

# Origines, échec et adoption d'un projet d'amnistie fiscale générale en Suisse (1958-1968)

Autor(en): **Fehr, Aniko**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **67 (2017)**

Heft 3

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-737568>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Origines, échec et adoption d'un projet d'amnistie fiscale générale en Suisse (1958–1968)

Aniko Fehr

---

### Origins, failure and adoption of a general tax amnesty in Switzerland (1958–1968)

In the 1960s, Swiss were called upon twice to vote over whether they wanted to grant a general tax amnesty. The first time, in 1964, 58% of the voters and the majority of the cantons rejected the proposal. The second time, in 1968, it was a success with nearly 62% of the voters and every canton in favour. These two events, in quick succession, have not been much explored by Swiss historians. If the failure in 1964 can be, in part, explained as a means for voters to defend a notion of 'fiscal justice' (and thus discourage tax evasion or fraud), how can one explain the change of mind in only four years? What made the difference between 1964 and 1968? To find some answers, this article explores the origins and content for the 1964 tax amnesty proposal, as well as the issues discussed in the election campaign. The differences between this and the second proposal sheds light on the reasons for successful passage in 1968.

---

Le 2 février 1964, pour la première fois en Suisse, les citoyens sont appelés à s'exprimer sur un projet d'amnistie fiscale générale, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1<sup>er</sup> janvier 1965.<sup>1</sup> Dans le passé, deux amnisties fiscales générales ont été formellement décrétées en Suisse: en 1940 et 1944.<sup>2</sup> Celles-ci avaient toutefois été décidées sur la base des pleins pou-

- 1 La présente contribution est une synthèse de mon mémoire de Master: Aniko Fehr, *La lutte contre la fraude fiscale ou les origines de l'Arrêté fédéral concernant l'octroi d'une amnistie fiscale générale au 1<sup>er</sup> janvier 1965 (1958–1964)*, Mémoire de Master, sous la dir. de Sébastien Guex, Université de Lausanne 2015. Elle s'inscrit également dans l'élaboration d'une thèse de doctorat à l'Université de Lausanne, dirigée par le Prof. Sébastien Guex, dont le titre provisoire est: *La politique financière fédérale, 1958–1977*.
- 2 Sans compter les amnisties non formellement déclarées comme telles, par ex. l'article 32 de l'Arrêté fédéral concernant le premier impôt de guerre du 22 décembre 1915, cf. Sébastien Guex, *La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900–1920*,

---

Aniko Fehr, Quartier UNIL-Chamberonne, Bâtiment Anthropole, Bureau 5177, 1015 Lausanne, aniko.fehr@unil.ch

voirs dont le Conseil fédéral (CF) jouissait durant la Deuxième Guerre mondiale.<sup>3</sup> Les citoyens helvétiques n'avaient donc jamais eu l'occasion de se prononcer à ce sujet.

Précisons d'emblée qu'il existe plusieurs types d'amnistie fiscale en Suisse. Dans l'espace restreint du présent article, il n'est pas possible de les énumérer de façon exhaustive: je vais donc en définir quelques caractéristiques principales. Une amnistie fiscale concerne, en général, l'imposition du revenu et de la fortune des personnes physiques et celle du bénéficiaire et du capital des personnes morales.<sup>4</sup> En fonction de ses dispositions, l'ampleur d'une amnistie fiscale peut être plus ou moins étendue. Par exemple, une amnistie fiscale *partiellement libératoire* permet d'annuler les sanctions ou pénalités ordinairement appliquées par la législation fiscale en cas de soustraction ou de fraude, mais maintient l'obligation d'acquitter les rappels d'impôts (c'est-à-dire le montant des impôts éludés pour une période donnée). En revanche, une amnistie fiscale *totale* libératoire engendre une annulation intégrale de ces sanctions ou pénalités, de même que des rappels d'impôts.<sup>5</sup> Elle offre ainsi une impunité totale aux fraudeurs. Dans ce cas, l'Administration fédérale parle d'une amnistie fiscale *générale*. Enfin, le fédéralisme qui caractérise le système fiscal helvétique présuppose toutefois qu'une amnistie fiscale peut être fédérale *ou* cantonale, ou bien fédérale *et* cantonale.<sup>6</sup> Sur cette base, on peut donc imaginer les diverses combinaisons possibles.

Le projet dont il est question dans cet article est l'amnistie fiscale la plus ample qu'on puisse concevoir. Elle s'applique simultanément à la Confédération, aux cantons et aux communes et elle est totalement libératoire; il s'agit donc d'une amnistie fiscale fédérale *et* cantonale *géné-*

Lausanne 1993, p. 354, ou les dispositions introduites dans le cadre de la perception d'une contribution fédérale de crise, entre 1934 et 1939, cf. Jakob Gubler, *Die Steueramnestie in Bund und Kantonen unter besonderer Berücksichtigung des Bundesratsbeschlusses über die Steueramnestie bei Einführung der Verrechnungssteuer vom 31. Oktober 1944*, Laufen 1948, pp. 3s. Celles-ci feront l'objet d'un examen plus approfondi dans ma thèse de doctorat.

3 «Arrêté fédéral prescrivant des mesures propres à amortir les dépenses militaires extraordinaires et à ordonner les finances fédérales (du 11 avril 1940)», in *Feuille fédérale*, vol. 1, Berne 1940, pp. 428–436, ici p. 430; «Rapport intermédiaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises par lui en vertu de ses pouvoirs extraordinaires (du 31 octobre 1944)», in *Feuille fédérale*, vol. 1, Berne 1944, pp. 1148–1161, ici pp. 1152s.

4 C'est dans la loi fédérale d'application que les modalités d'exécution de l'amnistie fiscale et les impôts concernés par cette mesure sont réglés.

5 Les expressions «partiellement libératoire» et «totalement libératoire» sont avancées ici par l'auteur pour distinguer l'étendue possible d'une amnistie fiscale: ces notions ne sont pas utilisées par les acteurs de la politique fédérale.

6 Les impôts des communes sont ici inclus dans les impôts cantonaux.

*rale*.<sup>7</sup> Le 2 février 1964, elle est toutefois rejetée par 58% des votants et par seize cantons et cinq demi-cantons.<sup>8</sup>

Un tel échec pourrait être interprété comme traduisant la réticence du plus grand nombre à l'égard d'une disposition qui favorise les fraudeurs; ainsi, on s'y serait opposé pour des raisons de justice fiscale.<sup>9</sup> Or, à peine quatre ans plus tard, le 18 février 1968, une nouvelle amnistie fiscale générale est soumise au vote populaire.<sup>10</sup> Elle est cette fois adoptée par près de 62% des votants et par tous les cantons sans exception. Ce résultat laisse fortement supposer que l'argument de justice fiscale ne suffit pas à expliquer les motifs qui ont présidé au rejet de la première proposition d'amnistie dans les urnes.

En effet, l'issue favorable du second scrutin en 1968 laisse apparaître que d'autres enjeux essentiels ont fait pencher la balance en 1964. L'historiographie helvétique s'étant très peu intéressée à ces objets,<sup>11</sup> cet article vise à combler certaines lacunes, en proposant de faire la lumière sur la genèse de la première proposition d'amnistie fiscale générale et sur les motifs de son rejet en 1964.

