

04.051

**Message
concernant une modification de la loi fédérale
sur les droits de timbre**

du 18 août 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur les droits de timbre (LT), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

18 août 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Dans le cadre du train de mesures fiscales 2001, le Conseil fédéral a proposé de reprendre dans le droit ordinaire les mesures urgentes en matière de droit de timbre de négociation adoptées le 1^{er} mars 1999 et les dispositions de la loi fédérale du 15 décembre 2000 sur de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation. Les Chambres fédérales ont repris les mesures urgentes de ces actes dans la modification du 20 juin 2003 de la loi fédérale sur les droits de timbre et ne leur ont apporté que les compléments suivants:

- Les pouvoirs publics suisses (Confédération, cantons, communes politiques) et leurs établissements ne feraient partie des commerçants de titres que si des titres imposables d'une valeur de plus de 10 millions de francs figurent dans leurs comptes.*
- Les sociétés étrangères dont les titres sont cotés à une bourse reconnue et les sociétés étrangères affiliées consolidées seraient également considérées comme des investisseurs exonérés du droit de timbre de négociation.*
- L'allègement dont bénéficient les opérations conclues avec des banques et des agents de change étrangers serait étendu au commerce des titres suisses.*
- Les caisses de compensation de l'AVS et de l'assurance-chômage ne seraient plus considérées comme des commerçants de titres, contrairement aux fonds de compensation de ces assurances.*

Pour le droit de timbre d'émission, le Parlement a par ailleurs décidé de porter la franchise en cas d'émission d'actions et de parts à des sociétés à responsabilité limitée de 250 000 à un million de francs.

Le paquet fiscal a été rejeté lors de la votation populaire du 16 mai 2004. La modification de la loi décidée par le Parlement ne pourra donc pas entrer en vigueur, même si les mesures concernant les droits de timbre n'étaient pratiquement pas contestées.

Il faut néanmoins prendre des mesures car la validité des actes urgents expire à la fin de 2005. Le Conseil fédéral considère en effet que la modification adoptée par le Parlement le 20 juin 2003 est nécessaire pour le bien de la place économique suisse. Cette modification n'a pratiquement pas été contestée pendant la campagne qui a précédé la votation populaire du 16 mai 2004. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de confirmer cette modification sans changement en vue de remplacer le droit urgent en vigueur jusqu'à la fin de 2005.

La diminution des revenus découlant de l'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 et de la loi fédérale urgente du 15 décembre 2000 se monte à environ 240 millions de francs par an. La diminution supplémentaire des revenus due aux mesures décidées par le Parlement le 20 juin 2003 se monte à 70 millions de francs environ; il en ira de même avec la présente modification de la loi fédérale sur les droits de timbre.

Message

1 Situation initiale

1.1 Modification de la loi sur les droits de timbre dans le cadre du train de mesures fiscales 2001

Dans le message du 28 février 2001 sur le train de mesures fiscales 2001, le Conseil fédéral a proposé de reprendre dans le droit ordinaire les mesures urgentes en matière de droit de timbre de négociation adoptées le 19 mars 1999 (RO 1999 1287; FF 1999 899) et les dispositions de la loi fédérale du 15 décembre 2000 instituant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation (RO 2000 2991 2993; FF 2000 5774). Dans la modification du 20 juin 2003 de la loi fédérale sur les droits de timbre (LT; RS 641.10), les Chambres fédérales ont repris les mesures urgentes des actes du 19 mars 1999 et du 20 décembre 2000 et ne leur ont apporté que les compléments suivants (FF 2003 4042):

- Les pouvoirs publics (Confédération, cantons, communes politiques) et leurs établissements ne sont tenus d’acquitter le droit de timbre de négociation (en tant que commerçants de titres) que si des documents imposables d’une valeur de plus de 10 millions de francs figurent dans leurs comptes.
- Les sociétés étrangères dont les actions sont cotées à une bourse étrangère reconnue et leurs sociétés affiliées étrangères consolidées sont considérées comme des investisseurs exonérés du droit de timbre de négociation.
- L’allègement du droit de négociation en faveur des transactions conclues avec des banques étrangères et des agents de change étrangers est étendu au commerce de titres suisses.
- Les caisses de compensation de l’AVS et de l’assurance-chômage ne sont plus considérées comme des commerçants de titres (contrairement aux fonds de compensation de ces assurances).

Pour le droit de timbre d’émission, les Chambres fédérales ont par ailleurs décidé de porter la franchise en cas d’émission d’actions et de parts à des sociétés à responsabilité limitée de 250 000 à un million de francs.

Le paquet fiscal a été rejeté lors de la votation populaire du 16 mai 2004. La modification de la loi adoptée par le Parlement ne peut donc pas entrer en vigueur, même si les mesures concernant les droits de timbre n’ont pratiquement pas été contestées.

Il faut néanmoins prendre des mesures car la validité des actes urgents du 19 mars 1999 et du 15 décembre 2000 expire à la fin de 2005.

