

La procédure de déclaration pour les revenus de capitaux mobiliers prévue par l'initiative Cattaneo vs. la réforme de la loi fédérale sur l'impôt anticipé

Comparaison n'est pas raison



Roberto Garruso

Expert fiscal dipl.,
spécialiste en finance et
comptabilité avec brevet fédéral



Danilo Delgado

Expert fiscal dipl.,
avocat

En matière d'impôt anticipé, le débiteur de la prestation imposable exécute son obligation soit par le paiement à l'AFC du montant de l'impôt anticipé dû, soit par la déclaration à cette autorité de la prestation imposable. Pour les revenus de capitaux mobiliers, le paiement de l'impôt constitue la règle et la procédure de déclaration constitue une exception dans certains cas bien définis. L'initiative parlementaire Nr. 19.428 déposée le 22 mars 2019 par Monsieur Rocco Cattaneo vise à changer de paradigme et, partant, à généraliser la procédure de déclaration à tous les revenus de capitaux mobiliers et ce, à l'instar de ce que prévoit la loi fédérale sur l'impôt anticipé concernant les prestations d'assurances. Le 23 juin 2020, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a proposé de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire en relevant que le fond de cette initiative pourra être discutée lors des débats en lien avec le projet de modification de la loi fédérale sur l'impôt anticipé.

(ch. V). Toutefois, au préalable, il convient de rappeler et de résumer les principes généraux en matière d'impôt anticipé (ch. II) et les objectifs visés par l'initiative parlementaire Nr. 19.428 (ch. III) ainsi que les objectifs de la réforme de loi fédérale sur l'impôt anticipé (ch. IV).

II. Principes généraux en matière d'impôt anticipé

A. But et objet de l'impôt anticipé

Depuis 1944, la Confédération prélève l'impôt anticipé (art. 132 al. 2 Constitution fédérale; RS 101). La réglementation en vigueur est fixée dans la loi fédérale sur l'impôt anticipé du 13 octobre 1965 (ci-après "LIA"; RS 642.21) qui a remplacé l'arrêté du Conseil fédéral du 1er septembre 1943 instituant un impôt anticipé ainsi que la loi fédérale concernant le droit de timbre sur les coupons.

Dans le système actuel, l'impôt anticipé est un impôt à la source, c'est-à-dire qu'il est perçu auprès du débiteur et non auprès du bénéficiaire de la prestation imposable. Pour les revenus de capitaux mobiliers, son taux est de 35% (art. 13 al. 1 let. a LIA).

Les principales caractéristiques de ce système fondé sur le principe du débiteur résident dans la simplicité et l'anonymat de la perception de l'impôt, qui est prélevé indépendamment de l'investisseur.

La perception de l'impôt anticipé poursuit deux objectifs.

Premièrement, et le taux élevé de l'impôt sur les rendements de capitaux mobiliers en témoigne, elle doit inciter les bénéficiaires des prestations imposables domiciliés en Suisse à déclarer régulièrement à l'autorité fiscale les revenus grevés de l'impôt anticipé et la fortune d'où proviennent ces revenus. A défaut, l'impôt anticipé n'est pas remboursé et constitue une charge définitive de 35% grevant les rendements en question. Par ailleurs, cette charge n'a aucun effet libératoire s'agissant de l'impôt sur le revenu (ICC/IFD). Ainsi, l'impôt anticipé constitue une mesure à promouvoir l'honnêteté fiscale. Par conséquent, l'impôt anticipé représente donc un

I. Introduction	152
II. Principes généraux en matière d'impôt anticipé	152
A. But et objet de l'impôt anticipé	152
B. Exécution de l'obligation fiscale	153
III. Le résumé des objectifs de l'initiative parlementaire Nr. 19.428 et la position de la CER-CN ainsi que quelques observations	155
IV. Le résumé des objectifs de la réforme de la loi fédérale sur l'impôt anticipé et quelques observations	156
V. Comparaison de l'initiative parlementaire Nr.19.428 et de la réforme de l'impôt anticipé au regard de leur but commun	156
VI. Conclusion	157

I. Introduction

Nous comparons ci-dessous le but commun de l'initiative parlementaire Nr. 19.428 et de la réforme de l'impôt anticipé

impôt garantissant la déclaration complète des revenus à l'autorité de taxation.

