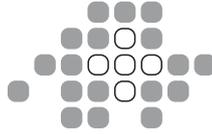


Steuerharmonisierung
Harmonisation fiscale



Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV
Administration fédérale des contributions AFC
Amministrazione federale delle contribuzioni AFC
Administraziun federala da taglia AFT

Berne, le 31 mars 2006

Mise en oeuvre et application de l'harmonisation fiscale

**Rapport de l'Administration fédérale des contributions
sur les résultats de la consultation**

Table des matières

1	Introduction.....	3
1.1	Genèse de la consultation et résumé du contenu du projet	3
1.2	Durée de la consultation.....	4
2	Participants à la consultation	5
2.1	Tribunal fédéral.....	5
2.2	Cantons.....	5
2.3	Partis.....	5
2.4	Associations faîtières	6
2.5	Autres participants	6
3	Principe du contrôle de l'harmonisation fiscale formelle.....	7
3.1	Avis du Tribunal fédéral	7
3.2	Avis des cantons.....	7
3.3	Avis des partis	7
3.4	Avis des associations faîtières.....	7
3.5	Avis des autres participants.....	8
4	Mise en place d'une commission de contrôle selon la proposition de la commission d'experts	8
4.1	Consultation du Tribunal fédéral	8
4.2	Avis des cantons.....	8
4.3	Avis des partis	9
4.4	Avis des associations faîtières.....	9
4.5	Avis des autres participants.....	9
5	Déroulement de la procédure de contrôle en 2 phases	10
5.1	Avis du Tribunal fédéral	10
5.2	Avis des cantons.....	10
5.3	Avis des partis	10
5.4	Avis des associations faîtières.....	11
5.5	Avis des autres participants.....	11
6	Questions à l'intention des gouvernements cantonaux.....	11
7	Conséquences financières.....	12
7.1	Conclusions de la commission d'experts	12
7.2	Réponses des participants à la consultation	12
8	Résumé des résultats.....	13
8.1	Principe du contrôle de l'harmonisation fiscale formelle	13
8.2	Création d'une commission de contrôle telle que proposée par la commission d'experts	14
8.3	Procédure de contrôle en deux phases	14
8.4	Questions à l'intention des gouvernements cantonaux	15
8.5	Aperçu des résultats	17

Annexe:

Détail des réponses des participants à la consultation

1 Introduction

1.1 Genèse de la consultation et résumé du contenu du projet

Le 30 septembre 2003, la Conférence des directeurs cantonaux des finances à chargé la Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (CHID), de constituer une commission d'experts dont le mandat était le suivant:

«La commission d'experts élabore des mesures légales (notamment des modifications de la LHID), définit les infrastructures nécessaires à la mise en oeuvre et à l'application de l'harmonisation des impôts directs sous la responsabilité partagée de la Confédération et des cantons, et énonce les principes de la collaboration en matière d'harmonisation des impôts directs».

Placé sous la Présidence de Monsieur Wilhelm Schnyder, Conseiller d'État, Chef du Département des finances du canton du Valais, la commission d'experts a déposé son rapport en juin 2004. Elle y a joint un projet de modification de la LHID en vue de la création d'une commission de contrôle de l'harmonisation formelle.

Les constats et propositions de la commission peuvent être résumés de la manière suivante:

- Le but visé est un contrôle de l'harmonisation fiscale formelle conçu comme une tâche commune de la Confédération et des cantons; cette tâche doit être effectuée sans appareil bureaucratique important. Cette procédure de contrôle de l'harmonisation fiscale formelle doit répondre à trois conditions: combler les lacunes actuelles dans le contrôle de l'harmonisation, inclure les cantons dans cette procédure de contrôle et, en troisième lieu, éviter la multiplication ou le chevauchement des voies judiciaires.
- La commission d'experts recommande à cette fin la création d'une Commission de contrôle de l'harmonisation comptant 5 à 7 membres, qui pourrait agir d'elle-même ou à la demande d'un nombre restreint d'autorités. Elle disposerait d'un secrétariat de modeste taille. Son coût de fonctionnement, évalué à 500 000 francs par an, serait supporté de manière paritaire par la Confédération et par les cantons.
- La Commission de contrôle jouit d'une pleine indépendance, même si elle dépend administrativement du Département fédéral des finances.
- Les membres de la commission ont des compétences juridiques et sont désignés de manière paritaire par la Confédération et par les cantons.
- La Commission de contrôle ne procède pas à l'examen de décisions individuelles. Son contrôle porte uniquement sur les lois, règlements et pratiques des cantons dans le cadre de l'harmonisation fiscale formelle. Cette commission n'a pas de pouvoir décisionnel.
- L'activité de la commission se déroule en deux phases: une première phase de contrôle de la compatibilité du droit cantonal avec le droit fédéral en dehors de toute procédure contentieuse; une deuxième phase de contrôle par les autorités judiciaires de la compatibilité du droit cantonal avec la LHID.

