favorablement le projet de la CIP-CE pour des raisons de systématique du régime fiscal. Les associations et organisations qui se sont exprimées à ce sujet (GastroSuisse, SwissBanking, Association des communes suisses, USS) approuvent toutes le projet sous l'angle de la systématique du régime fiscal.

Parmi les cantons dont la législation fiscale prévoit déjà une déductibilité, BL, SG, TG, TI, VS, ZG ne la règlent pas dans une disposition particulière: les dons aux partis politiques sont intégrés à la clause traitant de la déduction des dons en espèces et sous forme d'autres valeurs patrimoniales à des personnes morales qui ont leur siège en Suisse et sont exonérées de l'impôt en raison de leurs buts de service public ou d'utilité publique. Ces cantons souhaitent s'en tenir à leur solution. Le gouvernement du canton des Grisons serait également favorable à cette solution. Le canton de Genève souhaiterait une disposition particulière dans la LIFD et la LHID, qui s'alignerait sur l'art. 33a LIFD.

4.1 Gouvernements cantonaux

4.1.1 Approbation

- AG est favorable à une réglementation. Le canton connaît déjà la déductibilité. La loi fiscale cantonale a été révisée suite à l'arrêt du Tribunal administratif. Les partis politiques sont réputés poursuivre des buts d'utilité publique. La loi fiscale argovienne les exonère de l'impôt. Le canton d'Argovie juge la proposition de la CIP-CE équivalente;
- AR est d'accord de consentir une déduction aussi bien aux personnes physiques qu'aux personnes morales;
- BE connaît une réglementation comparable depuis 1991. Sous l'angle de la systématique du régime fiscal, le canton est d'accord avec le traitement fiscal proposé;
- BL connaît déjà la déductibilité: une déduction est possible *au titre des dons* aux partis représentés au parlement cantonal (*Landrat*), et le canton ne souhaite pas de nouvelle réglementation qui ne pourrait que compliquer le régime fiscal;
- BS approuve l'avant-projet de la CIP-CE sous l'angle de la systématique du régime fiscal;
- GE relève que la doctrine et la jurisprudence réfutent la déductibilité des versements aux partis politiques; il fait valoir que l'introduction d'une nouvelle déduction risquerait de créer une nouvelle inégalité de traitement. Le canton souhaite un nouvel art. 33b

LIFD, dont la teneur s'inspirerait de l'art. 33a LIFD (déduction exprimée en un pourcentage du revenu);

- GL approuve que la LIFD et la LHID soient complétées dans le sens proposé par la CIP-CE;
- JU est d'accord avec le traitement fiscal proposé pour autant qu'il mène à une simplification. Le gouvernement cantonal regrette toutefois que la CIP-CE ne se soit pas engagée sur la voie de l'exemption fiscale des partis politiques, ce qui permettrait la déduction des dons. La législation jurassienne offre déjà des possibilités de déductions;
- LU est favorable à une réglementation claire dans la LHID et la LIFD;
- NW approuve la déduction sous l'angle de la systématique du régime fiscal. Le 1^{er} janvier 2007, le canton a introduit une déduction générale pour les personnes physiques, et une déduction au titre des charges justifiées par l'usage commercial pour les personnes morales;
- SG a prévu une disposition dans sa constitution: depuis des générations, les versements à des partis politiques sont déductibles. Le canton en appelle à une solution dans le cadre des versements bénévoles (suppression de l'assujettissement subjectif des partis politiques). Le canton souhaiterait que l'on puisse distinguer clairement, parmi les prestations aux partis politiques, entre celles qui ont un caractère bénévole, celles qui tombent dans la catégorie des frais professionnels et celles qui sont des contributions aux frais de campagne dans le sens de libéralités non déductibles;
- SH est en principe d'accord, mais voudrait que les cantons puissent décider eux-mêmes du montant de la déduction (fixation d'un pourcentage du revenu);
- SO approuve les efforts visant une solution à l'échelon national et donne sa préférence à la proposition de la majorité de la CIP-CE;
- SZ souligne que la déduction envisagée créera de nouveaux conflits d'objectifs: les milieux politiques se placent en porte-à-faux avec les efforts de simplification du régime fiscal. La proposition d'introduire une nouvelle déduction générale et une nouvelle déduction au titre des charges justifiées par l'usage commercial lui semble praticable, sous réserve de ce qui précède;
- TG approuve l'orientation générale, mais préférerait que l'on *intègre la déduction à la disposition concernant les dons*;
- TI connaît déjà la déduction des dons, sa constitution reconnaissant aux partis politiques un but d'utilité publique (art. 25 de la constitution cantonale). Sous l'angle de la systématique du régime fiscal, le canton est également d'accord avec la proposition de la CIP-CE;
- UR est d'avis que la déduction ne devrait pas figurer dans la disposition consacrée aux contribution à des institutions poursuivant un but d'utilité publique, et préconise qu'une base légale distincte soit créée;
- VS propose que la déduction des versements aux partis politiques soit *incluse dans la disposition traitant des dons*, tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales;
- ZH approuve la proposition de la CIP-CE. Aussi bien les personnes physiques que les personnes morales doivent pouvoir opérer la déduction;
- ZG autorise déjà la déduction des versements aux partis politiques et souhaiterait également intégrer la déduction à la *norme existante relative aux dons*. Le canton craint qu'une nouvelle déduction complique encore le système.