1.2 Buts du projet

Le présent projet a pour but de remplacer les actes législatifs urgents par la modification de la loi approuvée par le Parlement le 20 juin 2003.

La diminution des revenus découlant de l’arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 et de la loi fédérale urgente du 15 décembre 2000 se monte à environ 240 millions de francs par an. La diminution supplémentaire des revenus due aux mesures décidées

par le Parlement le 20 juin 2003 se monte à 70 millions de francs environ; il en ira de même avec la présente modification de la loi fédérale sur les droits de timbre.

2 Droit de timbre de négociation

2.1 Situation initiale

2.1.1 Révision de 1991

Déjà en automne 1991, des demandes d'allègement ont conduit à une révision importante de la LT qui avait principalement pour but d'améliorer la compétitivité de la place financière suisse. Adoptée le 4 octobre 1991 et entrée en vigueur le 1^{er} avril 1993, cette révision comprenait notamment l'abolition du droit d'émission (de 0,9 %) sur les parts à des fonds de placement suisses, l'exonération des stocks de titres des commerçants de titres professionnels du droit de négociation, l'abolition du droit de négociation sur l'émission d'obligations de débiteurs étrangers et de droits de participation à des sociétés étrangères ainsi que l'exonération des transactions étranger/étranger conclues par des parties contractantes étrangères sur des obligations étrangères.

Pour compenser la diminution des recettes liées à ces allègements, on a réintroduit le droit d'émission sur les obligations suisses (obligations d'emprunts et bons de caisse). Pour la même raison, on a redéfini la notion des «autres commerçants de titres» et le droit de négociation a été étendu à toutes les sociétés et coopératives suisses qui font état de plus de 10 millions de francs de titres et de participations dans leur bilan.

Dans l'ensemble, cette révision a atteint son but. Pour les banques, le produit des opérations de commission et de prestation de services a augmenté de 1993 à 1999 de 14 à près de 26 milliards de francs. En 2000, ce produit a atteint 32,5 milliards de francs; en 2001, il se montait à 28 milliards de francs et à 26 milliards en 2002. Le rendement du droit de négociation a évolué comme suit pendant ces cinq dernières années (montants en millions de francs):

	1999	2000	2001	2002	2003
Titres suisses	609	759	637	337	267
Titres étrangers	1391	2047	1452	1261	1173
Total	2000	2806	2089	1598	1440

2.1.2 Arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999

Le droit de négociation a fait l'objet d'une révision limitée dans le temps au printemps 1999. L'arrêté fédéral urgent édicté le 19 mars 1999 et applicable jusqu'à la fin de 2002 prévoit des allègements pour le commerce des Euro-obligations: pour attirer ces transactions en Suisse, le droit de négociation sur ces transactions avec des clients étrangers a été supprimé. Ce droit a également été allégé pour les transactions conclues à la bourse des dérivés Eurex. Sans ces modifications, le droit de négociation n'aurait pas été prélevé qu'une fois, mais deux fois, sur la livraison des

mêmes titres. La modification de l'art. 19, al. 1, LT a permis de supprimer cette double imposition. Une autre mesure concernait les commerçants de titres affiliés à la bourse suisse (SWX): les membres étrangers («remote members») affiliés à la bourse suisse sont assujettis au droit de négociation pour les titres suisses qu'ils négocient à cette bourse, sauf pour leurs affaires «nostro». Cette mesure a permis d'assurer l'égalité de traitement entre les membres suisses et étrangers de la SWX. Pour ce qui est des conséquences financières de ces mesures, le Conseil fédéral a constaté dans son message du 14 décembre 1998 pour un arrêté fédéral concernant des mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation que la diminution des recettes (environ 20 millions de francs) entraînait dans les variations normales du rendement du droit de timbre de négociation.

Au moment de l'adoption de l'arrêté fédéral du 19 mars 1999, les Chambres ont approuvé deux motions identiques, l'une de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N), l'autre de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E):

Le Conseil fédéral est chargé de préparer une solution faisant suite aux mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation, qui garantira la compétitivité de la place financière suisse (bourse et banques) en matière de droit de timbre de négociation au prix d'une perte de recettes aussi faible que possible.

La modification correspondante de la loi fédérale sur les droits de timbre se fera dès que nécessaire, avec comme but qu'elle puisse entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2003.

En outre, la CER-N a adopté la motion suivante le 31 janvier 2000:

Le Conseil fédéral est prié de présenter, d'ici au 30 septembre 2000, un message concernant la loi fédérale sur les droits de timbre afin de supprimer le droit de timbre de négociation sur les titres dans les secteurs menacés d'émigration à l'étranger.

Les Chambres ont ensuite transmis cette motion au Conseil fédéral.