- Dans le cadre de la première phase, non contentieuse, la Commission de contrôle, agissant de sa propre initiative ou à la demande d'un canton, de la Conférence des directeurs cantonaux des finances ou de la Confédération, examine la compatibilité avec la LHID d'une règle de droit cantonal ou d'une pratique cantonale. Elle instruit le dossier et émet un avis auquel le canton concerné peut ou non adhérer.
- Dans le cadre de la deuxième phase, la commission, le canton concerné ainsi que la Confédération ont la possibilité d'intervenir auprès de l'autorité judiciaire de dernière instance du canton concerné en requérant le contrôle de la compatibilité de la norme de droit cantonal avec la LHID. Cette saisine de la justice n'est envisagée que si la première phase ne permet pas au canton concerné de mettre en place une norme, un règlement ou une pratique conforme à la LHID.
- Lors de la phase judiciaire, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral permet au canton concerné, à la Commission de contrôle de l'harmonisation ou à la Confédération d'obtenir de la plus haute instance judiciaire qu'elle se prononce sur la compatibilité d'une norme ou d'une pratique d'un canton avec la LHID.
- La Commission de contrôle pourrait également proposer à la Confédération de former devant le Tribunal fédéral une réclamation de droit public à l'encontre d'un canton qui maintiendrait en vigueur une norme de droit cantonal ou une pratique dont l'incompatibilité avec la LHID a été reconnue par le canton lui-même ou par l'autorité judiciaire.

La Commission pour l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (CHID) a adhéré aux propositions de la commission d'experts lors de sa séance du 5 juillet 2004. Le 7 septembre 2004, la CDF a accepté par 20 voix contre 1 la création d'une commission de contrôle pour l'harmonisation fiscale au sens de la commission d'experts et de la CHID.

Lors de sa séance du 13 avril 2005, le Conseil fédéral a soutenu les propositions de la commission d'experts. Il a rappelé par la même occasion que l'harmonisation fiscale était un mandat constitutionnel. Il a ouvert une procédure de consultation sur les propositions présentées par la commission d'experts concernant la modification de la LHID en vue d'instituer une Commission de contrôle de l'harmonisation fiscale. Sur la base des résultats de cette procédure de consultation, le Conseil fédéral déterminera la suite de la procédure, d'entente avec les cantons, et soumettra, si nécessaire, un message sur la réalisation de l'harmonisation fiscale formelle et un projet de modification de la LHID au Parlement.

1.2 Durée de la consultation

Ouverte le 13 avril 2005, la consultation a été close le 15 août 2005. Le ch. 2 présente un aperçu des participants à la consultation.

2 Participants à la consultation

Le parti chrétien-social (PCS), l'Union patronale suisse et la Fondation pour la protection des consommateurs ont expressément renoncé à donner un avis.

2.1 Tribunal fédéral

2.2 Cantons

Dans le présent rapport, on a employé les abréviations suivantes:

AG	Argovie
AI	Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	Appenzell Rhodes-Extérieures
BE	Berne
BL	Bâle-Campagne
BS	Bâle-Ville
FR	Fribourg
GE	Genève
GL	Glaris
GR	Grisons
JU	Jura
LU	Lucerne
NE	Neuchâtel
NW	Nidwald
OW	Obwald
SG	Saint-Gall
SH	Schaffhouse
SO	Soleure
SZ	Schwyz
TG	Thurgovie
TI	Tessin
UR	Uri
VD	Vaud
VS	Valais
ZG	Zoug
ZH	Zurich

2.3 Partis

Des partis représentés au Parlement, les suivants ont participé à la consultation (dans le présent rapport, on a employé les abréviations suivantes):

PDC	Parti démocrate-chrétien
PRD	Parti radical-démocratique
Les Verts	Parti écologiste suisse
PS	Parti socialiste
UDC	Union démocratique du centre

2.4 Associations faïtières

Les associations faïtières suivantes ont participé à la consultation (dans le présent rapport, on a employé les abréviations suivantes):

economiesuisse	Fédération des entreprises suisses
USAM	Union suisse des arts et métiers
ASB	Association suisse des banquiers
USS	Union syndicale suisse
SEC	Société suisse des employés de commerce
Travail.Suisse	Travail.Suisse

2.5 Autres participants

Les associations et organisations suivantes ont également participé à la consultation (dans le présent rapport, on a employé les abréviations suivantes):