4.1.2 Rejet

- AI rejette l'avant-projet de la CIP-CE, arguant de l'inégalité devant la loi et de l'incompatibilité avec les efforts de simplification du régime fiscal;
- GR rejette la proposition de la CIP-CE, craignant des retombées négatives sur les versements des personnes morales au titre du «parrainage politique». Le canton propose la solution suivante: a) la réglementation des art. 33a et 59, al. 1, let. c, LIFD, et des art. 9, al. 2, let. i, et 25, al. 1, let. c, LHID peut être complétée par la

mention des partis politiques; b) les art. 56, let. k, LIFD et 23, al. 1, let. k, LHID peuvent inclure une norme en vertu de laquelle les partis politiques seraient exemptés de l'impôt. Cette nouvelle disposition devra faire l'objet d'un renvoi aux articles cités sous a). Le canton des Grisons propose ainsi une solution dans le cadre du *droit en vigueur applicable aux versements bénévoles*;

- *NE* rejette catégoriquement la déduction et s'en justifie notamment par des considérations d'ordre éthique;
- *OW* juge que la nouvelle déduction ne peut être considérée comme une déduction sociale: elle relève de l'utilisation du revenu et s'oppose au principe de l'imposition du revenu net global, raison pour laquelle la déduction doit être refusée. Le canton estime que la nouvelle déduction mènerait à des inégalités de traitement supplémentaires, indépendamment du fait que les partis politiques jouent un rôle important;
- *VD* rejette la nouvelle possibilité de déduction.

4.2 Partis politiques

- le *PDC* approuve le projet dans son ensemble;
- le *PCS* se déclare d'accord avec la possibilité d'une déduction pour les personnes physiques et morales;
- le *PES* soutient explicitement la proposition de la minorité de la Commission (publicité et montant de la déduction);
- le *PSS* approuve la proposition de la CIP-CE d'autoriser la déduction des versements aux partis politiques. Il juge néanmoins plus important de régler au niveau étatique le financement des partis;
- le *PRD* accueille avec satisfaction la proposition de la CIP-CE et l'approuve;
- le *PCC* ne souhaite pas de généralisation de la déduction pour les personnes morales, qui ne devraient y avoir droit que si l'organisation s'est clairement positionnée sur le plan politique.

4.3 Associations, organisations et autres participants

- *GastroSuisse* approuve la solution préconisée par la CIP-CE, mais souhaiterait deux modifications (montant de la déduction et publicité);
- l'Association des communes suisses est d'accord sous l'angle de la systématique du régime fiscal, mais le projet devrait inclure l'échelon communal;
- l'*USS* est d'avis qu'une solution doit s'aligner sur les dispositions en vigueur dans les cantons. Elle favorise par principe une solution par laquelle l'Etat augmenterait sa contribution au financement des partis politiques;
- *SwissBanking* est d'accord sous l'angle de la systématique du régime fiscal.