L'arrêté fédéral de mars 1999 a développé jusqu'à présent des effets positifs. La Bourse suisse s'est lancée dans le commerce des Euro-obligations avec succès et elle a pu attirer jusqu'à présent un grand nombre de banques étrangères comme membres étrangers. On relèvera en outre qu'une modification de la pratique de l'Administration fédérale des contributions a permis à la Bourse suisse de se lancer également dans le commerce des «repos». La plate-forme développée par la Bourse suisse pour le commerce des «repos» facilite ces transactions qui constituent un instrument important et efficace de la politique de gestion de la masse monétaire menée par la Banque nationale suisse.

Enfin, l'hypothèse selon laquelle la diminution des recettes liée à l'arrêté fédéral de mars 1999 serait marginale s'est confirmée.

2.1.3 Loi fédérale du 15 décembre 2000 instituant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation

2.1.3.1 Conception du Conseil fédéral

S'appuyant sur le concept adopté par le Conseil fédéral le 13 mars 2000 en vue de l'application des réformes prévues par les lignes directrices des finances, l'ancien chef du Département fédéral des finances a institué un groupe de travail mixte le 22 mars 2000 et l'a chargé de remettre, avant la fin juin 2000, un rapport sur les allègements nécessaires dans le cadre du droit de négociation pour renforcer la place économique suisse. En outre, le groupe de travail devait estimer les pertes probables en cas d'application de ses propositions et s'assurer qu'elles pourraient être compensées à l'intérieur du secteur financier, si elles venaient à dépasser les 500 millions prévus.

Sur la base du rapport rendu par ce groupe de travail, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que la nouvelle révision du droit de négociation devait se concentrer sur les domaines suivants:

- a. révision des art. 14 et 17 LT afin d'exonérer du droit de négociation les opérations de certains investisseurs institutionnels (institutions publiques, fonds de placement, assureurs sur la vie et institutions de prévoyance);
- b. révision de l'art. 19 LT afin d'éviter de désavantager fiscalement les banques suisses lorsqu'elles traitent des actions suisses à une bourse étrangère.

Le Conseil fédéral a considéré par ailleurs que ces modifications devaient faire l'objet d'une loi fédérale urgente et que les Chambres devaient adopter cette loi dès la session d'hiver 2000 en prévision de la coopération prévue entre la Bourse suisse et la bourse virt-x de Londres. Le message du 2 octobre 2000 sur une loi fédérale instaurant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation (FF 2000 5415) s'appuie largement sur les recommandations du groupe de travail mixte.

2.1.3.2 Solution du Parlement

Le Conseil des Etats, qui a traité le projet en premier le 29 novembre 2000, a reconnu la nécessité de modifier rapidement l'art. 19 LT dans le sens proposé par le Conseil fédéral. En revanche, pour ce qui est de l'allègement des transactions des investisseurs institutionnels, le Conseil des Etats est parvenu à d'autres résultats, que le Conseil national a adoptés ensuite au cours de la procédure d'élimination des divergences. Adoptée le 15 décembre 2000, la loi fédérale urgente limite l'exonération du droit de négociation à certains investisseurs étrangers (Etats étrangers et banques nationales, institutions étrangères d'assurances sociales, institutions étrangères de la prévoyance professionnelle, assureurs-vie étrangers) et aux fonds de placement suisses et étrangers. En revanche, les institutions suisses de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance liée (en particulier les caisses de pensions), les pouvoirs publics suisses (Confédération, cantons et communes politiques) et les institutions suisses d'assurances sociales (en particuliers le fonds de compensation de l'AVS et les caisses de compensation) n'ont pas été exonérés du droit de négocia-

tion. Ces investisseurs ont au contraire été considérés comme des commerçants de titres à partir du 1^{er} juillet 2001. Les transactions sur titres des assureurs-vie suisses, qui faisaient déjà partie des commerçants de titres, demeurent donc assujetties au droit de négociation. La solution du Parlement se traduit par une diminution des recettes de l'ordre de 220 millions de francs par an.

2.1.4 Groupe de travail PRETIME

Un postulat de la CER-N, daté du 23 avril 2001 et accepté par le Conseil fédéral, invite le Conseil fédéral à suivre en permanence les développements en matière de droits de timbre, de faire rapport à la commission parlementaire et, le cas échéant, de proposer des modifications de la loi.

Conformément à ce postulat, la direction de l'Administration fédérale des contributions a constitué le groupe de travail mixte PRETIME (Prévoir Droits de Timbre) en juin 2001. Il a pour tâche de rassembler des données et des faits sur l'évolution du marché afin de détecter suffisamment tôt les risques sérieux d'émigration ou de transfert de transactions, d'emplois ou de potentiels fiscaux importants, de proposer les adaptations nécessaires et de rendre régulièrement des rapports.

Dans un rapport adressé à la CER-E, le groupe de travail PRETIME avait conclu, dès novembre 2001, que les mesures urgentes adoptées le 19 mars 1999 et le 15 décembre 2000 étaient bien de nature à maintenir en Suisse la valeur ajoutée et les emplois liés aux activités de la place financière. Le groupe de travail partageait également l'avis du Conseil fédéral d'après lequel il fallait reprendre ces mesures urgentes dans le droit ordinaire. Par la suite, le groupe de travail a proposé diverses manières de rédiger les art. 17 et 19 LT. Les propositions du groupe de travail PRETIME que les Chambres fédérales ont reprises au cours des débats sur le train de mesures fiscales 2001 concernent l'exonération des sociétés étrangères cotées en bourse («corporates») du droit de timbre de négociation et l'allègement des transactions conclues avec des banques ou avec des agents de change étrangers.