Centre Patronal	Centre Patronal
FER	Fédération des Entreprises Romandes
HEV	Société suisse des propriétaires fonciers
KGL	Gewerbeverband des Kantons Luzern
GH	Groupement de Holding Industrielles Suisses
USF	Union suisse des fiduciaires
SWISCO	Chambre des Experts en Finance et en Controlling
Conférence fiscale des villes	Conférence fiscale des villes
TK	Chambre des experts-comptables, fiduciaires et fiscaux
ZVDS	Zentralschweiz. Vereinigung dipl. Steuerexperten

3 Principe du contrôle de l'harmonisation fiscale formelle

Question: Approuvez-vous le principe du contrôle de l'harmonisation fiscale formelle, en particulier dans les cas où une réglementation cantonale, contraire à la LHID, est en faveur des contribuables concernés ?

3.1 Avis du Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral estime que la proposition de la Commission d'experts, à savoir de contrôler la conformité avec la LHID des prescriptions du droit cantonal ou un détail d'une pratique cantonale (indépendamment d'une taxation concrète) dans le cadre d'une procédure de contrôle administrative et, le cas échéant, d'une procédure judiciaire (deuxième phase), est une possibilité d'harmoniser les pratiques des cantons.

3.2 Avis des cantons

Vingt-trois cantons acceptent sans réserves le principe du contrôle de l'harmonisation. Un canton, (BL), bien qu'il soit fondamentalement favorable au principe du contrôle de l'harmonisation fiscale, émet des réserves en ce qui concerne le respect de l'autonomie des cantons et d'autres principes constitutionnels et politiques.

Deux cantons (AR et GE) s'opposent au principe du contrôle de l'harmonisation fiscale. Selon eux, les possibilités d'intervention de la Confédération sont suffisantes. D'après GE, si ces possibilités devaient être élargies, il faudrait fixer des limites plus claires que ne le fait le projet mis en consultation entre les mesures politiques et les mesures administratives.

3.3 Avis des partis

Trois partis (PDC, Les Verts et PS) acceptent sans réserves le principe du contrôle de l'harmonisation fiscale. Un parti (PRD) est favorable à un contrôle de l'harmonisation fiscale, mais il estime que seuls les cantons devraient être habilités à effectuer ce contrôle. Un autre parti s'oppose à la mise en place d'une commission de contrôle: en effet, l'UDC estime qu'une telle commission s'ingérerait dans l'autonomie financière et organisationnelle des cantons et entraînerait ainsi une harmonisation matérielle, d'une part, et des procédures juridiques laborieuses et onéreuses, d'autre part. L'UDC estime par ailleurs que les moyens de contrôle qui existent déjà sont suffisants.

3.4 Avis des associations faïtières

Trois associations faïtières (USS, SEC, Travail.Suisse) sont entièrement favorables au principe du contrôle de l'harmonisation fiscale. L'ASB est favorable au principe, à condition que les cantons gardent leur autonomie en ce qui concerne les taux, les barèmes, les franchises et la pratique. Deux associations (econo-

miesuisse, USAM) estiment que les organes existants sont suffisants et qu'il faut éviter d'augmenter les compétences de la Confédération au détriment de celles des cantons.

3.5 Avis des autres participants

Quatre organisations (HEV, SWISCO, Conférence fiscale des villes et ZVDS) sont favorables au principe du contrôle de l'harmonisation fiscale. Bien que favorable au principe, la FER estime que les contrôles effectués actuellement sont suffisants. Cinq organisations (Centre Patronal, KGL, GH, USF, TK) s'opposent à un contrôle, car elles estiment, d'abord, que la lacune du système a été laissée en place délibérément, ensuite, que le contrôle, s'il doit y en avoir un, doit être effectué par les cantons et, enfin, qu'il serait faux d'entraver la concurrence inter-cantonale.

4 Mise en place d'une commission de contrôle selon la proposition de la commission d'experts

Question: Êtes-vous favorable à la création de la commission de contrôle telle que proposée par la commission d'experts ?

4.1 Consultation du Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral estime, compte tenu de l'efficacité limitée du droit de recours de l'Administration fédérale des contributions en cas de pratique cantonale favorisant le contribuable, que la procédure de contrôle en deux phases (phase administrative suivie, le cas échéant, d'une procédure judiciaire) constitue une possibilité pour harmoniser les pratiques cantonales. Il rappelle cependant que la mise en oeuvre de l'harmonisation fiscale ne relève pas uniquement du droit fédéral, étant donné que la Confédération et les cantons se partagent la perception et, par conséquent, que la volonté des cantons en matière d'harmonisation doit être respectée. D'après le Tribunal fédéral, la priorité peut être donnée aux mesures politiques et à celles touchant le droit de surveillance. Par ailleurs, il estime que de saisir la justice pour gérer la perception ne déploie que des effets limités, parce que l'application des décisions du Tribunal fédéral n'incombe pas au Tribunal fédéral, mais aux cantons (c'est-à-dire aux gouvernements cantonaux) et au Conseil fédéral.