5. Montant de la déduction

En résumé

Presque tous les participants à la consultation se sont exprimés sur le montant de la déduction éventuelle. La plupart optent pour une somme de 10'000 francs, que notamment AR, BE, BS, FR, LU, NW, SO, TG et TI jugent appropriée. Zurich recommande une déduction de 10'000 francs pour les seuls couples imposés en commun, la déduction pour les personnes imposées individuellement étant ramenée à 5'000 francs. Le canton d'Argovie juge une déduction de 10'000 francs trop élevée et recommande un ordre de grandeur de 3'000 francs. Le Valais et Genève sont favorables à une déduction de 20'000 francs au plus. Les cantons qui connaissent déjà la déduction pour les versements à des partis politiques et l'ont intégrée à la disposition relative aux dons souhaitent s'en tenir à leurs solutions (BL, JU, SG, ZG), qui se rapprochent de la proposition de la minorité de la CIP-CE (pourcentage du revenu imposable et montant maximal).

FR pourrait également se satisfaire de la proposition de la minorité de la CIP-CE, ZH et SZ la rejetant explicitement. SH suggère que les cantons fixent eux-mêmes la limite. De plus, un *seuil* devrait être introduit (économie procédurale).

Parmi les partis, le PRD approuve la limite supérieure de 10'000 francs dans la LIFD, de même que la proposition de laisser les cantons décider eux-mêmes du montant de la déduction. Le PCS et le PES donnent leur préférence à la proposition de la minorité de la CIP-CE. Le PSS demande que la déduction soit plafonnée à 5'000 francs. Enfin, le PDC et l'UDC préconisent une limite de 20'000 francs.

Parmi les associations et organisations, GastroSuisse préconise de plafonner la déduction à 20'000 francs, trois autres participants à 10'000 francs et Travail.Suisse à 5'000 francs.

5.1 Gouvernements cantonaux

- AG juge que la déduction de 10'000 francs est trop élevée, et souhaite que l'on s'en tienne à un ordre de grandeur de 3'000 francs;
- AR se déclare d'accord avec une limite de 10'000 francs;
- BE juge adéquate une limite de 10'000 francs pour l'impôt fédéral, les cantons déterminant eux-mêmes la déduction pour les impôts cantonaux et communaux;
- BL s'en tient à la disposition du droit en vigueur applicable aux dons, de sorte que le montant de la déduction est déjà fixé;
- BS juge que la limite de 10'000 francs est appropriée aussi bien pour la LIFD que pour la LHID;
- FR est d'accord avec une limite de 10'000 francs par personne assujettie à l'impôt. Le canton pourrait également se satisfaire de la proposition de la minorité de la CIP-CE, aux termes de laquelle la déduction serait limitée à 10 % du bénéfice net et à 20'000 francs au plus;
- GE verrait une limitation à 10 % du revenu imposable et à 20'000 francs au plus;
- GR rejette la limite proposée par la CIP-CE car elle mènerait à un *cumul avec la déduction* admise pour les dons. Le contribuable aurait ainsi une trop grande marge de manœuvre pour influencer son revenu imposable, ce qui contreviendrait au principe de l'imposition en fonction de la capacité économique du contribuable;
- JU est favorable à un plafonnement de la déduction à 10 % du revenu net ou du bénéfice net, à l'instar de la limite que le canton connaît;
- LU considère qu'une limitation de la déduction à 10'000 francs est appropriée;
- NE juge la déduction bien trop élevée, car elle profiterait à ceux qui disposent d'un revenu et d'une fortune supérieurs à leurs besoins;
- NW estime appropriée une déduction de 10'000 francs pour l'impôt fédéral direct, mais juge qu'une limitation au prorata du revenu net (par ex. 10 %) serait plus adéquate en ce qu'elle se référerait à la *capacité économique du contribuable*;
- OW rejette la déduction. Si toutefois elle était introduite, elle devrait consister en un montant modique et clairement défini;
- SH souhaite que les cantons puissent limiter de leur propre chef le montant de la déduction. Le canton propose un pourcentage du revenu déterminant. En ce qui concerne l'impôt fédéral, il conviendrait de prévoir une *limite générale pour les dons* de toute nature, les cantons restant libres en la matière. Enfin, SH est favorable à l'introduction d'un *seuil* pour des raisons de *simplification administrative*;
- SO juge opportun de plafonner la déduction à 10'000 francs. Le canton pourrait également se satisfaire d'un pourcentage. Il propose par ailleurs d'intégrer la déduction pour des versements aux partis à celle en vigueur pour les dons en général;
- SZ s'oppose ouvertement à la proposition de la minorité de la Commission (limite de 10 % ou de 20'000 francs). Le canton jugeant la déclaration publique problématique, il estime qu'une limite fixe de 10'000 francs est un compromis acceptable. Si l'on