Fin mai 2004, le groupe de travail PRETIME a examiné la situation résultant de la votation populaire du 16 mai 2004. Il préconise de représenter au Parlement, sans changement, la loi que les Chambres ont approuvée dans le cadre du train de mesures fiscales 2001.

2.1.5 Prorogation des mesures urgentes du 19 mars 1999 et du 15 décembre 2000

La validité des actes législatifs urgents du 19 mars 1999 et du 15 décembre 2000 était initialement limitée à la fin 2002. Etant donné que les débats sur le train de mesures fiscales 2001 ont duré assez longtemps, les Chambres fédérales ont décidé, le 21 juin 2002, de proroger ces actes législatifs jusqu'au 31 décembre 2005 conformément à la proposition du Conseil fédéral (RO 2002 3645 3646; FF 2002 3363).

2.2

Buts de la révision

La révision n'a pas pour but de supprimer le droit de timbre de négociation. Il s'agit au contraire de supprimer les désavantages qui affectent les acteurs suisses par rapport à leurs concurrents étrangers et de créer des conditions égales pour tous. Elle a principalement pour but de maintenir en Suisse la valeur ajoutée et les emplois liés aux activités de la place financière. La nouvelle réglementation doit également permettre de servir les clients institutionnels étrangers depuis la Suisse.

L'arrêté fédéral du 19 mars 1999 sur des mesures urgentes dans le domaine du droit de négociation ne s'applique que jusqu'à l'entrée en vigueur d'une législation le remplaçant, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2005. L'application de la loi fédérale du 15 décembre 2000 instituant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de négociation est également limitée jusqu'à cette date.

Le présent projet de révision de la loi sur les droits de timbre s'appuie sur la décision du Parlement du 20 juin 2003 et a donc pour objectif premier de reprendre dans le droit ordinaire les mesures urgentes du 19 mars 1999 concernant le droit de négociation et les dispositions de la loi fédérale urgente du 15 décembre 2000. Le groupe de travail PRETIME cité au ch. 2.1.4 préconise d'inscrire définitivement la modification adoptée dans le cadre du paquet fiscal dans la LT.

2.3

Consultation

En août 2000, le Département fédéral des finances a déjà entendu les intéressés. Les partis, les associations faîtières et les autres associations concernées ont ensuite eu l'occasion de donner leur avis sur la modification proposée de la loi sur les droits de timbre dans le cadre du train de mesures fiscales 2001 et se sont prononcés en faveur de la reprise dans le droit ordinaire des mesures des actes urgents du 19 mars 1999 et du 15 décembre 2000. Les cantons n'ont pas été consultés parce qu'ils ne sont pas touchés par la révision de la loi sur les droits de timbre.

Le présent projet de révision de la loi fédérale sur les droits de timbre s'appuie sur la modification de cette loi approuvée par les Chambres fédérales le 20 juin 2003 et correspond pour l'essentiel à la modification proposée dans le message du 28 février 2001 sur le train de mesures fiscales 2001. Etant donné qu'il ne faut user qu'avec retenue de l'instrument de la consultation, en particulier lorsqu'un acte ne subit que des modifications de peu d'importance, on a renoncé à lancer une nouvelle procédure de consultation sur la présente révision. Les cantons n'étant pas touchés par celle-ci, une nouvelle consultation n'est pas indispensable non plus de ce point de vue. Le comité de la Conférence des directeurs des finances estime lui-aussi qu'on peut renoncer à une nouvelle consultation d'autant que le référendum cantonal élevé contre le paquet fiscal ne visait pas la modification de la loi fédérale sur les droits de timbre.

3 **Partie spéciale**

3.1 **Droit de timbre d'émission**

D'après le droit en vigueur, les droits de participation émis à titre onéreux lors de la fondation ou de l'augmentation du capital d'une société anonyme, d'une société en commandite par actions ou d'une société à responsabilité limitée sont exonérés du droit d'émission, dans la mesure où les versements des actionnaires ne dépassent pas en tout la somme de 250 000 francs. La modification de la loi porterait cette franchise à un million de francs.