4.2 Avis des cantons

Quatorze cantons approuvent sans réserves la mise en place de la commission de contrôle. Fondamentalement favorables au projet, huit cantons (BL, GR, NW, OW, TG, VD, VS, ZH) ont cependant souligné que la composition de la commission ne devait pas donner une trop grande importance à la Confédération, que le

délai d'harmonisation de six mois était trop bref et qu'il ne fallait pas introduire un contrôle des normes abstrait dans les cantons.

Quatre cantons (AI, AR, GE, TI) s'opposent à la mise en place d'une commission de contrôle en arguant que le contrôle effectué actuellement par la Confédération est assez important. Deux de ces quatre cantons (AR, GE) rejettent le principe du contrôle de l'harmonisation fiscale; c'est donc en toute logique qu'ils s'opposent également à la mise en place d'une commission de contrôle.

4.3 Avis des partis

Tandis que deux partis approuvent la commission de contrôle (Les Verts, PS), trois partis (PDC, PRD, UDC) la rejettent, parce qu'ils estiment, d'abord, que la lacune du système a été laissée en place délibérément, ensuite, que cette commission entraverait l'autonomie des cantons et que la Confédération prendrait une trop grande importance et, enfin, qu'il ne faut pas transférer les compétences aux tribunaux. L'UDC, qui est contre le principe du contrôle de l'harmonisation fiscale, rejette donc également la commission de contrôle.

4.4 Avis des associations faîtières

Trois associations faîtières sont favorables à la création d'une commission de contrôle (USS, SEC, Travail.Suisse). Une association (ASB) y est opposée: elle estime en effet que le bilan efficacité-coûts serait négatif. Deux associations (economiesuisse, USAM), qui s'opposent au principe du contrôle de l'harmonisation fiscale, rejettent donc également la commission de contrôle.

4.5 Avis des autres participants

Deux organisations (SWISCO, Conférence fiscale des villes) sont favorables à la mise en place d'une commission de contrôle, à condition que cette dernière soit indépendante, que ses compétences soient clairement définies, qu'elle ne coûte pas trop cher et qu'elle compte également des praticiens dans ses rangs. Huit organisations (FER, HEV, ZVDS, Centre patronal, KGL, GH, USF, TK) sont contre la mise en place d'une commission de contrôle parce qu'elles estiment qu'il faut rejeter un contrôle abstrait des normes, qu'il ne faut pas accorder aux cantons un droit d'annonce (dénonciation) et, enfin, que le pouvoir de cette commission serait trop important par rapport aux pouvoirs législatifs et exécutifs des cantons. Ces huit organisations comprennent les cinq organisations qui ont exprimé un avis négatif sur le principe du contrôle de l'harmonisation fiscale; ces dernières sont donc également contre la création d'une commission de contrôle.

5 Déroulement de la procédure de contrôle en 2 phases

Question: Approuvez-vous le déroulement de la procédure de contrôle en deux phases distinctes, dont seule la deuxième est judiciaire ?

5.1 Avis du Tribunal fédéral

Pour l'essentiel, le Tribunal fédéral se limite à prendre position sur les dispositions relatives à la procédure juridique (art. 73c et 73d LHID modifiée). Se fondant sur des remarques introductives sur l'objet de la contestation et sur l'objet du litige en général, le Tribunal fédéral a exprimé son avis sur l'objet de la contestation selon l'art. 73a LHID modifiée (prescription cantonale ou pratique) en soulignant que, en présence d'un objet litigieux, on pouvait faire valoir la pratique du Tribunal fédéral en ce qui concerne le recours de droit public contre les ordonnances administratives, droit admis à certaines conditions. Il souligne par ailleurs que le fait de considérer une pratique comme un objet litigieux est une nouveauté unique en matière de droit administratif. C'est pourquoi il conviendrait de concrétiser cette notion, au moins au niveau d'une ordonnance, ce qui n'a pas été fait dans le projet soumis à la consultation. En outre, le Tribunal fédéral a donné son avis sur les exigences en matière de renvoi et d'application de la décision de constatation, pour laquelle l'autorité cantonale compétente doit être déterminée dans la LHID. Or, il ne ressort pas du rapport d'experts si la compétence des tribunaux se limite à de pures décisions de constatation ou s'ils peuvent émettre eux-mêmes des ordonnances (directives).