retenait une solution sous la forme d'un pourcentage, il conviendrait de l'aligner sur les dispositions de l'art. 33a LIFD. La proposition de la minorité de ne prendre en considération que le revenu imposable est inacceptable, et une solution doit s'inspirer de l'art. 33a LIFD (...jusqu'à concurrence de 20 % des revenus diminués des déductions prévues aux art. 26 à 33);

- *TG* juge que la limite de 10'000 francs est adéquate;
- *TI* juge que la limite de 10'000 francs est adéquate;
- *VS* propose de fixer la limite à 20'000 francs;
- *ZG* souhaite *regrouper la nouvelle déduction et celle accordée au titre des autres dons* à des institutions poursuivant des buts de service public ou d'utilité publique. L'ensemble de ces déductions ne devra pas excéder 20 % du revenu net;
- *ZH* s'oppose à une déduction de 10'000 francs. Le canton propose une déduction de 5'000 francs pour une personne imposée individuellement, et de 10'000 francs pour les époux vivant en ménage commun. *ZH* rejette la proposition de la minorité de la CIP-CE, aux termes de laquelle la déduction prendrait la forme d'un pourcentage.

5.2 Partis politiques

- le *PDC* est favorable à un montant maximal de 20'000 francs;
- le *PCS* est favorable à un montant de 10 % du revenu imposable, plafonné à 20'000 francs;
- l'*UDC* exige une déduction de 20'000 francs au moins. De la sorte, les cantons disposeraient d'une marge de manœuvre leur permettant de tenir compte au mieux de la capacité économique des contribuables;
- le *PES* soutient la proposition de la minorité de la Commission. La déduction devrait être plafonnée à 10 % des revenus imposables ou du bénéfice net et ne pas excéder un montant total de 20'000 francs;
- le *PSS* préconise de limiter la déduction à 5'000 francs;
- le *PRD* juge adéquate une limite de 10'000 francs pour la LIFD. En ce qui concerne la LHID, il prend note avec satisfaction que les cantons pourront décider eux-mêmes de la limite de la déduction, ce qui ne peut qu'encourager la concurrence fiscale;
- le *PCC*, qui a son *siège à Zurich*, souhaite que l'on s'en tienne pour les personnes physiques au système actuel de déduction des dons aux partis politiques (fondé sur un certain pourcentage et le montant absolu du revenu).

5.3 Associations, organisations et autres participants

- *GastroSuisse* souhaite limiter la déduction à 20'000 francs;
- l'*Association des communes suisses* préconise de limiter la déduction à 10'000 francs;
- l'*Union des villes suisses* voudrait un plafonnement de la déduction à 10'000 francs, en distinguant toutefois entre les personnes imposées individuellement (5'000 francs) et les époux vivant en ménage commun (10'000 francs);
- l'*USS* est favorable à une limite de 10'000 francs;
- *SwissBanking* se rallie à l'avis de la majorité de la Commission (plafonnement de la déduction à 10'000 francs);
- *Travail.Suisse* souhaite limiter la déduction à 5'000 francs, craignant que les contribuables aisés économisent des impôts par le biais de déductions plus importantes (distorsion de la progression). L'organisation rejette explicitement la proposition de la minorité de la CIP-CE.

6. Déclaration publique des versements (proposition de la minorité)

En résumé

La proposition de la minorité de la CIP-CE, qui exige la *déclaration publique des versements aux partis politiques*, est *rejetée* par la majorité des participants à la consultation qui se sont exprimés à ce sujet (11 avis). Sept participants approuvent la déclaration publique des versements aux partis politiques, dont l'un propose une variante (PDC). Des cantons, seul Genève préconise la déclaration publique, y voyant une réponse aux constatations de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) qui a observé les élections de 2007 en Suisse. Parmi les partis, le PRD le PCC et le PLS s'opposent à une déclaration publique. Le PCS, le PES et le PSS y sont favorables. L'UDC ne s'est pas prononcée sur ce point. Le PDC préconise par ailleurs que les partis aient l'obligation de déclarer le montant total des dons reçus, mais non leur origine. Pour le PDC, une déclaration publique des donateurs n'entrerait en ligne de compte que si les partis, comme en Allemagne ou en Autriche, étaient soutenus massivement par l'Etat. L'USS et l'Union des villes suisses préconisent la déclaration publique, GastroSuisse s'y oppose.

