Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 59 (2001)

Heft: 1: Colloque "La fraude fiscale"

Artikel: La fraude fiscale en première lecture

Autor: Du Bois, Pierre

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-141062

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

LA FRAUDE FISCALE EN PREMIÈRE LECTURE

Pierre du BOIS
Professeur à l'Institut universitaire de hautes études internationales (Genève)
Président des Rencontres suisses/Treffpunkt Schweiz

Beaucoup de bruit pour rien ? Ce n'est pas si sûr. La fraude fiscale existe en Suisse comme ailleurs à une échelle qui n'est pas négligeable d'après les experts. Elle représente d'abord, du point de vue de l'opinion commune, une atteinte à la morale publique. Elle constitue ensuite une violation du droit administratif et fiscal et entraîne, en cas de constat, des peines qui vont de l'amende administrative et du redressement à la prison. Enfin, elle équivaut à une perte de revenus pour les collectivités publiques. C'est donc un devoir légitime de l'Etat de lutter contre la fraude.

Il n'a pas manqué de s'y attaquer très tôt. Durant la Seconde Guerre mondiale, les dépenses exceptionnelles de la Confédération ont nécessité de nouvelles techniques fiscales appropriées aux enjeux, alors que, d'après le Conseil fédéral, un montant de 15 à 18 milliards de francs échappait au fisc. L'introduction de l'impôt anticipé en 1943, qui complétait un premier impôt introduit en 1940, était principalement destinée à lutter contre la fraude.[1] Atteignant les revenus de titres et d'avoirs auprès des banques et des caisses d'épargne, il est perçu à un taux élevé qui est sensé la rendre moins attractive. D'autres mesures ont été prises ultérieurement en vue de combattre la fraude. En 1977, une loi fédérale "renforçant les mesures contre la fraude fiscale" est votée par les Chambres en réponse à la détérioration continuelle des finances de la Confédération.[2] C'est sur le renforcement des contrôles fiscaux, la sévérité accrue des sanctions pénales et l'augmentation de l'impôt anticipé qu'insiste le législateur.

Mesurer la fraude ne va pas de soi, La reconnaissance de son importance n'exclut pas la relativité des évaluations. Les amnisties fiscales ont pu donner des

indications sur une partie des montants soustraits à l'impôt. En Suisse, l'amnistie de 1944 a ramené à l'Etat une fortune nouvelle imposable de six milliards et demi de francs de l'époque soit trente milliards de francs d'aujourd'hui - et celle de1969 une fortune de onze milliards et demi de francs – ce qui représente de nouveau trente milliards de francs indexés.[3] Qui plus est, d'après le Département fédéral des finances et des douanes, un contribuable sur cinq a fait usage de l'amnistie, les différences d'une classe de fortune à l'autre étant "étonnamment faibles".[4] Bien entendu, seule une partie des sommes dissimulées ont été mises à jour.

Autre façon d'évaluer la fortune qui échappe au fisc, celle qui consiste à passer par le rendement de l'impôt anticipé, tel qu'il est comptabilisé dans les recettes de la Confédération. D'après l'ancien conseiller d'Etat socialiste André Gavillet, "l'estimation d'une fortune suisse en titres et revenus d'épargne non déclarés de 200 milliards est prudente."[5] Alors que les sommes retenues à la source par les banques et autres institutions financières représentent une vingtaine de milliards de francs qui entrent dans les caisses de la Confédération, les montants qui y restent au terme des remboursements tournent, au cours des années 1990, autour de quelques milliards par année.[6] C'est dire que, l'un dans l'autre, la fortune non déclarée, que reflète la masse d'impôts anticipés non remboursés par Berne est assez considérable.

De là l'importance de la traque fiscale ? A la différence de la France, où l'administration fiscale dispose de moyens extravagants pour mener ses investigations, les cantons suisses, qui encaissent les impôts sur les revenus et sur la fortune, ne poussent pas trop loin la répression. Point de machine infernale qui mette à mal les libertés mais plutôt des administrations qui conduisent assez civilement leurs enquêtes.[7] C'est même leur accommodement, voire leur complaisance, que leur reprochent les socialistes. L'hebdomadaire *Domaine public* titre ainsi en juin 2000 : "L'évasion fiscale sous protection".[8] Sous protection de l'Etat bien entendu. La critique ne date pas d'aujourd'hui. Laxisme, mauvaise volonté des autorités, voire connivence "entre les gros fraudeurs et les politiciens qui les servent" font partie depuis longtemps du cahier de doléances de la gauche.[9]

Il n'est pas exclu que les moyens fassent défaut. Les services cantonaux chargés des investigations sont souvent réduits en effectifs et démunis de moyens devant des situations complexes. *L'Hebdo* fait état, en mars 2000, d'un manque de volonté politique pour améliorer le fonctionnement des services de la fraude.[10]

A Berne, c'est seulement en 1995 que la Division d'enquêtes fiscales spéciales, prévue par la loi de 1977, a commencé à s'étoffer.