En ce qui concerne la réclamation de droit public (art. 73d LHID modifiée), l'ouverture de cette nouvelle voie juridique ne se justifie pas.

5.2 Avis des cantons

Neuf cantons (BE, BS, FR, GL, JU, LU, NE, SG, UR) approuvent sans réserves la procédure de contrôle en deux phases. Quatorze cantons approuvent la procédure, à quatre conditions: que le droit d'annonce d'autres cantons (dénonciation) ne soit pas prévu, que le droit de porter l'objet devant le Tribunal fédéral ne soit accordé ni à l'AFC ni à la commission, que la voie de recours au Tribunal fédéral ne prévoie qu'un contrôle de l'arbitraire et, enfin, que les charges administrative et financière soient aussi légères que possible. Un canton (TI) estime que la procédure entraîne des charges administrative et financière trop importantes. Deux cantons (AI et AR) n'ont pas donné leur avis sur cette procédure.

5.3 Avis des partis

Un parti (PS) approuve la procédure de contrôle en deux phases. Un autre parti (Les Verts) n'accepte cette mesure que si l'AFC, et non pas le Conseil fédéral, est habilitée à déposer une réclamation de droit public. Trois partis (PDC, PRD, UDC) n'ont pas pris position, car ils s'opposent soit au principe même du contrôle, soit à la commission de contrôle.

5.4 Avis des associations faïtières

Trois associations faïtières (USS, SEC, Travail.Suisse) approuvent la procédure de contrôle en deux phases. Trois associations faïtières également (economie-suisse, USAM, ASB) n'ont pas pris position, car elles s'opposent soit à la commission de contrôle, soit au projet dans son ensemble.

5.5 Avis des autres participants

Deux organisations (FER, SWISCO) approuvent la procédure de contrôle en deux phases. La FER précise cependant qu'elle est fondamentalement contre la commission, tandis que la SWISCO exige que la commission travaille de manière très efficace. Six organisations (HEV, KGL, GH, USF, TK, ZVDS) rejettent la procédure, car elle conduirait à un emploi excessif de la voie juridique, ce qui entraînerait des frais élevés. Elles estiment d'autre part que cette procédure ne serait pas conforme à la législation suisse, que le délai de six mois est trop court, que la présidence de la commission ne devrait pas être conférée à la Confédération et, enfin, que cette commission ne semble pas indépendante. Deux organisations (Centre Patronal, Conférence fiscale des villes) n'ont pas donné leur avis.

6 Questions à l'intention des gouvernements cantonaux

Questions exclusivement à l'intention des gouvernements cantonaux:

Nous vous saurions gré de prendre position sur les recommandations de la commission d'experts autres que celles qui concernent la commission de contrôle et figurant sous les chiffres 3.3.1, 3.3.2 et 3.3.3 du rapport d'experts.

3.3.1: Collaboration des cantons afin de créer une base de données statistique

3.3.2: Intensification de l'échange d'informations entre les autorités fiscales cantonales et fédérales

3.3.3: Efforts en vue de définir plus exactement l'autonomie des cantons (par ex. secrétariat permanent de la CSI)

3.3.1: Dix cantons (AR, BS, GE, GL, LU, NW, SG, SH, SZ, TI) sont favorables à une collaboration en vue d'élaborer une base de données statistique. Sept cantons (AG, BL, GR, OW, SO, UR, ZG) sont favorables à ce projet, à condition, d'une part, qu'il ne représente pas une charge financière et personnelle trop importante et, d'autre part, que les cantons aient suffisamment de temps pour effectuer les adaptations en matière de TED. Un canton (TG) s'oppose à ce projet pour des raisons de protection des données. Enfin, huit cantons n'ont pas pris position.

3.3.2: Dix cantons (AR, BS, GE, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TI) sont entièrement favorables à une intensification de l'échange d'informations entre les autorités fiscales cantonales et fédérales. Trois cantons (AG, GL, UR) ne sont favorables

à une telle mesure que si la charge supplémentaire est minimale ou si l'échange d'informations ne porte que sur les décisions cantonales de dernière instance. Cinq cantons (BL, GR, SO, TG, ZG) s'opposent à cette mesure en rappelant que l'accès à l'information est déjà garanti actuellement. Huit cantons n'ont pas pris position.