6.1 Gouvernements cantonaux

6.1.1 Favorables à une déclaration publique des versements

- *GE* veut que les versements aux partis politiques soient déclarés publiquement. Le canton renvoie à sa législation, qui exige des partis la transparence en matière financière. C'est également un vœu de l'OSCE.

6.1.2 Opposés à une déclaration publique des versements

- *JU* rejette explicitement une déclaration publique des dons;
- *LU* rejette la proposition de la minorité de LA CIP-CE, qui exige la déclaration publique des versements: cette dernière découragerait les donateurs;
- *SH* approuve la déclaration pour les personnes morales, mais fait valoir qu'une déclaration publique pour une limite de la déduction fixée à 10'000 francs occasionnerait une *charge administrative disproportionnée*: on pourrait dès lors renoncer à une déclaration;
- *TI* s'oppose à une déclaration publique des versements, faisant essentiellement valoir des *difficultés dans l'exécution*;
- *VD* rejette avec détermination une déclaration publique des versements;
- *VS* s'oppose à une déclaration publique des versements, craignant des complications dans l'exécution (tenue d'une liste par les autorités fiscales);
- *ZH* rejette la déclaration publique des versements effectués. Les personnes désireuses de participer à la vie des partis politiques de manière officieuse verraient leur *sphère privée menacée* par une déclaration publique de leurs versements;
- *GR* est d'avis que sous l'angle du droit fiscal, la déclaration publique n'est *pas un critère pertinent*. Il ne serait guère possible de contrôler les dons aux partis politiques et les cotisations.

6.2 Partis politiques

6.2.1 Favorables à une déclaration publique des versements

- le *PDC* propose que les partis soient tenus de déclarer le montant total des dons reçus, mais non les donateurs;
- le *PCS* approuve la déclaration publique des versements;
- le *PES* est favorable à la déclaration des dons privés aux partis politiques, ce que l'OSCE a elle-même demandé dans son rapport sur les élections suisses de 2007. Pour éviter de compliquer l'exécution, il propose de renoncer à l'obligation de déclarer LES petits montants;

- le *PSS*, dans le sens de la proposition de la minorité de la Commission, demande la transparence dans les dons aux partis politiques et leur *déclaration publique*. Le *PSS* exige d'autres pas dans cette direction: la déclaration ne doit pas se restreindre aux seuls dons imposables, mais à tous les dons aux partis politiques. D'autres efforts législatifs sont nécessaires, même au-delà du droit fiscal.
- 6.2.2 Opposés à une déclaration publique des versements
- le *PRD* rejette la proposition de la minorité de la CIP-CE, qui veut imposer une déclaration publique pour prix d'un relèvement du plafond de la déduction;
 - le *PCC* ne veut pas d'une déclaration publique des versements, dont les montants relèvent de la protection de la personnalité;
 - le *PLS* ne veut pas d'une déclaration publique des versements.
- 6.2.3 L'*UDC* ne s'exprime pas sur ce point.

6.3 Associations, organisations et autres participants

- 6.3.1 Favorables à une déclaration publique des versements
- l'*USS* exige que les dons à des partis politiques soient publiquement déclarés;
 - l'*Union des villes suisses* se rallie à l'avis de la minorité de la Commission et veut que les dons aux partis soient déclarés publiquement.
- 6.3.2 Opposés à une déclaration publique des versements
- *GastroSuisse* s'oppose à une déclaration publique des versements aux partis politiques.

7. Délimitation de la notion de «parti politique»

En résumé

Les avis des participants à la consultation sont partagés quant à la manière de circonscrire la *notion de «parti politique»*. Huit d'entre eux approuvent la proposition de la CIP-CE, certains suggérant des amendements. Le canton de Berne et l'Association des communes suisses revendiquent la prise en compte de l'*échelon communal*, l'*USS* celle des milieux syndicaux. Six participants rejettent la proposition de la CIP-CE, au motif notamment que l'exécution serait plus compliquée (plus particulièrement en raison de l'applicabilité du critère des voix obtenues).