Il s'agira de préciser, dans un premier temps, pour quelles raisons l'octroi d'une amnistie fiscale occupe le devant de la scène politique fédérale au début des années 1960 et de retracer, dans un second temps, la concrétisation politique de cet objet. Une fois éclairées les origines de ce projet, je décrirai les enjeux relatifs à la définition de ses principaux attributs. En effet, le texte voté en 1964 comportait un alinéa octroyant la faculté de renforcer l'appareil de contrôle du fisc fédéral pour lutter contre la fraude fiscale en Suisse: la nature et l'ampleur de ces moyens sont au cœur des débats qui animent les partisans et les adversaires du projet. Enfin, j'introduirai brièvement la proposition d'amnistie fiscale

7 J'utilise le terme amnistie fiscale générale pour y faire référence dans cet article.

8 Seul le demi-canton d'Appenzell Rhodes-intérieures (55,6%), le canton des Grisons (55,4%), Schaffhouse (51,9%) et St-Gall (61,2%) ont accepté le projet d'amnistie fiscale générale. Les motifs pour lesquels ces cantons du Nord-Est de la Suisse acceptent le projet mériteraient d'être éclairés de manière approfondie, ce qui dépasse toutefois le cadre d'analyse proposé ici.

9 Les termes fraude fiscale et soustraction fiscale sont utilisés comme des synonymes dans cet article: toute distinction juridique est évacuée pour des raisons pratiques.

10 «Arrêté fédéral concernant l'octroi d'une amnistie fiscale générale (du 5 octobre 1967)», in Feuille fédérale, vol. 2, Berne 1967, p. 507; Heinz Weidmann, *L'amnistie fiscale générale 1969*, Berne 1968.

11 Gisela Hürlimann, «Einträglich und gerecht? Steuern und Umverteilung in Nachkriegsboom, 1970-er Krise und darüber hinaus», in: Gisela Hürlimann, Jakob Tanner (éds.), *Steuern und umverteilen. Effizienz versus Gerechtigkeit*, Zürich 2012, pp. 55–81, ici pp. 58–60; Pierre-Etienne Vittoz, *Les amnisties fiscales fédérales des années 1960 au regard de la presse suisse-romande*, Mémoire de Master, sous la dir. de Sébastien Guex, Université de Lausanne 2014.

générale de 1968, en insistant essentiellement sur ce qui la distingue du projet de 1964.

En conclusion, je reviendrai sur les aspects qui, selon moi, permettent d'expliquer l'échec de l'amnistie fiscale générale en 1964, et, aussi, d'éclairer les raisons de son succès en 1968.

## **Une amnistie fiscale générale pour lutter contre la fraude? Les origines de la motion Eggenberger**

Nous ne disposons pas d'études approfondies sur la genèse des amnisties fiscales générales de 1940 et 1944: cependant, nous pouvons relever qu'elles ont été décrétées par le CF dans un contexte financier marqué par des déficits très élevés et des réformes importantes du système fiscal fédéral.<sup>12</sup> La situation est tout autre pour le projet d'amnistie fiscale générale de 1964, qui voit le jour dans un contexte de recettes fédérales dites «spécialement abondantes»<sup>13</sup> et une réduction de l'impôt fédéral direct, alors impôt de défense nationale (IDN).<sup>14</sup> En outre, contrairement aux précédents projets, celui de 1964 n'est pas le produit direct du CF, ni même des partis bourgeois, mais le résultat de démarches émanant d'une partie du groupe parlementaire socialiste. Celles-ci prennent toutefois forme dans un contexte où, depuis la fin des années 1950, des pressions en faveur de l'institution, par la Confédération, d'une amnistie fiscale générale se font croissantes, aussi bien du côté des partis bourgeois que de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDCF).<sup>15</sup>

Le Chef du Département des finances et des douanes (DFFD) de l'époque, le Conseiller fédéral Jean Bourgknecht, membre du Parti

12 Monique Ceni, L'introduction de l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) en 1941, Mémoire de Master, sous la dir. de Sébastien Guex, Université de Lausanne 2002–2003, pp. 41s.; Gubler, *op. cit.*; Mattia Guidotti, Premier programme financier de guerre: amorce de la réforme financière de la Confédération? (1939–1941), Mémoire de Master, sous la dir. de Sébastien Guex, Université de Lausanne 2012; Steivan Juvalta, La création de l'impôt anticipé en Suisse en 1944, Mémoire de Master, sous la dir. de Sébastien Guex, Université de Lausanne 2001; Joseph Kaufmann, Das eidgenössische Wehropfer, Zurich 1940, pp. 13–17; Jakob Tanner, Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft: eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953, Zürich 1986.

13 Selon l'expression du Chef du Département des finances et des douanes (DFFD), le Conseiller fédéral conservateur Roger Bonvin, lors de la séance de la commission des finances du Conseil National (CN), le 17.05.1963, in Archives fédérales suisses (AFB), CH-BAR#E6100B-01#1980/49#75\*.

14 «Arrêté fédéral concernant la prorogation du régime financier de la Confédération (Prolongation de la validité de l'art. 41ter de la constitution et réduction de l'impôt pour la défense nationale) (du 27 septembre 1963)», in Feuille fédérale, vol. 2, Berne 1963, pp. 804–806.

15 À ce propos, cf. Fehr, *op. cit.*, pp. 26–31.

conservateur, n'est pas favorable à cette mesure, tel qu'il l'explique dans une note au CF le 2 juin 1960.<sup>16</sup> D'après les calculs du DFFD en effet, une amnistie fiscale générale engendrerait, dans un premier temps, des pertes fiscales substantielles pour la Confédération, notamment dans le domaine de l'impôt anticipé (IA).<sup>17</sup> Bourgknecht estime en outre que, dans le cas où une amnistie fiscale générale serait promulguée, il faudrait l'accompagner de moyens accrus pour lutter contre la fraude fiscale, dont la mise en place nécessite du temps. Enfin, puisque l'amnistie fiscale bénéficie d'abord aux cantons et aux fraudeurs, Bourgknecht dit vouloir trouver une contrepartie satisfaisante pour la Confédération: il entend l'utiliser comme un «susucré».<sup>18</sup> Ainsi, en ce début juin 1960, ni les interventions bourgeoises, ni les pressions de la CDCF ne portent leurs fruits: le CF partage la position du ministre des Finances et ne fait aucune proposition dans ce sens.<sup>19</sup>

C'est dans ce cadre que se manifestent les premières démarches des Sociaux-démocrates, amorcées par le Conseiller national Josef Diethelm, membre du Parti socialiste suisse (PSS) et fonctionnaire de l'administration fiscale du canton de Schwytz. Au cours d'une session ordinaire du CN, le 14 juin 1960, il interpelle Bourgknecht sur l'ampleur de la fortune non imposée en Suisse et le prie d'examiner, pour y remédier, la possibilité d'accorder une amnistie fiscale fédérale et cantonale et de l'assortir d'un renforcement de la lutte contre la fraude fiscale.<sup>20</sup> Suite au refus du Chef du DFFD,<sup>21</sup> c'est au tour du Président du groupe parlementaire socialiste, le Conseiller national saint-gallois Mathias Eggenberger, de dé-

16 AFB CH-BAR#E4001D#1973/126#400\*, Prise de position écrite du Chef du DFFD, le Conseiller fédéral conservateur Jean Bourgknecht, au Conseil fédéral (CF), sur la question de l'amnistie fiscale générale, le 02.06.1960.

17 Prélevé à la source par la Confédération sur le rendement des capitaux, le montant de l'impôt anticipé (IA) peut être remboursé ou imputé sur les impôts cantonaux du contribuable suisse qui déclare sa fortune mobilière. S'il ne le fait pas, c'est-à-dire s'il soustrait cette fortune et son rendement au fisc, le produit de l'IA reste dans les caisses fédérales, ce qui représente une manne financière importante pour la Confédération (env. 11,5% du total des impôts prélevés par la Confédération en 1960). Une amnistie fiscale générale, en ce qu'elle est censée inciter les fraudeurs à déclarer revenu et fortune auparavant soustraits, aurait pour conséquence de réduire le produit brut de l'IA: d'où les «pertes fiscales substantielles» avancées par le ministre des Finances fédérales.