3.3.3: Treize cantons (AG, AR, BS, GR, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, ZG) sont favorables à l'idée de consentir des efforts en vue de définir plus exactement l'autonomie des cantons. Deux cantons (GE, UR) ne sont favorables à cette mesure que si elle n'entrave pas encore plus l'autonomie des cantons et si les frais démesurés sont évités. Deux cantons (GL et TG) rejettent cette proposition; neuf cantons n'ont pas pris position.

7 Conséquences financières

7.1 Conclusions de la commission d'experts

D'après les estimations de la commission d'experts, les frais liés à la commission de contrôle se monteraient environ à 500 000 fr. (par hypothèse, elle compterait sept membres au maximum et se réunirait environ six fois par année; elle serait soutenue par un secrétariat permanent avec deux juristes). La commission d'experts estime que l'organisation du secrétariat doit être ouverte et flexible. Ainsi, pour des raisons financières et personnelles, il serait préférable d'affilier le secrétariat à une institution existant déjà et disposant d'une infrastructure adéquate. Cela réduirait les coûts liés à l'infrastructure et entraînerait un effet de synergie propice à une stratégie du travail efficace. Cette mesure n'entraverait pas l'indépendance de la commission de contrôle: en effet, seuls ses membres sont habilités à prendre position en ce qui concerne les éventuelles violations de la LHID.

Pour ce qui est du financement de la commission de contrôle et de son secrétariat permanent, la Confédération et les cantons devraient se partager les frais équitablement.

7.2 Réponses des participants à la consultation

Peu de participants ont donné leur avis sur les retombées financières de la mesure proposée. Certains d'entre eux (AG, OW, SO, UR, ZG; HEV) ont souligné qu'il est important de viser des solutions peu onéreuses, que ce soit dans le domaine de la commission de contrôle ou dans celui de la collaboration intercantonale pour créer une base de données statistique, pour intensifier l'échange d'informations ou pour mettre en place un secrétariat permanent de la CSI.

D'autres participants ont critiqué le fait que la commission de contrôle engendrerait trop de coûts (TI), ou que les frais escomptés par la commission d'experts étaient très nettement sous-estimés (UDC; KGL, USF, TK).

8 Résumé des résultats

8.1 Principe du contrôle de l'harmonisation fiscale formelle

Question: Approuvez-vous le principe du contrôle de l'harmonisation fiscale formelle, en particulier dans les cas où une réglementation cantonale, contraire à la LHID, est en faveur des contribuables concernés ?

Le Tribunal fédéral partage l'avis de la commission d'experts en ce qui concerne l'effet limité du droit de recours de l'AFC lorsque la pratique cantonale est favorable à l'assujetti. Il estime qu'une procédure de contrôle telle que proposée permettrait d'harmoniser les pratiques cantonales.

Une large majorité des cantons est favorable au fait que l'harmonisation fiscale soit contrôlée comme le propose la commission d'experts. Un canton (BL) est également favorable à ce contrôle, mais émet des réserves en ce qui concerne le respect de l'autonomie des cantons. Deux cantons (AR, GE) sont catégoriquement contre le fait de contrôler l'harmonisation fiscale, car ils estiment que les moyens d'intervention de la Confédération sont suffisants et qu'il ne faut pas mélanger les tâches de la politique, de l'administration et de la justice.

La majorité des partis (PS, Les Verts, PDC) est favorable au principe du contrôle de l'harmonisation fiscale. Un autre parti (PRD) est fondamentalement favorable au contrôle de l'harmonisation fiscale, mais estime que seuls les cantons devraient être compétents pour assurer ce contrôle. Quant à l'UDC, elle s'oppose au principe du contrôle de l'harmonisation fiscale.

Environ la moitié des associations faïtières (USS, SEC, Travail.Suisse) sont entièrement favorables au contrôle de l'harmonisation fiscale formelle. Une autre association (ASB) est en principe favorable à un tel contrôle, à la condition que l'autonomie des cantons en matière des taux, des barèmes, des franchises et des pratiques fiscales soit garantie. Une minorité (economiesuisse, USAM) s'oppose au contrôle de l'harmonisation fiscale, estimant que les organes existant actuellement suffisent, qu'il ne faut pas donner davantage de compétences à la Confédération au détriment des cantons et qu'il ne faut pas affaiblir l'autonomie des cantons.

Un peu moins de la moitié (HEV, SWISCO, Conférence fiscale des villes, ZVDS) des autres participants à la consultation est entièrement favorable au principe du contrôle. Une organisation (FER) est favorable à ce principe mais estime que les contrôles effectués actuellement suffisent. Elle souligne en outre que la lacune du système mentionnée dans le rapport a été laissée en place délibérément. Une petite minorité (Centre patronal, KGL, GH, USF, TK) s'oppose à un contrôle de l'harmonisation tel qu'il a été proposé parce qu'il limiterait la concurrence. Ces organisations rappellent également que la lacune du système a été laissée en place délibérément et que les moyens de contrôle disponibles actuellement sont suffisants.