7.1 Gouvernements cantonaux

- 7.1.1 Approbation
- *BE* juge une définition spécifique des partis envisageable, mais souhaite y inclure l'échelon communal;
 - *BS* pense que la précision des partis donnant droit à déduction est *pertinente*: cela éviterait de laborieuses délimitations;
 - *LU* est *d'accord* avec le critère de l'inscription au registre des partis au sens de la LDP, mais sous l'angle de l'exécution, il serait délicat de se fonder sur la représentation au sein d'un parlement cantonal (parlements d'autres cantons);
 - *SO* estime qu'une définition des partis politiques telle que la propose la CIP-CE est *judicieuse*;
 - *TI* est *d'accord* avec les critères proposés par la CIP-CE. Le canton préconise toutefois d'introduire systématiquement la préposition «ou», de manière à préciser qu'une seule condition suffit à justifier la déduction;

- VS est *d'accord* avec la proposition de la CIP-CE (en ce qui concerne la définition des partis politiques et la clause des 3 %).

7.1.2 Rejet

- AI juge la proposition de la CIP-CE (art. 9, al. 2, let. I, LHID) inapplicable sous l'angle de l'exécution. De plus, il manquerait une délimitation claire avec d'autres groupes politiques (par ex. des associations professionnelles cantonales);
- BL estime qu'il suffirait que les partis politiques soient représentés à l'Assemblée fédérale ou au parlement cantonal. *D'autres conditions ne sont pas nécessaires*;
- GR rejette le critère des 3 % des voix, car une telle règle ne serait *pas applicable*;
- LU n'est pas d'accord avec le critère des 3 % des voix, à ses yeux inapplicable (l'AFC devrait tenir une liste);
- NW juge les critères peu applicables et souhaiterait s'en tenir à la seule représentation au sein d'un parlement cantonal.

7.2 Partis politiques

- le PCC rejette toute condition supplémentaire (inscription au registre des partis, représentation au sein d'un parlement cantonal ou obtention de 3 % des voix lors des dernières élections parlementaires);
- les autres partis ne prennent pas explicitement position sur ce point.

7.3 Associations, organisations et autres participants

- l'Association des communes suisses souhaite la *prise en compte de l'échelon communal* et propose la formulation suivante: «... les versements en faveur de partis politiques et de groupes durablement impliqués dans des activités politiques, jusqu'à concurrence d'un montant de 10'000 francs. La déduction est accordée uniquement si le parti ou le groupe est inscrit..., s'il est représenté dans un parlement cantonal ou un exécutif communal, ou s'il a obtenu au moins 3 % des voix lors des dernières élections au parlement d'un canton ou 10 % des voix lors de l'élection de l'exécutif communal»;
- l'USS propose que les syndicats profitent des dons dans la même mesure que les partis politiques.

8. Diminution éventuelle des recettes fiscales

8.1 Gouvernements cantonaux (la question ne s'adressait qu'à eux)

- AG précise que quelque 8'000 personnes physiques ou 2,5 % des contribuables opèrent une déduction au titre des dons aux partis politiques. La déduction moyenne est de 300 francs, et le canton enregistre annuellement une perte de recettes fiscales de 300'000 francs environ;
- AR ne peut fournir de données mais juge que la perte est minime;
- BE évalue les pertes de recettes fiscales, compte tenu de la déduction maximale actuelle de 5'000 francs, à 0,7 million de francs pour l'impôt cantonal et 0,4 million de francs pour les impôts communaux. Si la limite de la déduction était portée à 10'000 francs, le manque à gagner augmenterait de 20 %;
- BS estime que les pertes se monteraient à quelque 400'000 francs par an;
- FR ne peut fournir d'indications quant à une éventuelle diminution des recettes fiscales;
- GR appréhende d'importants manques à gagner: la nouvelle déduction étant incontrôlable, le canton craint des déductions «fictives»;
- JU connaît déjà une déduction et présume que la nouvelle déduction n'entraînera pas de manque à gagner supplémentaire;