18 Selon l'expression du Conseiller fédéral Jean Bourgknecht, AFB CH-BAR#E4001D#1973/126#400\*, Prise de position écrite du Chef du DFFD, le Conseiller fédéral conservateur Jean Bourgknecht, au CF sur la question de l'amnistie fiscale générale, le 02.06.1960, p. 4.

19 PV de décisions du CF, le 10.06.1960, p. 1004, [www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch](http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch) (18.08.2017).

20 PV du CN, séance du 14.06.1960, pp. 127–214, p. 191, [www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch](http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch) (18.08.2017).

21 *Ibid.*, p. 210.

poser une motion, le 28 juin 1960, cosignée par 38 autres députés sociaux-démocrates.<sup>22</sup> La teneur de son texte est la suivante:

Il paraît établi que des avoirs d'un montant de 12 à 15 milliards de francs sont actuellement, dans notre pays, soustraits à l'imposition. Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux conseils législatifs un rapport et des propositions sur la façon de rendre plus efficace la lutte contre la fraude fiscale, notamment dans l'intérêt des cantons et des communes.<sup>23</sup>

Ce n'est qu'un an plus tard, le 6 mars 1961, que Mathias Eggenberger défend sa motion devant le plénum du CN et en présence du ministre des Finances. Pour lutter contre le «fléau» de la fraude fiscale, le Socialiste propose de renforcer le droit pénal fiscal et de «comblar les lacunes dans les normes existantes».<sup>24</sup> L'opportunité, pour les cantons et les communes, de récupérer la masse imposable soustraite représente un enjeu essentiel à ses yeux: il affirme d'ailleurs que si la Confédération n'entend pas engager de ressources plus conséquentes dans la lutte contre la fraude fiscale, elle devrait accorder une amnistie fiscale générale qu'il définit comme «le choix du moindre mal».<sup>25</sup>

Il paraît étonnant qu'une partie majoritaire du groupe parlementaire socialiste, dont les combats politiques sont *a priori* peu en accord avec le principe d'une amnistie fiscale, récupère une revendication des partis bourgeois. Les archives du PSS ne sont pas d'un grand secours pour élucider cette question: je n'y ai guère trouvé de trace permettant d'explicitier les motivations de ces démarches socialistes. En l'état actuel de mes recherches, il est possible de postuler, à titre d'hypothèse, qu'en revendiquant cette mesure, une partie des Socialistes, Eggenberger en tête, lucide quant aux pressions en faveur d'une amnistie fiscale générale, envisage en fait de négocier son introduction.

En effet, ce qui distingue la démarche socialiste de celles des représentants bourgeois à l'égard de l'amnistie fiscale générale, c'est qu'ils proposent de l'assortir de moyens accrus pour lutter contre la fraude fiscale. Cette association entre *amnistie fiscale* et *lutte contre la fraude* permet, à mon avis, de saisir le projet du groupe parlementaire socialiste: l'amnistie fiscale générale peut être comprise comme la contrepartie qu'il offre

22 Il y a alors 51 députés socialistes au CN.

23 Motion Eggenberger du 28.06.1960, Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, Session d'été 1960, pp. 1–40, ici p. 18. Sauf mention, les francs exprimés dans cet article sont des francs suisses.

24 PV du CN, séance du 06.03.1961, pp. 1–44, ici pp. 24–25, [www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch](http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch) (18.08.2017).

25 *Ibid.*, p. 26.

à la CDCF, aux milieux patronaux et à leurs représentants politiques pour qu'ils acceptent, en retour, certaines mesures contre la fraude fiscale. Le fait que la motion Eggenberger soit adoptée par les Chambres sans aucune opposition en 1961 est un indice qui va dans le sens de cette hypothèse: les députés bourgeois y ont trouvé leur intérêt.

Quoi qu'il en soit, cette motion donne lieu à l'élaboration, par le DFFD, et à la publication, par le CF, le 25 mai 1962, d'un rapport controversé: le «Rapport à l'Assemblée fédérale sur la motion Eggenberger concernant une lutte plus efficace contre la fraude fiscale», aussi connu comme le Rapport Bourgknecht.

### **Le Rapport Bourgknecht ou l'ampleur de la fraude fiscale en Suisse**

Les collaborateurs du DFFD ont élaboré un exposé substantiel pour répondre à la motion Eggenberger, se basant vraisemblablement sur des travaux internes en cours avant même le dépôt de celle-ci.<sup>26</sup>

Le Rapport Bourgknecht se compose de deux parties principales. La première présente une estimation de la fraude fiscale: 17 à 23 milliards de francs soustraits dans le domaine de la fortune, et pas moins de 2 milliards en ce qui concerne les revenus.<sup>27</sup> La somme totale soustraite correspond à près de 40% du Produit intérieur brut (PIB) de la Suisse de 1962.<sup>28</sup> Ces montants engendrent des pertes de rentrées fiscales pour les communes, les cantons et la Confédération estimées à 350 millions, soit environ 4% des recettes de l'ensemble de ces collectivités publiques.<sup>29</sup>

Ce rapport ne fournit pas seulement des estimations quantitatives de la fraude fiscale, mais aborde cette problématique sous divers aspects: caractère sous-développé de l'administration fiscale, manque d'utilisation des ressources de contrôle de la part des fonctionnaires fiscaux, emploi de moyens de dissuasion de la part des contribuables influents (fuite fiscale). Il y est également souligné que l'IA, initialement mis en place

26 Cf. Fehr, *op. cit.*, pp. 43–64; Stefan Howald, «Eine ressentimentsgeladene Einstellung provozieren. Kurze Geschichte über Versuche, die einheimische Steuerhinterziehung in der Schweiz zu berechnen», in: Hans Baumann, Beat Ringger (éds.), *Richtig Steuern. Wie mit Steuern jährlich 25 Milliarden Franken an die Bevölkerung rückverteilt werden können*, Zürich 2011, pp. 160–172, ici pp. 162s.; Hürlimann, *op. cit.*, pp. 58–60.

27 «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)», in *Feuille fédérale*, vol. 1, Berne 1962, pp. 1097–1159, ici p. 1108 et pp. 1111s.

28 Longchamp, *op. cit.*, p. 117.

29 *Ibid.*, p. 116.



pour lutter contre la fraude, ne répond pas à cette tâche: le rapport fait état des nombreuses méthodes pour s'y soustraire.<sup>30</sup>

Cet exposé permet également de se faire une idée des milieux auxquels bénéficient les failles du système fiscal suisse. Il y est admis en effet que la fraude est pratiquée à tous les échelons de la société: cependant, si on considère le secret bancaire et les moyens légaux pour contourner l'imposition des revenus, si on tient compte des possibilités réduites pour les salariés de soustraire le revenu de leurs activités (en raison de l'obligation de présenter un certificat de salaire), il apparaît alors que ce sont avant tout les milieux possédants qui tirent les profits les plus substantiels de ces lacunes.<sup>31</sup> Du reste, c'est aussi la soustraction des grosses fortunes et des gros revenus qui, au niveau fiscal, a un impact déterminant, en raison de la progressivité des taux d'imposition.<sup>32</sup>

Parmi les dispositions envisagées pour «améliorer» la situation fiscale – une majoration du taux de l'IA et son extension aux titres étrangers, l'imposition des gains en capitaux, l'extension du devoir des tiers de renseigner le fisc – l'octroi d'une amnistie fiscale générale est discuté dans ce rapport.<sup>33</sup> Celui-ci conclut que ce n'est qu'assortie de moyens «exerçant une pression efficace» sur les fraudeurs pour «démasquer largement les sources fiscales dissimulées» que l'amnistie peut être envisagée.<sup>34</sup>

Relevons, pour finir, que la suppression du secret bancaire est évacuée d'emblée des mesures anti-fraude envisageables: le CF avait en effet décidé d'aborder le sujet de manière «laconique».<sup>35</sup> Son existence et le fait qu'il «favorise grandement» la fraude fiscale sont relevés, mais on affirme rapidement que le secret bancaire comporte des «aspects positifs» et que sa suppression «ne pourrait guère être envisagée».<sup>36</sup>

30 «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)», in Feuille fédérale, vol. 1, Berne 1962, pp. 1097–1159, ici pp. 1104–1106 et pp. 1137s.