3.2 **Droit de timbre de négociation**

3.2.1 **Conception de la modification de la loi fédérale sur les droits de timbre**

3.2.1.1 **Eurobonds**

En été 1998, la SWX a introduit le commerce des Euro-obligations, c'est-à-dire le commerce des obligations en monnaies étrangères émises par des débiteurs étrangers, dans son système boursier. Pour la SWX, la difficulté résidait dans le fait que l'exonération du droit de négociation prévue par l'art. 14, al. 1, let. h, LT ne s'appliquait que lorsqu'une banque suisse s'entremettait entre deux parties étrangères. L'exonération ne jouait donc pas lorsqu'une banque suisse négociait une transaction entre un client suisse et un client étranger ou lorsqu'elle vendait des Euro-obligations de son portefeuille d'investissement ou de son portefeuille commercial à un client étranger. Dans le cadre de l'arrêté fédéral du 19 mars 1999, cette disposition a été complétée en ce sens que les banques suisses ne doivent généralement plus payer ce droit pour leurs opérations sur Euro-obligations avec leurs clients étrangers.

3.2.1.2 **Eurex**

En septembre 1998, Eurex Zürich AG (précédemment Soffex AG) a fusionné avec Eurex Frankfurt AG (précédemment Deutsche Terminbörse). On peut certes compter Eurex, active sur le marché des dérivés, au nombre des «agents de change étrangers» cités à l'art 19, al. 1, LT, si bien que les banques suisses ne doivent pas acquitter le droit de négociation lorsqu'elles livrent des titres étrangers à Eurex. En revanche, d'après la législation précédente, elles auraient dû acquitter ce droit pour Eurex Clearing AG lorsqu'elles lui livrent des titres suisses, ce qui aurait constitué une charge supplémentaire due au droit de négociation. C'est pourquoi, l'arrêté fédéral du 19 mars 1999 a exonéré Eurex du droit de négociation.

3.2.1.3 **Membres étrangers de la SWX**

Le droit régissant la bourse et les nouvelles technologies permettent à des commerçants de titres qui ont leur siège à l'étranger de s'affilier à une bourse suisse comme les commerçants de titres suisses. Ces commerçants n'étaient pas assujettis au droit

de négociation parce qu'ils avaient leur domicile à l'étranger. L'arrêté fédéral du 19 mars 1999 a supprimé ce désavantage pour les banques suisses qui négocient des actions suisses par rapport aux membres étrangers de la bourse suisse. Il a également assujéti les membres étrangers de la SWX au droit de négociation pour les titres suisses qu'ils y négocient; ces membres peuvent toutefois détenir des stocks de titres exonérés du droit de timbre (comme les commerçants de titres suisses).

3.2.1.4 Investisseurs exonérés

Le chiffre d'affaires des banques suisses avec les investisseurs institutionnels est inférieur à la moyenne internationale. Les investisseurs institutionnels qui achètent ou vendent des valeurs vedettes («blue chips») suisses par l'intermédiaire d'un agent de change suisse à une bourse étrangère doivent s'acquitter du droit de négociation; en revanche, s'ils font exécuter leurs ordres par un agent de change étranger, ils ne doivent pas s'acquitter de ce droit s'ils n'y sont pas assujéti. Au sens de la loi fédérale urgente du 15 décembre 2000 et compte tenu de l'allégement en faveur des «corporates» étrangères décidé par les Chambres fédérales le 20 juin 2003, il faut donc exonérer du droit de timbre de négociation les investisseurs suivants:

- les fonds de placement suisses au sens de l'art. 2 de la loi fédérale sur les fonds de placement,
- les fonds de placement étrangers au sens de l'art. 44 de cette loi,
- les Etats étrangers et les banques centrales,
- les institutions étrangères d'assurances sociales,
- les institutions étrangères de prévoyance professionnelle,
- les sociétés d'assurances sur la vie étrangères, et
- les sociétés étrangères dont les actions sont cotées auprès d'une bourse reconnue et leurs sociétés affiliées étrangères consolidées.

3.2.1.5 Modification de la notion «d'autres commerçants de titres»

Depuis la révision de 1991, toutes les sociétés et les sociétés coopératives suisses dont le bilan fait état de titres et de participations pour un montant de plus de 10 millions de francs font partie des «autres commerçants de titres». La loi fédérale urgente du 15 décembre 2000 a étendu l'assujétiement au droit de négociation aux institutions suisses de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance liée, aux pouvoirs publics (Confédération, cantons et communes politiques) et aux institutions suisses d'assurances sociales. Lors des délibérations sur le train de mesures fiscales 2001, les Chambres fédérales ont décidé que les pouvoirs publics suisses et leurs établissements ne seraient considérés comme des commerçants de titres assujéti que si des documents imposables d'une valeur de plus de 10 millions de francs figurent dans leurs comptes. En outre, les caisses de compensation de l'AVS et de l'assurance chômage ne seraient plus considérées comme des commerçants de titres (contrairement aux fonds de compensation). Au sens de la loi fédérale urgente du

15 décembre 2000 et compte tenu des décisions des Chambres fédérales du 20 juin 2003, sont donc également considérés comme des commerçants de titres:

- les institutions suisses de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance liée, dont l'actif comprend, d'après le dernier bilan, des documents imposables d'une valeur supérieure à 10 millions de francs;
- la Confédération, les cantons et les communes politiques, y compris leurs établissements, pour autant que leurs comptes indiquent des documents imposables d'une valeur de plus de 10 millions de francs;
- les institutions suisses d'assurances sociales (c.-à-d. le fonds de compensation de l'assurance-chômage et celui de l'assurance-vieillesse et survivants).