- *NW* ne peut à ce jour fournir d'indications quant à une éventuelle diminution des recettes fiscales;
- *SH* connaît déjà la déduction et pense que la perte sera minime;
- *SO* a enregistré pour la période fiscale 2006 des dons de personnes physiques pour un montant total de 1,6 million de francs, entraînant une perte de 170'000 francs pour l'impôt cantonal et de 185'000 francs pour les impôts communaux. Le canton s'attend à une perte de 145'000 francs pour l'impôt fédéral. *SO* ne peut fournir de données pour les personnes morales, mais estime les pertes à ce titre à une fraction seulement du manque à gagner dû aux personnes physiques;
- *SZ* ne peut fournir d'indications, le canton ne connaissant pas encore une telle déduction;
- *TG* estime que les pertes seraient limitées (mais probablement plus élevées en année électorale);
- *ZG* précise que la déduction peut d'ores et déjà s'ajouter à celle qui est autorisée pour les dons à des institutions poursuivant des buts de service public ou d'utilité publique. Le canton ne s'attend pas à de nouveaux manques à gagner. Il évalue les pertes annuelles à quelque 100'00 à 150'000 francs pour l'impôt cantonal, et à un montant égal pour les impôts communaux.

9. Disposition transitoire

9.1 Gouvernements cantonaux

- *VS* n'est *pas d'accord* avec la disposition transitoire proposée par la CIP-CE et souhaite un délai de deux ans;
- *GR* juge la disposition transitoire *anticonstitutionnelle* et revendique un délai minimal de deux ans.

10. Autres propositions des participants à la consultation

10.1 Simplification du régime fiscal; souci d'harmonisation

10.1.1 Gouvernements cantonaux

- *AG* *approuve* le projet de la CIP-CE. La déductibilité des versements aux partis politiques doit être harmonisée;
- *AI* voit une *nette contradiction* entre le projet et les efforts consentis par les milieux politiques et économiques en vue d'une simplification du régime fiscal;
- *BE* se dit satisfait de ce que les cantons pourront déterminer librement le montant de la déduction;
- *BL* voit un risque de *complexification* du système fiscal;
- *BS* juge pertinent de limiter la déduction à 10'000 francs, sous l'angle de l'harmonisation fiscale verticale et horizontale: toute liberté laissée aux cantons bat en brèche les efforts d'harmonisation du régime fiscal;
- *GR* rejette catégoriquement le projet de la CIP-CE. La nouvelle déduction ne peut que compliquer le système fiscal et s'oppose au principe de l'imposition en fonction de la capacité économique du contribuable; par ailleurs, il contrevient au principe de l'égalité de traitement;
- *JU* approuve le projet en ce qu'il contribue à l'harmonisation. Pour ce qui est de la déclaration publique des versements aux partis politiques, le canton craint des problèmes administratifs lors de l'exécution;
- *LU* souligne qu'il conviendra, pour une application économiquement acceptable de la législation fiscale, de simplifier les modalités d'exécution: à cet égard, le canton juge le critère des 3 % des voix particulièrement inapplicable;

- *NE* craint que la déduction empiète sur la souveraineté des cantons qui n'en voudraient pas: la LHID devrait donc préciser qu'une déduction au titre des versements à des partis politiques n'est pas admissible, ni pour les personnes physiques, ni pour les personnes morales;
- *OW* voit dans l'introduction de la nouvelle déduction une contradiction avec la simplification du régime fiscal suisse réclamée de toutes parts;
- *SG* craint que la nouvelle déduction complique le système fiscal. Le canton refuse la déduction à cause du traitement fiscal proposé et préconise de supprimer l'assujettissement (subjectif) des partis politiques tout en complétant le catalogue des dons;
- *SH* voit dans l'introduction d'une base légale fédérale un moyen de pallier l'insécurité du droit en la matière;
- *SZ* est d'avis que la nouvelle déduction compliquera le système fiscal. La même remarque vaut pour l'exécution.

10.1.2 Partis politiques

- le *PRD* revendique une simplification du système fiscal. Dans le système actuel, qui prévoit des déductions, on peut envisager d'en introduire une nouvelle pour les partis politiques, mais dans la perspective d'un nouveau système, la question devra être rediscutée.