31 Cf. également Sébastien Guex, «L'initiative socialiste pour une imposition extraordinaire sur la fortune en Suisse (1920–1922)», in: *Regards sociologiques* 8/n°2 (1994), pp. 101–116, ici p. 116; Longchamp, *op. cit.*, p. 117; André Margairaz, *La fraude fiscale et ses succédanés: comment on échappe à l'impôt*, Blonay 1987, p. 15.

32 «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)», in Feuille fédérale, vol. 1, Berne 1962, pp. 1097–1159, ici p. 1155.

33 *Ibid.*, p. 1117.

34 *Ibid.*, p. 1153.

35 Selon l'expression du Chef du Département de l'Économie publique (DEP), le Conseiller fédéral radical Hans Schaffner, in AFB CH-BAR#E1003#1994/26#1\*, PV de délibérations du CF, le 12.03.1962, p. 4; cf. aussi Fehr, *op. cit.*, pp. 59s.

36 «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)», in Feuille fédérale, vol. 1, Berne 1962, pp. 1097–1159, ici p. 1119.

En dépit de cette bienveillance, les représentants des banques helvétiques n'apprécient guère la publication d'un rapport sur la fraude fiscale en Suisse, qui plus est lorsqu'il émane du CF. Le 5 juin 1962, la Présidence de l'Association suisse des banquiers (ASB), l'organisme faîtier des banques, transmet un télégramme au CF dans lequel elle se dit «bouleversée» par le Rapport Bourgknecht et «en particulier par les allégations qui y sont contenues au sujet du devoir de secret professionnel des banques». <sup>37</sup> L'ASB souhaite s'entretenir avec une délégation du CF avant que l'objet ne soit traité au Parlement. Cette réunion, qui se tient le 27 juin 1962, fait l'objet de la prochaine section.

Avant cela, il convient de préciser un dernier élément: dès le mois de mai 1962, Jean Bourgknecht est absent du CF pour des raisons de santé. Provisoirement remplacé par le Conseiller fédéral socialiste Hans-Peter Tschudi, Chef du Département fédéral de l'Intérieur, Bourgknecht, qui ne se remet pas de sa maladie, est contraint de se retirer officiellement du CF en septembre 1962. <sup>38</sup> C'est au Conseiller fédéral fraîchement élu, le Conservateur Roger Bonvin, que reviendra ce dossier lorsqu'il prend la tête du DFFD en octobre 1962. <sup>39</sup> Mais n'anticipons pas et revenons au mois de juin.

### **Le Rapport Bourgknecht: une affaire classée ... ou presque**

Si l'association faîtière des banques s'agite suite à la publication de ce rapport «hyper-fiscaliste» <sup>40</sup> dont elle ne cessera de mettre en doute les résultats, c'est parce qu'elle craint que les affirmations qui y sont contenues «fournissent de nouveaux arguments à l'étranger, où des reproches ont déjà été adressés à l'égard de la Suisse et de notre système bancaire» <sup>41</sup>

37 Télégramme de la Présidence de l'Association suisse des banquiers (ASB) à l'attention du CF concernant la publication du Rapport sur la motion Eggenberger, le 05.06.1962, Documents diplomatiques suisses en ligne (=DDS), dodis.ch/30715. À cette date, la Présidence de l'ASB est occupée par le banquier privé Charles de Loës, Associé de la banque privée genevoise Hentsch&Cie.

38 Jean Bourgknecht décède le 23 décembre 1964, cf. «Jean Bourgknecht est mort», in Gazette de Lausanne, le 24.12.1964.

39 «Le Conseiller fédéral Bonvin, chef du Département des finances et des douanes», in Journal de Genève, le 02.10.1962.

40 AFB CH-BAR#E6300B#2004/377#86\*, Notes de X. Baumer, Adjoint à la section statistique de l'AFC, sur la réunion du 27.06.1962 entre la délégation du CF et la Présidence de l'ASB au sujet du Rapport Bourgknecht, datées du 29.06.1962, p. 2.

41 Télégramme de la Présidence de l'Association suisse des banquiers (ASB) à l'attention du CF concernant la publication du Rapport sur la motion Eggenberger, le 05.06.1962, Documents diplomatiques suisses en ligne (=DDS), dodis.ch/30715.

et parce qu'elle sait que ces critiques trouvent une certaine compréhension au sein des administrations helvétiques.<sup>42</sup>

En d'autres termes, les milieux bancaires redoutent que certaines des mesures qui sont présentées dans le Rapport Bourgknecht, et qui vont à l'encontre de leurs intérêts, ne rencontrent un écho favorable au sein de la population et puissent même «attirer certains parlementaires bourgeois».<sup>43</sup> Ils s'inquiètent d'ailleurs de l'amnistie fiscale générale, qu'ils savent être convoitée par une partie des députés bourgeois et sociaux-démocrates, mais dont l'octroi serait lié à un «programme fiscal perfectionniste».<sup>44</sup>

Pour saisir cette position, il convient de rappeler que depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la place financière suisse a bénéficié d'une «combinaison exceptionnelle» d'atouts, qui, ajoutés à la croissance économique vigoureuse des «Trente Glorieuses» lui ont permis de conforter sa position en tant que plaque tournante des capitaux internationaux, déjà amorcée avec la Première Guerre mondiale, et de se hisser ainsi parmi les principaux centres financiers de la planète.<sup>45</sup> Un essor qui ne manque pas d'accentuer les rivalités avec les autres places financières dans le monde et de soulever certaines critiques.<sup>46</sup>

La mansuétude du fisc helvétique de même que le secret bancaire font partie des avantages comparatifs de la place financière helvétique.<sup>47</sup> Ceci explique la véhémence de l'ASB à l'égard du Rapport Bourgknecht: toute modification de la fiscalité ou une quelconque extension de l'appareil de contrôle du fisc porterait atteinte aux affaires des banques suisses et aurait pour conséquence de préteriter la position de la place financière helvétique dans la concurrence internationale.

C'est pourquoi, pour se prémunir de la réalisation de ces mesures, lors de la réunion du 27 juin 1962 avec la délégation du CF, les dirigeants

42 Selon Alfred Schaefer, Vice-président de l'ASB et Président de l'Union de Banques Suisses (UBS), Archives de l'ASB (AASB), PV du Conseil d'administration (CdA) de l'ASB, le 27.06.1962, p. 12.

43 Selon Max Oetterli, Secrétaire de l'ASB, *ibid.*, p. 11.

44 AFB CH-BAR#J1.298#2003/36#1138\*, Prise de position de l'ASB sur le Rapport Bourgknecht, le 25.08.1962, p. 21.

45 Sébastien Guex, Rodrigo Lopez, Malik Mazbouri, «Finanzplatz Schweiz», in: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éds.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Bâle 2012, pp. 467–518, ici pp. 494s.