3.2.1.6 Commerce d'actions suisses à une bourse étrangère

Dans le cadre de sa coopération avec la bourse londonienne virt-x, qui a commencé ses activités au deuxième trimestre de 2001, la SWX lui a confié le commerce des valeurs vedettes («blue chips») suisses. L'art. 19, al. 3, LT introduit par la loi fédérale urgente du 15 décembre 2000 a supprimé le demi-droit à payer pour la contrepartie lorsque des titres sont négociés à une bourse étrangère si le commerçant de titres suisse assujéti est membre de la bourse concernée. Le législateur voulait éviter que les commerçants de titres suisses ne soient fiscalement désavantagés: d'après le droit en vigueur précédemment, une banque suisse devait en effet payer un demi-droit lorsqu'elle achetait ou vendait des titres suisses, par exemple, par l'intermédiaire de la virt-x.

La teneur de l'art. 19, al. 3, LT est critiquée principalement par les commerçants de titres suisses qui ne sont pas membres de la virt-x. Concrètement, ils observent qu'ils ne peuvent pas profiter de cet allègement et qu'ils sont, par conséquent, désavantagés par rapport aux membres de la virt-x.

Pendant les débats sur le train de mesures fiscales 2001 et suivant les recommandations du groupe de travail PRETIME, l'administration a proposé d'étendre au commerce de titres suisses l'allègement des transactions conclues avec des banques et des agents de change étrangers réglé à l'art. 19, al. 1, LT et d'abroger l'al. 3 devenu superflu. Les Chambres fédérales ont approuvé cette proposition le 20 juin 2003.

3.2.2 Commentaire des dispositions

3.2.2.1 Euro-obligations

En modifiant l'art. 14, al. 1, let. h, l'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 n'a pas seulement exonéré du droit de négociation le commerce des obligations étrangères, mais aussi l'achat et la vente de ces obligations, dans la mesure où ces opérations se font pour une partie contractante étrangère. En l'occurrence, les obligations étrangères comprennent celles qui sont émises par des débiteurs étrangers dans n'importe quelle monnaie. Cette modification sera transférée dans le droit ordinaire.

3.2.2.2 Eurex

D'après l'art. 19 en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 1999, les banques et les agents de change étrangers n'étaient exonérés de la part du droit de négociation qui leur incombait que s'ils étaient la partie contractante d'un contrat portant sur des titres étrangers. En modifiant l'*art. 19, al. 1*, l'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 a étendu cette exonération aux titres suisses dans la mesure où la contrepartie au contrat était une bourse pour les dérivés standardisés: ce faisant, on a supprimé la charge supplémentaire lorsque la contrepartie était l'Eurex Clearing AG allemande (ou, le cas échéant, une autre maison de clearing choisie pour exercer des options). Cette réglementation doit subsister sans limite de temps.

3.2.2.3 Membres étrangers de la SWX

Pour régler le problème des membres étrangers de la SWX, l'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 a modifié les dispositions suivantes:

- Le nouvel *art. 13, al. 3, let. e* a assujéti les membres étrangers de la SWX au droit de négociation comme les autres commerçants de titres suisses pour les titres suisses qu'ils négocient. Pour ces titres, le risque qu'un membre suisse de la bourse doive payer un droit de négociation supplémentaire non transférable si le système boursier attribue l'opération à un membre étranger est ainsi éliminé. Par la même occasion, on empêche les membres étrangers de se procurer des titres suisses sur le marché suisse pour les revendre ensuite francs d'impôt à leurs clients.
- Le nouvel *art. 17, al. 4* tient compte pour sa part du fait que les membres étrangers ne sont pas des résidents nationaux auprès desquels on peut contrôler le droit de négociation. Le versement correct du droit concernant les membres étrangers est garanti en le faisant prélever par la bourse suisse qui le facture ensuite à ses membres étrangers en vertu d'une modification du règlement de la bourse.
- Ne sont admis à une bourse suisse que les membres étrangers qui sont des commerçants professionnels de titres. Dans la mesure où ils sont assimilés aux commerçants de titres suisses pour le droit de négociation, il était normal de leur permettre de détenir un stock commercial de titres sans droit de timbre. Par conséquent, l'*art. 19, al. 2* dispose que les membres étrangers ne doivent pas non plus supporter le (demi) droit leur échéant dans la mesure où ils agissent pour leur propre compte.

Ces prescriptions seront également reprises dans le droit ordinaire.

3.2.2.4 Investisseurs exonérés

La loi fédérale urgente du 15 décembre 2000 a modifié l'art. 17 LT de manière à supprimer le droit de négociation sur les transactions conclues avec certains investisseurs. Pour ce qui est de ces dispositions, qui seront reprises dans le droit ordinaire, on relèvera ce qui suit:

L'exonération du droit d'émission des parts à des fonds de placement introduite en 1991 et l'exonération du droit de négociation accordée aux fonds de placement rendent superflue la disposition d'après lesquelles les prescriptions de la loi s'appliquent également aux ensembles de biens de caractère semblable aux fonds de placement; l'*art. 4, al. 2* peut donc être abrogé.