8.2 Création d'une commission de contrôle telle que proposée par la commission d'experts

Question: Êtes-vous favorable à la création de la commission de contrôle telle que proposée par la commission d'experts ?

Le Tribunal fédéral considère que l'introduction d'une procédure de contrôle administrative est, comme l'introduction d'une procédure judiciaire en deux phases, une mesure possible pour harmoniser les pratiques des cantons.

Une petite majorité des cantons (14) est entièrement favorable à la mise en place de la commission de contrôle telle que proposée. Huit cantons sont favorables à la commission de contrôle mais souhaitent certaines modifications par rapport à la proposition (cf. annexe). Quatre cantons (AI, AR, GE, TI) s'opposent à la création d'une commission de contrôle en soulignant que la compétence de la Confédération en matière de surveillance est déjà suffisante.

Les partis de gauche (PS, Les Verts) sont favorables à la création d'une commission de contrôle. Les partis bourgeois (PDC, PRD, UDC) s'opposent à la commission de contrôle, en soulignant que la lacune du système mentionnée dans le rapport a été laissée en place délibérément, qu'il faut éviter de donner plus de compétences à la Confédération et, enfin, qu'une telle commission nuirait à l'autonomie des cantons.

La moitié des associations faîtières (USS, SEC, Travail.Suisse) est favorable à la création d'une commission de contrôle. Trois associations (ASB, economie-suisse, USAM) s'y opposent. L'ASB précise qu'il faut éviter de donner plus de compétences à la Confédération. Elle estime par ailleurs que les coûts d'une telle mesure seraient disproportionnés par rapport à son efficacité. Economie-suisse et l'USAM, qui s'opposent au principe même d'un contrôle de l'harmonisation, s'opposent logiquement à la création d'une commission de contrôle.

Parmi les autres participants à la consultation, une minorité (SWISCO, Conférence fiscale des villes) est favorable à la création d'une commission de contrôle, à condition que cette commission reste indépendante, qu'elle compte également des membres issus de la pratique et que les compétences de cette commission soient définies clairement. La majorité des autres participants (FER, HEV, ZVDS) s'oppose à la création d'une commission de contrôle parce qu'une telle commission est contraire au droit suisse. En outre, ils sont contre le fait de donner à un canton le droit d'en dénoncer un autre et ils soulignent que les cantons s'opposent à l'introduction des normes de contrôle abstraites. Les cinq participants à la consultation qui rejettent le principe même d'un contrôle de l'harmonisation (Centre Patronal, KGL, GH, USF, TK), sont logiquement contre la création d'une commission de contrôle de l'harmonisation fiscale.

8.3 Procédure de contrôle en deux phases

Question: Approuvez-vous le déroulement de la procédure de contrôle en deux phases distinctes, dont seule la deuxième est judiciaire ?

Selon le Tribunal fédéral, la proposition d'introduire une procédure de contrôle administrative et, le cas échéant, d'une procédure judiciaire (deuxième phase) constitue une possibilité pour harmoniser les pratiques des cantons. Il propose

quelques précisions en ce qui concerne la procédure judiciaire. Par contre, le Tribunal fédéral est contre l'ouverture d'une voie juridique supplémentaire (réclamation de droit public). Environ un tiers des cantons (BE, BS, FR, GL, JU, LU, NE, SG, UR) sont totalement favorables à la procédure de contrôle en deux phases (dont la 2^e phase est judiciaire). Quatorze cantons sont favorables à la procédure à condition que certaines modifications y soient apportées (cf. annexe). Un canton (TI) rejette la procédure proposée parce qu'il estime qu'elle est trop coûteuse. Deux cantons (AI, AR) n'ont pas pris position.

Parmi les partis politiques, le PS est totalement favorable à la procédure. Les Verts, également favorables, proposent cependant que l'AFC devrait être habilitée à élever une réclamation de droit public au sens de l'art. 73d LHID et que chaque contribuable devrait également avoir le droit de déposer une réclamation, sans pour autant que la commission ne soit tenue d'entrer en matière. Trois partis (PDC, PRD, UDC) n'ont pas pris position sur cette question, car ils rejettent soit tout le projet, soit la création d'une commission de contrôle.

Trois associations faitières (USS, SEC, Travail.Suisse) sont très favorables à la procédure proposée. Trois associations n'ont pas pris position sur cette question, car ils rejettent soit tout le projet, soit la création d'une commission de contrôle.