46 *Ibid.*, p. 497; cf. aussi Circulaire confidentielle de l'ASB à l'attention des directions des banques membres concernant les critiques de l'étranger contre la banque suisse, le 09.07.1962, in Documents diplomatiques suisses (=DDS), dodis.ch/30737.

47 Sébastien Guex, «Place financière suisse et secret bancaire au XXe siècle: ombres et pénombres», in: Dominique Froidevaux (éd.), *La Suisse dans la constellation des paradis fiscaux*, Lausanne; Genève 2002, pp. 54–79, ici pp. 64–66.

de l'ASB usent d'une rhétorique catastrophiste, brandissant la menace des «conséquences négatives» que ces propositions engendreraient «pour l'ensemble de l'économie suisse» si elles étaient adoptées.<sup>48</sup> Insistant sur le rôle joué par le secret bancaire dans «le développement industriel impressionnant de la Suisse» et «sa position sur le marché international des capitaux», les banquiers soutiennent que ses avantages «sont infiniment plus significatifs que la découverte de quelques fraudeurs qui seraient couverts par le secret bancaire»<sup>49</sup>, banalisant au passage l'ampleur de la fraude fiscale mise en avant dans le Rapport Bourgknecht.

De son côté, la délégation du CF oppose une attitude très conciliante aux critiques des dirigeants de l'ASB. Cette position a été déterminée à l'interne, quelques jours plus tôt, sur la base des recommandations de la Délégation économique permanente (DEP), dont le mandat, depuis 1939, consiste à diriger les négociations économiques avec l'étranger.<sup>50</sup> Sur demande du directeur de l'Administration fédérale des finances (AFF), Markus Redli, la DEP s'est réunie le 19 juin 1962 pour examiner les «conséquences potentielles» que la publication du Rapport Bourgknecht pourrait avoir sur les négociations de la Suisse avec la Communauté économique européenne (CEE)<sup>51</sup> dont elle a la supervision à cette période.<sup>52</sup>

Sous la présidence du directeur de la Division du Commerce, Edwin Stopper, et ayant pour membre, depuis sa fondation, Heinrich Homberger, le puissant directeur de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie (Vorort), ancêtre de *Economiesuisse*, la DEP soutient que ce rapport est dans une large mesure un travail «personnel» de Bourgknecht, «surtout la partie qui fâche l'ASB». <sup>53</sup> Considérant que les banques n'ont «aucun intérêt à ce qu'il y ait un vif débat parlementaire», ses membres

48 AFB CH-BAR#E6300B#2004/377#86\*, Notes de X. Baumer, Adjoint à la section statistique de l'AFC, sur la réunion du 27.06.1962 entre la délégation du CF et la Présidence de l'ASB au sujet du Rapport Bourgknecht, datées du 29.06.1962, p. 3.

49 *Ibid.*, p. 3.

50 Cf. Marc Perrenoud, «La place financière suisse en tant qu'instrument de la politique étrangère helvétique», in: *Relations internationales* 121/n°1 (2005), pp. 25–42, ici pp. 30s.

51 Selon ce que Markus Redli, directeur de l'Administration fédérale des finances (AFF) explique à son vice-directeur, Willy Grütter, AFB CH-BAR#E6300B#2004/377#86\*, Lettre de Markus Redli, Directeur de l'AFF, à Willy Grütter, vice-directeur de l'AFF, le 20.06.1962.

52 À propos de ces négociations cf. Martin Zbinden, *Der Assoziationsversuch der Schweiz mit der EWG 1961–1963: Ein Lehrstück schweizerischer Europapolitik*, Bern 2006.

53 Compte-rendu de Hansjörg Hess, Chef du service économique et financier de la division des Affaires politiques (DPF), à l'attention du Chef du DPF, le Conseiller fédéral membre du Parti des artisans, paysans et bourgeois (PAB) Friedrich Wahlen, sur la réunion de la DEP concernant le Rapport Bourgknecht, le 19.06.1962, Documents diplomatiques suisses (=DDS), dodis.ch/30735, p. 1.

concluent qu'il faut privilégier «les discussions au sein des commissions [parlementaires]». <sup>54</sup>

C'est précisément dans ce sens que Markus Redli oriente la discussion durant la réunion du 27 juin avec l'ASB, sans qu'aucun autre représentant du gouvernement, pas même le Conseiller fédéral socialiste Tschudi, ne s'écarte de cette ligne directrice. <sup>55</sup> Bien que l'ampleur de la soustraction fiscale avoisine 40% du PIB helvétique, le CF et son administration sont disposés à renoncer au débat public pour ménager les banques suisses. Satisfaites, celles-ci ne se contentent pourtant pas de ces garanties: elles veulent s'assurer du classement sans suite du Rapport Bourgknecht.

Ainsi, pour ne pas «laisser le champ libre à la presse de gauche [qui] jubile quant à la position du Conseil fédéral dans ce rapport» <sup>56</sup>, et avec l'appui de la Société pour le Développement Économique de la Suisse (SDES), l'organe de propagande des milieux patronaux, le Secrétaire de l'ASB orchestre et diffuse une campagne <sup>57</sup> visant à discréditer le Rapport Bourgknecht, non seulement dans la presse, mais aussi auprès des membres des commissions parlementaires créées *ad hoc* pour examiner ce rapport. <sup>58</sup> Des exposés critiques sont ainsi rédigés par la SDES durant l'été 1962 et distribués aux commissaires proches des milieux patronaux. <sup>59</sup>

Cette campagne est un succès: suivant les propositions de leurs commissions, en 1963, les Chambres décident de classer le Rapport Bourgknecht et la motion Eggenberger. Le dossier de la lutte anti-fraude n'est cependant pas clos pour autant. En effet, le Parlement adopte une initiative de la commission du CN, déposée à l'instigation des membres sociaux-démocrates, qui prévoit l'institution d'une amnistie fiscale générale au 1<sup>er</sup> janvier 1965, et qui octroie à la législation fédérale la faculté d'ordonner «les mesures propres à empêcher à l'avenir des soustractions d'impôts». <sup>60</sup> Au vu de l'échec de la motion Eggenberger, le groupe parle-

54 *Ibid.*, p. 2.

55 Fehr, *op. cit.*, pp. 73–80.

56 AASB, PV CdA ASB, le 27.06.1962, pp. 9–13, ici p. 11.

57 A propos de l'élaboration, la diffusion et le contenu de cette campagne cf. Fehr, *op. cit.*, pp. 80–91.

58 La commission du CN, prioritaire, se réunit en octobre 1962 et en février 1963: elle est composée de sept Socialistes, dont Mathias Eggenberger, sept Radicaux, sept Conservateurs, trois représentants du PAB, un Libéral et un représentant de l'Alliance des Indépendants. La commission du CE, qui se réunit en avril 1963, se compose de cinq Radicaux, cinq Conservateurs, un PAB, un Libéral et un Socialiste.

59 AFB CH-BAR#J.1.298#2003/36#1138\*, Cinq exposés critiques concernant le Rapport Bourgknecht, non datés, non signés.

60 Sur l'ensemble des débats dans les commissions et au Parlement, cf. Fehr, *op. cit.*, pp. 98–103 et pp. 105–112.

mentaire socialiste semble avoir trouvé un autre moyen de maintenir à l'ordre du jour la question de la lutte contre la fraude fiscale.