La direction suisse d'un fonds de placement était considérée jusqu'à présent comme un commerçant de titre assujéti; leur exonération du droit de négociation nécessite donc l'abrogation de l'*art. 13, al. 3, let. c*.

Pour décharger les investisseurs institutionnels du droit de négociation, il faut préciser, à l'*art. 17, al. 2*, que les commerçants de titres ne doivent pas acquitter ce droit lorsque leur contractant est un commerçant de titres enregistré ou un investisseur institutionnel exonéré du droit.

Les investisseurs qui sont exonérés du droit de négociation en tant qu'investisseurs institutionnels sont énumérés à l'*art. 17a*. Ce sont:

- les Etats étrangers et les banques nationales,
- les fonds de placement suisses définis par l'*art. 2* de la loi sur les fonds de placement,
- les fonds de placement étrangers définis par l'*art. 44* de cette loi,
- les institutions de prévoyance sociale étrangères énumérées à l'*al. 2*,
- les institutions de prévoyance professionnelle étrangères définies à l'*al. 3*,
- les assureurs-vie étrangers soumis, à l'étranger, à une surveillance équivalente à celle de la Confédération,
- les sociétés étrangères dont les actions sont cotées auprès d'une bourse reconnue et leurs sociétés affiliées étrangères consolidées.

3.2.2.5 Notion de commerçant de titres

Au sens de la loi fédérale urgente du 15 décembre 2000, les institutions suisses de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance liée sont également considérées comme des commerçants de titres lorsque leur actif comprend, d'après leur dernier bilan, des documents imposables d'une valeur supérieure à 10 millions de francs; il faut donc les mentionner à l'*art. 13, al. 3, let. d*. D'après l'*art. 13, al. 4*, sont considérées comme des institutions suisses de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance liée:

- les institutions de prévoyance au sens de l'*art. 48* de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) et de l'*art. 331* du code des obligations, ainsi que le fonds de garantie et l'institution supplétive au sens des *art. 56* et *60* LPP;
- les fondations de libre passage qui font également partie de la prévoyance professionnelle (2^e pilier);

- les institutions (notamment les fondations bancaires) énumérées à l’art. 1, al. 1, let. b, de l’ordonnance sur les déductions admises fiscalement pour les cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance (OPP3);
- les fondations de placement qui se consacrent au placement et à la gestion des fonds des institutions de prévoyance suisses.

Selon l’art. 13, al. 3, let. f, les institutions suisses d’assurances sociales sont considérées comme des commerçants de titres, de même que la Confédération, les cantons, les communes politiques et leurs établissements si leurs comptes font état de documents imposables d’une valeur de plus de 10 millions de francs. Conformément à l’art. 13, al. 5, les fonds de compensation de l’assurance-vieillesse et survivants et celui de l’assurance-chômage sont considérés comme des institutions suisses d’assurances sociales.

3.2.2.6 Commerce de titres suisses à une bourse étrangère

Une banque suisse qui achetait ou vendait des titres suisses à la virt-x par exemple, devait acquitter un demi-droit pour son contractant étranger. Pour supprimer cet inconvénient pour les commerçants de titres suisses, l’art. 19, al. 3, de la loi fédérale du 15 décembre 2000 instituant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de négociation a supprimé le demi-droit perçu sur ces transactions. Pour les raisons évoquées au ch. 3.2.1.6, il ne faut pas reprendre cette prescription dans le droit ordinaire. Il faut au contraire résoudre ce problème en étendant au commerce de titres suisses l’allègement général prévu à l’art. 19, al. 1, concernant les transactions conclues avec des banques et des agents de change étrangers.

3.2.2.7 Sociétés de capitaux et sociétés coopératives assujetties au droit de timbre

En adoptant l’arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999, les Chambres fédérales ont étendu l’assujettissement au droit de négociation aux banques étrangères affiliées à une bourse suisse; elles ont donc supprimé la restriction prévue à l’art. 13, al. 1, d’après laquelle l’assujettissement au droit suppose la participation d’un commerçant de titres *suisse*. En outre, les Chambres fédérales ont précisé, à l’art. 13, al. 3, let. d, que seules faisaient partie des commerçants de titres assujettis au droit les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés coopératives *suisses*, dont l’actif comprend, d’après le dernier bilan, des documents imposables d’une valeur supérieure à 10 millions de francs. Cette modification sera également transférée dans le droit ordinaire.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières

4.1.1 pour la Confédération

Dans son message du 14 décembre 1998, le Conseil fédéral a estimé à environ 20 millions de francs par an la diminution des revenus dus à l'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999. La diminution des revenus liée à la loi fédérale du 15 décembre 2000 instituant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de négociation est estimée à 220 millions. Cette estimation se base sur les relevés statistiques de l'administration et de la SWX et correspond aux calculs effectués à la fin 2000.