Seule une petite minorité (FER, SWISCO) des autres participants à la consultation estime que la procédure est pertinente. Il faut souligner cependant que la FER estime qu'une commission de contrôle serait superflue et que la SWISCO demande que la commission travaille de manière efficiente et rapide. La majorité des autres participants à la consultation (HEV, KGL, GH, USF, TK, ZVDS) est contre la procédure proposée (cf. annexe). Deux organisations n'ont pas pris position sur cette question [Centre patronal (rejette la commission); Conférence fiscale des villes].

8.4 Questions à l'intention des gouvernements cantonaux

Question 3a): Collaboration des cantons afin de créer une base de données statistique

Une large majorité des cantons est favorable à cette mesure. Cependant, sept cantons (AG, BL, GR, OW, SO, UR, ZG) insistent sur le fait que les dépenses supplémentaires doivent être limitées, que les cantons doivent rester libres de choisir leurs instruments TED et, enfin, que l'introduction de l'harmonisation se fasse peu à peu (délai d'adaptation suffisant). Un canton (TG) rejette la collaboration pour des raisons de protection des données, Huit cantons (AI, BE, FR, JU, NE, VD, VS, ZH) n'ont pas pris position.

Question 3b): Intensification de l'échange d'informations entre les autorités fiscales cantonales et fédérales

La moitié des cantons est favorable à cette mesure. Cependant, trois cantons (AG, GL, UR) estiment qu'il faut éviter les solutions trop onéreuses et, le cas échéant, que l'échange d'informations ne porte que sur les décisions cantonales de dernière instance. Cinq cantons (BL, GR, SO, TG, ZG) rejettent cette mesure parce qu'ils estiment que l'échange d'informations est déjà suffisant actuelle-

ment. Huit cantons (AI, BE, BL, FR, JU, NE, VD, VS, ZH) n'ont pas pris position sur cette question.

Question 3c): Efforts en vue de définir plus exactement l'autonomie des cantons (par ex. secrétariat permanent de la CSI)

La moitié des cantons est favorable à une telle mesure. Deux cantons (GL et TG) s'y opposent. Deux autres cantons (GE, UR) sont fondamentalement favorables à cette mesure mais exigent, d'une part, que l'autonomie des cantons ne soit pas entravée davantage et, d'autre part, qu'aucune mesure inutile, exagérée ou trop onéreuse ne soit prise. Neuf cantons (AI, BE, BL, FR, JU, NE, VD, VS, ZH) n'ont pas pris position sur cette question.

8.5 Aperçu des résultats

Questions:

Question 1a):	Approuvez-vous le principe du contrôle de l'harmonisation fiscale formelle, en particulier dans les cas où une réglementation cantonale, contraire à la LHID, est en faveur des contribuables concernés ?
Question 1b1):	Dans la négative, êtes-vous d'avis que les moyens d'intervention à disposition de la Confédération sont suffisants ou qu'ils devraient au contraire être modifiés ?
Question 1b2):	En cas de réponse positive, êtes-vous favorable à la création de la commission de contrôle telle que proposée par la commission d'experts ?
Question 2):	Approuvez-vous le déroulement de la procédure de contrôle en deux phases distinctes, dont seule la deuxième est judiciaire ?
Question 3)	Nous vous saurions gré de prendre position sur les recommandations de la commission d'experts autres que celles qui concernent la commission de contrôle et figurant sous les chiffres 3.3.1, 3.3.2 et 3.3.3 du rapport d'experts.
Question 3a):	Collaboration des cantons afin de créer une base de données statistique
Question 3b):	Intensification de l'échange d'informations entre les autorités fiscales cantonales et fédérales
Question 3c):	Efforts en vue de définir plus exactement l'autonomie des cantons (par ex. secrétariat permanent de la CSI)

Réponses:

	cantons				partis				associations faitières				autres organisations			
	oui	oui, mais	non	*	oui	oui, mais	non	*	oui	oui, mais	non	*	oui	oui, mais	non	*
1a	23	1	2		3	1	1		3	1	2		4	1	5	
1b1																
1b2	14	8	4		2	-	3		3	-	3		-	2	8	
2	9	14	1	2	1	1	-	3	3	-	-	3	-	2	6	2
3a	10	7	1	8												
3b	10	3	5	8												
3c	13	2	2	9												

* Aucune prise de position

La question 1b1) permet de donner des réponses nuancées et ne peut par conséquent pas être représentée dans un tel schéma. La grande majorité des participants ayant répondu par la négative à la question 1a) ont précisé dans leur réponse à la question 1b1) que les moyens d'intervention dont dispose actuellement la Confédération sont suffisants.