Qu'en est-il alors de l'amnistie fiscale ? C'est une question qui revient périodiquement au premier plan. La mesure est claire. Elle consiste à effacer les infractions et à en annuler les conséquences pénales. Le Tribunal fédéral l'a définie comme une impunité pour des déclarations d'impôts antérieures insuffisantes, le Conseil fédéral comme un acte par lequel l'Etat renonce, pour des raisons d'opportunité, à poursuivre pénalement un certain nombre de contribuables désignés individuellement et à faire exécuter les peines qu'ils ont à encourir.[11] A quoi tend-elle alors ? A assainir les finances de l'Etat par un meilleur respect des lois fiscales et donc à obtenir un rendement accru des impôts. C'est sa raison d'être principale. Elle vise aussi à améliorer la morale fiscale du côté des contribuables en faisant rentrer des fraudeurs dans le rang. En raison de son apparente immoralité, elle est fortement contestée. En 1997, le conseiller aux Etats radical Dick Marty observe : "L'amnistie fiscale, ne l'oublions pas, constitue une prime en faveur de ceux qui, pendant des années, ont violé la loi fiscale."[12]

Deux amnisties fédérales ont été décrétées dans des circonstances exceptionnelles, la première en 1940 pour répondre à l'effort particulier demandé aux contribuables au début de la Seconde Guerre mondiale, la deuxième en 1944 lors de l'introduction de l'impôt anticipé en vue d'en accroître l'efficacité.[13] Des amnisties cantonales, auxquelles la Confédération s'est associée en raison de l'impôt sur la défense nationale, ont eu lieu par la suite à l'occasion de réformes fiscales. Et c'est en 1969 qu'est votée, à une large majorité, la dernière des amnisties fiscales générales.[14] Un succès, d'après le Département fédéral des finances. L'amnistie ramène dans le circuit onze milliards et demi de francs de fortune et quelques centaines de millions de revenus. Depuis, plus rien.

Le débat rebondit en 1992, quand le Conseiller aux Etats valaisan Edouard Delalay dépose une motion, où il demande la mise sur pied d'une amnistie fiscale générale valable pour les impôts fédéraux, cantonaux et communaux.[15] Les montants qui réapparaîtraient sont évalués - au moins - à trente milliards au niveau de la fortune, à un milliard et demi au niveau des revenus - et à cinq cent millions par année les rentrées supplémentaires d'impôt. Le Conseil fédéral – et plus particulièrement le chef du Département des finances Otto Stich – y est clairement opposé, alors que les Chambres fédérales s'y rallient, le Conseil des Etats en 1993 et le Conseil national – de justesse – en 1994.

Puis le climat change. En 1997, le Conseil des Etats tourne casaque. L'amnistie générale est enterrée. Une autre formule, beaucoup plus modeste, est retenue : celle d'une amnistie fiscale individuelle sur le principe de la dénonciation spontanée sans conséquence pénale pour l'assujetti. Le rapport de la Commission juridique du Conseil des Etats relève : "La dénonciation spontanée a pour effet que l'assujetti avoue de sa propre initiative aux autorités fiscales les soustractions d'impôts qu'il a commises ; en contrepartie, il n'a pas à payer d'amende, mais doit seulement s'acquitter de l'impôt non payé, intérêts moratoires compris."[16]

Le feuilleton n'est pas terminé. Sans faire trop de bruit, le conseiller fédéral Villiger annonce en mars 2000, en même temps qu'un nouveau paquet fiscal, une éventuelle amnistie générale de manière à faire rentrer dans les caisses une partie du montant évalué à 1,4 milliard de francs d'impôts perdus en raison des réformes prévues.[17] C'est un nouveau changement de cap. Le Conseil fédéral reprend à son compte l'idée d'une amnistie limitée à l'abandon par l'Etat des sanctions contre les fraudeurs. Que va-t-il en résulter ? L'affaire suit son cours, comme on dit.

De toute façon, la tendance est plutôt à la baisse de la fiscalité. Presque partout, la diminution des impôts directs est à l'ordre du jour. Genève a déjà amorcé le mouvement. Les cantons de Fribourg, du Valais et du Jura vont dans la même direction. La Confédération, quant à elle, hésite encore. En novembre 2000, le Conseiller fédéral Kaspar Villiger a annoncé la suspension du projet de réforme de la fiscalité des familles, de la valeur locative et des entreprises présenté en mars, lors de la session des Chambres, pour limiter l'éventuel déficit des comptes. Mais ce n'est sans doute que partie remise.