Malgré les divergences d'opinion au sein des groupes parlementaires, et après avoir réglé sa formulation, les Chambres adoptent à une large majorité, le 27 septembre 1963, un Arrêté fédéral concernant l'octroi d'une amnistie fiscale générale au 1<sup>er</sup> janvier 1965 qui prévoit de mettre en place des mesures (non définies) contre la soustraction fiscale au niveau fédéral.<sup>61</sup>

En proposant une amnistie fiscale générale associée à des mesures anti-fraude, les Socialistes parviennent à obtenir, à nouveau, l'adhésion d'une partie des représentants bourgeois, notamment parmi les Conservateurs. Les députés radicaux et libéraux se montrent beaucoup plus réticents, non pas à l'égard de l'amnistie fiscale générale, mais envers les mesures qui lui seront associées pour lutter contre la soustraction fiscale à l'avenir: ils craignent une intervention «massive et légale» du fisc fédéral dans les fiscalités cantonales.<sup>62</sup> La définition de ces mesures constitue dès lors l'enjeu principal des débats relatifs à l'évolution du projet d'amnistie fiscale générale entre 1963 et 1964.

### **Une amnistie fiscale générale, oui ! Lutter contre la fraude fiscale, non**

L'Arrêté fédéral du 27 septembre 1963 étant soumis au référendum obligatoire, ce n'est qu'après la votation, prévue le 2 février 1964, qu'une loi d'application pourra être édictée par le CF et examinée par le Parlement.<sup>63</sup> Durant l'été 1963, le nouveau Chef du DFFD, le Conseiller fédéral conservateur Roger Bonvin, fait alors préparer par l'AFC un avant-projet de cette loi, présentant aussi les mesures d'un programme dit «minimum et immédiat» pour lutter contre la fraude fiscale dans le domaine de l'IDN.<sup>64</sup> Celui-ci est envoyé pour consultation aux gouvernements cantonaux et aux associations faîtières en août. Disons-le d'emblée, il ne fait pas l'unanimité.

61 Par 110 voix contre 5 au CN et par 26 voix contre 6 au CE, BoAF, Session d'automne, 1963, le 27.09.1963, p. 269 et p. 502.

62 Selon le directeur des finances du canton de Bâle-Ville, le Conseiller national radical Alfred Schaller, BoAF, Session de printemps, CN, le 19.03.1963, pp. 151–163, ici p. 155.

63 L'amnistie fiscale générale est une disposition transitoire de la Constitution, la Confédération n'ayant pas «la faculté d'empiéter de manière aussi profonde sur la souveraineté fiscale des cantons», cf. «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)», in Feuille fédérale, vol. 1, Berne 1962, pp. 1097–1159, ici p. 1153.

64 AFB CH-BAR#E6300B#2000/144#2\*, Avant-projet de l'AFC concernant la loi d'application de l'amnistie fiscale générale, du 31.07.1963; cf. aussi Fehr, *op. cit.*, pp. 112–116.

En effet, deux des dispositions prévues par l'AFC pour prévenir des soustractions fiscales après l'amnistie sont vivement critiquées par les principales associations patronales, le Vorort, l'ASB et l'Union suisse des arts et métiers (USAM). La première, «absolument secondaire pour le fisc» selon l'USAM, est en réalité cruciale.<sup>65</sup> Elle prévoit que le bénéficiaire de l'amnistie fiscale renseigne l'autorité de taxation sur *l'origine* de sa fortune non déclarée. En effet – et c'est essentiel – si le revenu qui a permis de constituer une fortune soustraite demeure inconnu des autorités fiscales après l'amnistie, il servira à édifier une nouvelle fortune ignorée du fisc. En revanche, si le contribuable doit déclarer *l'origine* de la fortune amnistiée, non seulement ce revenu sera imposé, mais il ne pourra plus se constituer en capital dissimulé.

La seconde disposition contestée vise à renforcer les possibilités, pour le fisc, de contrôler les déclarations d'impôts des contribuables. Elle prévoit notamment d'élargir le cercle des «tiers» qui, sur demande du contribuable, doivent fournir à ce dernier des attestations sur leurs relations contractuelles et, surtout, d'obliger ces «tiers» à renseigner directement le fisc «dans les cas où ladite attestation serait incomplète, inexacte ou obscure», ou s'ils refusent de la délivrer au contribuable.<sup>66</sup> Cette mesure permettrait d'éviter que le contribuable auquel le fisc demande de fournir une attestation, par exemple de son créancier, prétende un refus de ce dernier pour empêcher que sa situation soit éclaircie par les autorités fiscales qui ne disposent pas, dans ce cas, des moyens légaux pour se renseigner directement auprès dudit tiers.<sup>67</sup>

L'ASB combat avec véhémence cette modification du droit fiscal helvétique qui constitue, selon ses dirigeants, une «rupture dangereuse avec le système actuel» dont ils avouent «ne pas bien comprendre la portée».<sup>68</sup>

65 AFB CH-BAR#E6302#2003/1#890\*, Prise de position de l'USAM sur l'avant-projet de l'AFC du 31.07.1963 concernant la loi d'application de l'amnistie fiscale générale, le 08.11.1963, p. 3.

66 AFB CH-BAR#E6300B#2000/144#2\*, Avant-projet de l'AFC concernant la loi d'application de l'amnistie fiscale générale, du 31.07.1963, p. 4. En plus des créanciers et débiteurs du contribuable, ce devoir s'étendrait aussi aux tiers suivants: «gérants de fortune, fiduciaires, créanciers gagistes, mandataires et autres personnes qui ont ou avaient la possession ou l'administration des biens appartenant au contribuable».

67 Maurice Aubert, Jean-Philippe Kernen, Herbert Schönle, *Le secret bancaire suisse. Étendue et limites en droit privé, pénal, administratif, fiscal, judiciaire*, dans le cadre des conventions internationales et selon la jurisprudence des États-Unis, Berne 1976, pp. 133–141; Heinz Masshardt, Charles Perret, *Commentaire de l'Arrêté fédéral concernant l'impôt pour la défense nationale 1959–1964*, (trad. par Henri Beuchat), Lausanne 1959, pp. 162–168.

68 AFB CH-BAR#E6302#2003/1#890\*, Prise de position de l'ASB sur l'avant-projet de l'AFC du 31.07.1963 concernant la loi d'application de l'amnistie fiscale générale, à l'attention du Chef du DFFD, le Conseiller fédéral conservateur Roger Bonvin, le 31.10.1963, pp. 11–13.

Dans l'avant-projet en effet, bien que le devoir de renseigner directement le fisc soit circonscrit aux situations évoquées ci-dessus, et que les professions concernées soient strictement définies, la réserve du secret professionnel n'y est pas explicitement garantie. Les banquiers, qui, selon toute vraisemblance, redoutent l'ouverture d'une brèche dans la citadelle du secret bancaire, font alors dépendre leur attitude dans la campagne de votation de la suppression de cette disposition.<sup>69</sup>

Cette procédure de consultation témoigne de l'opposition frontale des milieux patronaux à toute extension des compétences du fisc suite à l'amnistie fiscale, position qui contraste avec celle de l'Union Syndicale Suisse (USS), qui dit regretter que les mesures visant à lutter contre les soustractions fiscales aient été «édulcorées» et revendique la mise en place de «contrôles renforcés».<sup>70</sup> Mais si la seconde version de l'avant-projet comporte toujours le devoir des tiers de renseigner directement le fisc, elle a par contre été amputée du devoir de déclarer l'origine de la fortune amnistiée.<sup>71</sup> Suivant les requêtes des associations patronales, l'AFC a donc vidé son avant-projet d'une des mesures qui aurait pu se révéler réellement efficace pour lutter contre la soustraction fiscale après l'amnistie.