Les autres modifications décidées par les Chambres le 20 juin 2003 se traduiront par une diminution supplémentaire des revenus de 70 millions par an. Cette diminution découle de la hausse de la franchise du droit d'émission, de l'exonération des «corporates» étrangères du droit de négociation et de l'extension du champ d'application de l'art. 19, al. 1, LT au commerce de titres suisses.

Le rejet du paquet fiscal le 16 mai dernier a pour conséquence que les mesures supplémentaires décidées par le Parlement ne pourront pas entrer en vigueur, comme prévu, au début de 2005, mais seulement au début de 2006. La diminution supplémentaire de 70 millions de francs ne sera donc effective qu'une année plus tard. Le budget 2005 et le plan financier 2006 à 2008 en tiennent compte.

4.1.2 pour les cantons

Il n'y a pas de diminution des recettes pour les cantons, qui n'ont plus droit à une part des revenus des droits de timbre.

4.2 Conséquences sur l'état du personnel

4.2.1 pour la Confédération

La modification de la loi sur les droits de timbre n'a pas de conséquence sur l'état du personnel. Les mesures proposées peuvent être intégrées au système de décompte actuel.

4.2.2 pour les cantons

Les cantons ne participent pas à l'exécution de la loi sur les droits de timbre. Les modifications proposées n'ont donc aucun effet sur l'état de leur personnel.

4.3 Conséquences économiques

Le Conseil fédéral estime que les allègements fondés sur les dispositions urgentes qui doivent être reprises dans le droit ordinaire renforceront la place financière suisse. Tant l'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 que la loi fédérale du 15 décembre 2000 instaurant de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation ont pour but d'améliorer la compétitivité des banques et des sociétés financières suisses au niveau international. Comme la révision du 4 octobre 1991, la présente modification de la loi sur les droits de timbre doit leur permettre de conserver des opérations menacées sur le marché suisse et de reconquérir certaines affaires. Cette modification a également pour but de freiner la tendance des banques suisses à transférer à leurs filiales à l'étranger les opérations de gestion de fortune et les postes des agents de change qu'elles emploient et d'empêcher la concurrence étrangère d'augmenter sa part de marché en raison du droit de négociation.

Pour ce qui est du droit d'émission sur les actions et les parts à des sociétés à responsabilité limitée, la hausse de la franchise contribuera à promouvoir la création de capital-risque.

5 Programme de la législature

Dans son programme de la législature 1999 à 2003, le Conseil fédéral a indiqué qu'il proposerait une nouvelle modification des dispositions régissant le droit de timbre de négociation (FF 2000 2168 s., 2184). C'est la raison pour laquelle la modification de la LT faisait partie du paquet fiscal qui a été rejeté par le peuple le 16 mai dernier. Au moment de l'adoption du rapport sur la planification de la législature 2003 à 2007 (FF 2004 1035), on ne pouvait pas prédire ce résultat: c'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral n'a pas annoncé ce projet dans son rapport. La nécessité de la réforme du droit de négociation n'a toutefois pratiquement pas été contestée, ni au Parlement, ni dans les débats qui ont précédé la votation populaire. Le Conseil fédéral estime par conséquent que la modification de la LT adoptée par les Chambres fédérales le 20 juin 2003 est nécessaire pour la sauvegarde de la place financière suisse.

6 Relations avec le droit européen

6.1 Union européenne

L'Union européenne n'a pas émis de directives sur le droit de négociation. Dans le cadre de la concurrence fiscale, les États membres de l'UE ont cependant aboli ce droit. Avec les allègements prévus, la Suisse s'inscrit dans la même tendance.

Pour ce qui est du droit d'émission, les directives de l'Union européenne se bornent à prescrire que le taux du droit ne doit pas dépasser 1 %.

6.2

AGCS

Les transactions réalisées par des commerçants de titres peuvent être considérées comme constituant une activité entrant dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Conformément au principe de non-discrimination entre les résidents et les non-résidents, cet accord prévoit qu'un Etat membre ne doit pas désavantager un fournisseur étranger de services financiers en le taxant plus lourdement; or, les modifications proposées n'entraînent aucune discrimination de cet ordre. Ceci vaut également pour l'assujettissement des membres étrangers de la SWX en tant que commerçants de titres. Cette mesure n'est aucunement discriminatoire: il ne s'agit en fait que d'établir un égalité partielle avec les prestataires de services suisses. Quant aux autres mesures, elles n'imposent aucune charge fiscale aux prestataires de services étrangers.

7

Constitutionnalité

La compétence de la Confédération de prélever un droit de timbre sur les titres se fonde sur l'art. 132, al. 1, de la Constitution.

Message concernant une modification de la loi fédérale sur les droits de timbre

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2004
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	04.051
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.09.2004
Date	
Data	
Seite	4591-4608
Page	
Pagina	
Ref. No	10 137 948

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.