10.1.3 Associations, organisations et autres participants

- Le Centre Patronal fait valoir qu'outre les partis politiques, d'autres organisations œuvrent au bien public. La voie empruntée par la CIP-CE est dès lors erronée. Il faut éviter les déductions, garantir une base de calcul aussi grande que possible et introduire des barèmes raisonnables;
- l'Union des villes suisses insiste sur la nécessaire simplification du système fiscal;
- l'USS approuve la création d'une compétence fédérale, qui permettra d'éliminer des équivoques et des différences entre cantons;
- SwissBanking juge que l'arrêt du Tribunal fédéral du 7 juin 2007 a créé une insécurité juridique en Suisse et que la proposition de la CIP-CE peut y remédier.

10.2 Exonération fiscale explicite (supplémentaire) des partis politiques

- *AG* a, suite à l'arrêt du Tribunal administratif, exonéré de l'impôt les partis politiques;
- *BS* regrette que le projet ne s'accompagne d'aucune décision (positive) sur l'exonération fiscale des partis politiques;
- *GE* souhaite une solution s'inspirant de l'art. 33a LIFD (couplée à la suppression de l'assujettissement subjectif des partis politiques);
- *GR* voit dans la suppression de l'assujettissement des partis politiques et l'introduction simultanée de dispositions complémentaires dans la LIFD et la LHID à propos des dons une variante législative à la proposition de la CIP-CE;
- *JU* aurait souhaité une proposition dans le sens de celle présentée par le canton des Grisons;
- *NW* voudrait que les partis politiques soient explicitement exonérés des impôts directs;
- *SG* propose une solution dans le cadre des dons, qui préciserait simultanément la nécessité de supprimer l'assujettissement subjectif des partis politiques;
- *VS* suggère d'exonérer les partis politiques des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes. L'exonération ne s'appliquerait toutefois pas aux immeubles dont l'affectation est étrangère aux buts justifiant l'exonération.

10.3 Frais de campagne

- *VS* voudrait que les *frais de campagne* soient déductibles au titre de *frais d'acquisition*.

10.4 Déductibilité des cotisations

10.4.1 Gouvernements cantonaux

- *AI s'oppose* à la déductibilité des cotisations aux partis politiques pour des raisons d'égalité devant la loi;
- *BE* approuve la déductibilité des cotisations;
- *BL* juge que seuls les dons devraient être déductibles. Les montant dus à titre statutaire ne répondent pas à ce critère et ne seraient *pas déductibles*;
- *BS approuve* la déductibilité des cotisations;
- *GR* estime que les cotisations ne constituent pas des «dons», et par conséquent elles ne sont *pas déductibles*. Le canton en appelle essentiellement à l'égalité devant la loi;
- *SG* est d'avis que la déductibilité qu'il connaît pour les versements bénévoles doit s'appliquer aussi aux cotisations, aux contributions volontaires et aux dons. Les contributions liées à un mandat et les impôts partisans ne sont pas entièrement volontaires, de sorte qu'une déduction au titre des frais professionnels serait possible. Les contributions aux campagnes d'un parti ne sont pas réputées volontaires ou d'utilité publique, de sorte que le canton n'autorise pas leur déduction;
- *SO* prévoit également dans sa législation la *déductibilité des contributions liées à un mandat*. Par analogie, le canton soutient la proposition de la CIP-CE à ce propos.

10.4.2 Partis politiques

- aucune remarque.

10.4.3 Associations, organisations et autres participants

- *GastroSuisse* s'oppose à la déductibilité des versements non bénévoles. Une déduction au titre des contributions liées à un mandat ne saurait donc être admise.

10.5 Autres remarques à propos des «versements aux partis politiques»; abstention

- *Actares* (association d'actionnaires): la NZZ du 19.3.2008 signale qu'Actares a sondé les 20 plus importantes sociétés cotées en bourse en Suisse. Ces dernières soutiennent financièrement les partis politiques (par des versements de 10'000 à plusieurs centaines de milliers de francs). *Actares exige des sociétés cotées en bourse qu'elles renoncent à des dons aux partis politiques*. L'actionnariat hétérogène des sociétés ouvertes au public ne permet pas de conclure à un «intérêt de l'entreprise»;
- l'*Union patronale suisse* a renoncé à s'exprimer le 18 février 2008.