Non contents de ce résultat, au cours d'une commission d'experts réunie le 13 décembre 1963 autour du second avant-projet, les représentants patronaux reviennent à la charge concernant le devoir des tiers de renseigner directement le fisc.<sup>72</sup> Alors que le directeur de l'AFC Pierre Grosheintz tend à les rassurer, insistant sur le caractère «subsidaire» de cette disposition, les représentants de l'ASB, du Vorort et de l'USAM exigent que les mesures contre la fraude fiscale ne soient pas introduites en même temps que l'amnistie fiscale. Cette fois Grosheintz ne leur donne pas satisfaction: il affirme qu'une amnistie fiscale sans volet anti-fraude serait «une farce».<sup>73</sup>

69 *Ibid.*, p. 20.

70 AFB CH-BAR#E6302#2003/1#890\*, Prise de position de l'USS sur l'avant-projet de l'AFC du 31.07.1963 concernant la loi d'application de l'amnistie fiscale générale, à l'attention du Chef du DFFD, le Conseiller fédéral conservateur Roger Bonvin, le 28.10.1963, p. 2.

71 AFB CH-BAR#E6302B#2003/1#889\*, Second avant-projet de l'AFC concernant la loi d'application de l'amnistie fiscale générale, du 10.12.1963.

72 AFB CH-BAR#E6302B#2003/1#889\*, PV de la commission d'experts sur le second avant-projet de l'AFC concernant la loi d'application de l'amnistie fiscale générale, le 13.12.1963.

73 *Ibid.*, p. 3.



La campagne en vue de la votation s'organise et des comités d'action pour/contre l'amnistie fiscale sont créés.<sup>74</sup> Avant de définir leur mot d'ordre, à la fin décembre 1963, les milieux patronaux et leurs représentants politiques font pression sur le ministre des Finances Roger Bonvin: ils demandent que soient publiées, avant la votation, les directives du CF concernant la loi d'application de l'amnistie fiscale, mais surtout, ils insistent pour que soient reportées les mesures visant à lutter contre la fraude.<sup>75</sup>

L'exécutif se réunit à deux reprises, les 7 et 10 janvier 1964, pour discuter de ses directives. En dépit des avis divisés en son sein, le CF décide de maintenir l'introduction des mesures anti-fraude en même temps que l'amnistie fiscale, soulignant toutefois que ce sont les Chambres qui auront le dernier mot.<sup>76</sup>

La campagne est donc pleinement lancée et, on l'aura compris, elle porte davantage sur le volet anti-fraude que sur le principe de l'amnistie fiscale générale.<sup>77</sup> Le Parti radical-démocratique, l'Union libérale démocratique (nom du Parti libéral de 1961 à 1977), le Parti suisse du travail, le Vorort, l'USAM et l'Union suisse des paysans œuvrent contre le projet, alors que le Parti conservateur, le Parti des artisans, paysans et bourgeois (PAB) et l'USS soutiennent l'Arrêté fédéral.<sup>78</sup> L'ASB ne s'est pas exprimée de façon officielle, mais ses prises de position ultérieures suggèrent qu'elle s'est activée en coulisse contre l'amnistie.<sup>79</sup> Plus étonnant, puisqu'une partie de ses députés est à la base du projet, le PSS laisse la liberté de vote à ses sections cantonales, elles-mêmes divisées à ce sujet.<sup>80</sup> Il en va de même pour l'Alliance des Indépendants (AdI).<sup>81</sup>

74 AFB CH-BAR#J2.181#1987/52#1142\*, Appel du Comité suisse d'action en faveur du projet d'amnistie fiscale générale, non daté; AFB CH-BAR#J2.181#1987/52#1142\*, Liste des membres de l'Aktionskomitee gegen die Steueramnestie 1965, non datée.

75 Sur ces courriers, cf. Fehr, *op. cit.*, pp. 126–128.

76 *Ibid.*, pp. 128–130.

77 Par exemple: «Une amnistie qui ne vaut pas la peine d'être votée», in Gazette de Lausanne, le 11.01.1964; «L'amnistie fiscale est injustifiée et dangereuse», in Le Journal de Genève, le 17.01.1964.

78 Wolf Linder [et al.] (éds.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmung 1848 bis 2007*, Berne 2010, p. 288. Certaines sections cantonales de ces partis étaient en opposition avec leur direction nationale, cf. Vittoz, *op. cit.*, pp. 11–13.

79 «Sollten wir uns entschliessen, die Nein-Parole zu unterstützen, so würden wir selbstverständlich nach aussen nicht an die Öffentlichkeit treten», d'après Max Oetterli in AASB, PV CdA ASB, le 04.12.1963, p. 6.

80 «Liberté de vote pour l'amnistie fiscale», in La sentinelle, le 20.01.1964.

81 Linder [et al.] (éds.), *op. cit.*, p. 288. L'AdI était un groupement politique formé en 1936 par le fondateur de la Migros, Gottlieb Duttweiler, ayant pour but avoué la défense des consommateurs contre la «toute puissance» des associations économiques et des cartels, cf. Olivier Meuwly, «Alliance des Indépendants (AdI)», in: Dictionnaire historique de la Suisse, vol. 1, Hauterive 2002, pp. 175s.

L'Arrêté fédéral dispose donc de peu de soutien: le 20 janvier, au sein du DFFD, il est déjà clair que le projet est condamné.<sup>82</sup> Au lendemain de la votation populaire, la presse, aussi bien socialiste que bourgeoise, constate en effet que l'issue du scrutin n'a causé aucune surprise.<sup>83</sup> L'objet est rejeté par 58% des votants et par seize cantons et cinq demi-cantons.

Cet échec a toutefois ouvert la voie au succès d'un second projet d'amnistie fiscale générale, à peine quatre ans plus tard. En effet, le 18 février 1968, cette mesure est adoptée par près de 62% des votants et par l'ensemble des cantons.<sup>84</sup> Développé sur la base d'une motion que le Conseiller aux États saint-gallois et conservateur Rudolf Mäder a déposée un mois après la votation du 2 février 1964<sup>85</sup>, ce projet se distingue notamment de celui de 1964 en ce qu'il ne prévoit aucun renforcement de l'appareil de contrôle du fisc fédéral; un résultat auquel les représentants patronaux ont largement contribué.<sup>86</sup> Du reste, tel que l'atteste le secrétaire de l'ASB Max Oetterli, c'est pour cela que «l'économie privée, contrairement au dernier projet d'amnistie, peut se déclarer favorable à l'octroi d'une amnistie fiscale générale».<sup>87</sup>

Les associations faïtières – l'ASB en tête – font cette fois toutes campagne *en faveur* de l'amnistie fiscale générale<sup>88</sup> de même que tous les partis, à l'exception de l'AdI et du PSS, qui, à nouveau, laissent la liberté de vote aux sections cantonales. Seul le Parti suisse du travail (PdT) s'oppose à ce nouveau projet.<sup>89</sup>

82 Selon le directeur de l'AFF, Markus Redli, AFB CH-BAR#E6300B#2000/144#2\*, Note de Markus Redli, directeur de l'AFF au Chef du DFFD, le Conseiller fédéral conservateur Roger Bonvin, le 20.01.1964.

83 «Un résultat sans surprise», in *La sentinelle*, le 03.02.1964; «L'amnistie fiscale repoussée par le peuple et les cantons», in *Le Journal de Genève*, le 03.02.1964.