Toute fraude est-elle nécessairement immorale ? Poser la question n'est pas très convenable. De prime abord, frauder est répréhensible. C'est d'autant plus répréhensible que tous les contribuables, en particulier les employés, les fonctionnaires, les retraités, ne sont pas en mesure de dissimuler leurs revenus de base. L'égalité devant la loi implique le respect des normes fiscales.

Mais l'Etat n'est pas au-dessus de tout soupçon. Souvent mal administré, inefficace, dépensier, voire corrompu, il ne justifie pas nécessairement les contributions très élevées qu'il impose aux particuliers pour subvenir aux charges publiques, sauf à faire de l'Etat une religion. Le service public est-il au service du public ? Les administrations défendent d'abord leurs propres intérêts.

Or les devoirs de l'Etat envers la collectivité sont la contrepartie de l'impôt.

Le contribuable est en droit de percevoir le retour de ce qu'il paye à l'Etat. Les débats actuels sur l'"équitabilité" de la fiscalité montrent à tout le moins combien les réponses varient suivant les orientations politiques.

Par ailleurs, l'inégalité devant l'impôt en raison des énormes différences cantonales ne va pas sans autre malgré les avantages que comporte la concurrence fiscale.[18] A quoi les Romands doivent-ils ainsi l'extrême honneur de payer parmi les impôts les plus élevés de Suisse ?[19] Il existe sans doute un arbitraire fiscal, pour citer le professeur Pascal Salin.[20] Quand commence-t-il ? La limite est le plus souvent affaire de conviction et de doctrine. Il est vrai néanmoins qu'à un moment donné, l'excès d'impôt est ressenti comme une spoliation illégitime et comme une entrave à la compétitivité économique. De toute façon, il n'est jamais acquis qu'une pression fiscale plus lourde assure un meilleur service public. En cela, la gauche reste prisonnière du mythe irréductible de l'Etat fort, alors que la droite tend, par une inclination naturelle, à considérer l'Etat comme un moindre mal.

La fraude n'est pas admissible. Mais l'abus d'Etat ne l'est pas plus. Toute société repose sur un juste équilibre entre solidarité, justice, responsabilité et liberté d'entreprendre. Il convient de pas le perdre de vue dans la nécessaire réflexion sur la nature de la fiscalité et la sanction des fraudes.

Notes :

1 Le taux est alors fixé à 15 %.

2 *Feuille fédérale*, 20 juin 1977, no 25, pp. 693 et ss.

3 D'après les estimations du conseiller aux Etats Edouard Delalay, *in Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale. Conseil des Etats*, 1992, p. 1262.

4 Rapport du Département des finances et des douanes du 1er juin 1972.

5 *Domaine public*, 23 février 2001.

6

En millions de francs	1990	1995	1996	1997	1998
Impôt anticipé non remboursé	4 044	2 048	3 318	2 320	5 388

(Source : Annuaire statistique de la Suisse 2000)

7 A propos de la France, voir Eric Merlen et Frédéric Ploquin, *Contribuables vous êtes cernés !*, Paris, Seuil, 2000 ; Vincent Nouzille, *La traque fiscale*, Paris, Albin Michel, 2000.

8 *Domaine public*, 9 juin 2000.

9 Voir André Hofer, *La fraude fiscale*, Genève, Editions Grounauer, 1978.

10 Jean-Philippe Buchs, "Fraude fiscale : la Suisse s'en moque", in *L'Hebdo*, 23 mars 2000.

11 Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la motion Eggenberger concernant une lutte plus efficace contre la fraude fiscale, du 25 mai 1962, p. 54.

12 *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale. Conseil des Etats*, 1997, p. 290.

13 Bundesratsbeschluss über die Steueramnestie bei Einführung der Verrechnungssteuer (vom 31. Oktober 1994), in *Eidgenössische Gesetzsammlung*, no 43, 2 novembre 1944.

14 Vote du 16 février 1968 sur l'amnistie fiscale : 400.900 oui 247.255 non 41,8 % de participation

15 *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale. Conseil des Etats, 1992*, p. 1262.

16 *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale. Conseil des Etats, 1997*, pp. 284-285.

17 *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale. Conseil national, 2000*, p. 295.

18 Voir Lars P. Feld et Gebhard Kirchgässner, "Steuerwettbewerb oder Steuerharmonisierung", *in Neue Zürcher Zeitung*, 27/28 janvier 2001. Voir aussi G. Kirchgässner, *Eine moderne Steuer-und Abgabenordnung für die Schweiz. Vorüberlegungen und Grundzüge*, Coire, Verlag Rüegger, 1999.

19 *Annuaire statistique de la Suisse 2000*, p. 464.

20 Pascal Salin, *L'arbitraire fiscal ou comment sortir de la crise*, Paris, Genève, Editions Slatkine, 1996.