84 «Arrêté fédéral concernant l'octroi d'une amnistie fiscale générale (du 5 octobre 1967)», in *Feuille fédérale*, vol. 2, Berne 1967, p. 507; «Loi fédérale concernant l'exécution de l'amnistie fiscale générale au 1<sup>er</sup> janvier 1969 (du 15 mars 1968)», in *Feuille fédérale*, vol. 1, Berne 1968, pp. 540–543.

85 Motion Mäder du 05.03.1964, Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, Session de printemps 1964, pp. 1–36, ici p. 26. Elle est cosignée par 29 députés, dont 11 Conservateurs, huit Radicaux, quatre Démocrates, trois Socialistes et deux PAB; cf. aussi «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la motion Mäder relative à l'adhésion de la Confédération aux amnisties fiscales cantonales en ce qui concerne l'impôt pour la défense nationale (du 6 juin 1966)», in *Feuille fédérale*, vol. 1, Berne 1966, pp. 955–970.

86 AASB PV CdA ASB, le 22.09.1967, p. 8; AASB PV CdA ASB, le 13.12.1967, pp. 14s.

87 Rapport préliminaire à la séance du 13.12.1967, point 9, in AASB, PV CdA ASB, le 13.12.1967.

88 «Vers une amnistie fiscale», in *Journal de Genève*, le 07.02.1968.

89 Linder [et al.] (éds.), *op. cit.*, p. 297.

Les prévisions pessimistes quant à l'évolution des finances fédérales<sup>90</sup> de même qu'un projet financier visant à procurer des recettes supplémentaires à la Confédération<sup>91</sup> ont vraisemblablement fourni un argument de taille dans la campagne: l'octroi d'une amnistie fiscale générale est préférable à une augmentation des impôts.<sup>92</sup>

### **Le jeu n'en vaut pas la chandelle**

S'il est bien un élément que l'histoire du projet d'amnistie fiscale générale de 1964 permet de mettre en lumière, c'est l'influence des associations patronales, en particulier ici le secteur bancaire, en ce qui concerne l'orientation que doit prendre la politique financière fédérale. Réciproquement, les milieux patronaux peuvent quant à eux compter sur une certaine bienveillance des autorités et de l'Administration fédérales.

C'est le cas non seulement lorsqu'on constate le sort que subit le Rapport Bourgknecht à l'issue des délibérations parlementaires en 1963, mais également quand il s'agit de définir l'exécution de l'amnistie fiscale générale. En effet, bien qu'une partie du groupe parlementaire socialiste soit à l'origine de ce projet, lorsqu'il s'agit d'en déterminer l'application, les prises de position des associations patronales sont largement suivies par l'AFC. En témoigne notamment la suppression de la disposition la plus à même de lutter contre la fraude fiscale: le devoir de déclarer l'origine de la fortune amnistiée.

Ce constat témoigne, en retour, de l'incapacité des Socialistes à imposer leurs ambitions dans le domaine de la politique financière helvétique, et ce même lorsqu'ils récupèrent une revendication des partis bourgeois, qui avait pourtant su convaincre une majorité du Parlement. Le maintien du devoir de renseignement direct de la part de tiers dans les directives du CF vient quelque peu nuancer ce constat: néanmoins, l'exécutif reste prudent, évoquant le caractère non contraignant de ses directives pour le Parlement.

L'échec de l'amnistie et de son volet anti-fraude en votation populaire, de même que le succès de celle-ci en 1968, démontrent aussi la puis-

90 Évaluations des recettes et dépenses de la Confédération 1966–1974, Rapport de la Commission d'experts chargée d'élaborer les principes et les méthodes d'une planification à long terme des finances fédérales, Juillet 1966.

91 «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'adaptation du régime des finances fédérales à l'accroissement des besoins (Programme immédiat pour procurer des recettes supplémentaires) (du 7 novembre 1966)», in Feuille fédérale, vol. 2, Berne 1966, pp. 657–676.

92 «Amnistie fiscale: le point de vue de l'Association suisse des banquiers. De deux maux choisissons le moindre», in Journal de Genève, le 07.02.1968; Hürlimann, *op. cit.*, p. 60.

sance de frappe dont disposent les milieux patronaux et leurs représentants politiques lorsqu'il s'agit de défendre leurs propres intérêts en termes de fiscalité, et leur capacité à mobiliser l'électorat. En 1964, bien que favorables à une amnistie fiscale générale, ils n'en sont pas moins opposés à un renforcement des moyens de contrôle du fisc fédéral et s'opposent à ce projet. Durant la campagne, ils utilisent un argumentaire démagogique contre l'«inquisition» et les mesures «inutilement tracassières» prévues avec l'amnistie fiscale.<sup>93</sup> Quatre ans plus tard, cette fois partisans de l'amnistie, ils la défendent par le biais d'un discours tout aussi démagogique qui peut se résumer en ces termes: une amnistie fiscale vaut mieux qu'une hausse d'impôt. Les résultats des deux scrutins leur sont favorables.

Ceci peut s'expliquer par l'attitude hésitante des instances dirigeantes du PSS, qui, je l'ai dit, laissent la liberté de vote aux sections cantonales. Une position qu'il s'agirait de mieux comprendre, notamment au vu de l'implication d'une partie de ses membres dans le premier projet et de la suppression de toute mesure anti-fraude dans le second.

Ceci dit, un deuxième élément peut être avancé pour expliquer ce succès des milieux patronaux.<sup>94</sup> Je l'ai évoqué, la fraude fiscale s'opère à tous les échelons de la société, même si ce sont les milieux possédants qui en profitent d'abord. Il est donc probable qu'une fraction des couches salariées prenne part à cette pratique, même pour des montants plus faibles, et a repoussé l'amnistie en 1964, se sentant menacée par le renforcement des moyens de contrôle du fisc fédéral qui lui était associé. Dépourvue de ces mesures en 1968, l'amnistie fiscale générale n'apparaît plus du tout *risquée*. À ce propos, on peut relever le fait que d'autoriser une certaine généralisation de la fraude permet aux milieux possédants et à leurs représentants politiques de disposer d'une base de résistance plus large face aux démarches visant à renforcer les compétences du fisc.

En dernier lieu, soulignons également l'incidence des finances fédérales sur le destin de ces deux projets. En effet, en 1964, les recettes étaient bonnes, le régime financier était reconduit quasiment tel quel et comprenait même une réduction de l'IDN ! L'argument classique selon lequel une amnistie fiscale fournirait de nouvelles sources fiscales à l'État en lieu et place d'une hausse des impôts ne pouvait pas être mobilisé de façon crédible dans ce cadre. En revanche, dans des circonstances

93 «Les libéraux s'opposent à l'amnistie fiscale», in Journal de Genève, le 10.01.1964; «Prime à la fraude fiscale», in Journal de Genève, le 16.01.1964.

94 Inspiré des conclusions de Guex, *op. cit.*, 1994, pp. 101–116 et pp. 115s.

financières différentes, cet argument a pu être scandé haut et fort lors de la seconde votation et il a porté ses fruits.<sup>95</sup>

Ainsi, plus que le principe de justice fiscale, il apparaît que la capacité d'influence et la puissance de frappe des associations patronales, une pratique généralisée de la soustraction fiscale en Suisse, l'attitude hésitante des instances dirigeantes du PSS et la situation financière de la Confédération ont eu raison de l'amnistie fiscale générale de 1964 et de son volet anti-fraude. Vraisemblablement, ce sont ces mêmes éléments qui expliquent le succès du projet en 1968.

95 Linder [et al.] (éds.), *op. cit.*, p. 297; Weidmann, *op. cit.*, pp. 11s.