L'impôt anticipé est remboursé (art. 1 al. 2 LIA) par les autorités fiscales aux contribuables suisses, soit sous forme d'imputation sur les impôts cantonaux et communaux, soit en espèces, moyennant le respect de conditions générales (art. 21 LIA) et spéciales tenant compte du statut juridique du bénéficiaire (art. 22 à 28 LIA). Pour les personnes physiques, nous rappelons que le droit au remboursement est soumis aux conditions cumulatives suivantes:

- a) droit de jouissance sur les valeurs à l'origine du rendement soumis à l'impôt anticipé au moment de l'échéance de la prestation imposable (art. 21 al. 1 LIA),
- b) domicile en Suisse à l'échéance de la prestation imposable (art. 22 al. 1 LIA),
- c) déclaration du rendement soumis à l'impôt anticipé (art. 23 al. 1 LIA), et
- d) absence d'évasion fiscale (art. 21 al. 2 LIA).

Par ailleurs, le droit au remboursement de l'impôt anticipé s'éteint si la demande n'est pas présentée à l'autorité fiscale compétente dans les trois ans après l'expiration de l'année civile au cours de laquelle la prestation est échue (art. 32 al. 1 LIA).

Deuxièmement, l'impôt anticipé constitue une charge définitive, qui est voulue par le législateur afin de lutter contre la soustraction fiscale, pour deux types de contribuable:

- e) grevés de l'impôt anticipé et la fortune qui les ont produits ou, pour les personnes morales, si ces revenus ne figurent pas dans la comptabilité, et
- f) les personnes qui sont domiciliées ou qui ont leur siège à l'étranger, à l'exception des cas qui sont couverts par une éventuelle convention de double imposition conclue entre la Suisse et l'Etat étranger concerné.

Comme évoqué ci-dessus, l'impôt anticipé n'est pas un impôt de substitution pour les impôts ordinaires (aucun effet libératoire). Sur certains types de revenus définis dans la loi, il est en effet conçu comme un paiement anticipé de l'impôt sur le revenu auprès du débiteur de la prestation imposable. Le système du remboursement de l'impôt anticipé vient concrétiser le concept de l'impôt anticipé et permet ainsi de coordonner l'impôt anticipé avec l'impôt sur le revenu.

Il y a lieu de relever que, depuis son introduction, l'impôt anticipé offre chaque année des recettes importantes à la Confédération, représentées par les montants prélevés à la source qui n'ont pas été remboursés aux bénéficiaires des rendements frappés de l'impôt. Au surplus, grâce au système actuel (principe du débiteur), la Confédération dispose d'une source supplémentaire de revenus, à savoir les intérêts sur montants destinés à être remboursés aux bénéficiaires. En effet, comme les ayants droits ne peuvent généralement pas solliciter le remboursement avant la fin de l'année civile au

cours de laquelle la prestation imposable est échue (art. 29 al. 2 LIA), les sommes retenues restent durant la période entre la perception de l'impôt anticipé et son remboursement (parfois une année ou plus en fonction de la procédure fiscale du contribuable) dans les caisses de la Confédération. Ce faisant, ces sommes constituent une ligne de crédit avantageuse pour la Confédération, surtout que l'impôt anticipé est remboursé aux contribuables sans intérêts (art. 31 al. 4 LIA).

Les cantons participent au produit annuel net de l'impôt anticipé, à concurrence 10 pour cent (art. 132 al. 2 Cst.).

Quand bien même l'impôt anticipé est versé par le fournisseur de la prestation et mis à la charge du bénéficiaire (art. 14 al. 1 LIA), le revenu imposable doit être déclaré dans la déclaration d'impôts. A défaut d'une telle déclaration, l'autorité fiscale peut engager une procédure pénale et une procédure en rappel d'impôt. Dans ce cas, l'impôt anticipé n'est pas remboursé.

La Confédération perçoit l'impôt anticipé sur les revenus de capitaux mobiliers, sur les gains de loterie et sur certaines prestations d'assurances. La condition indispensable pour que l'impôt anticipé soit perçu est que le débiteur des revenus ou des prestations soit domicilié en Suisse (art. 1 al. 1 LIA).

Sont assujettis à l'impôt, les débiteurs qui ont leur domicile en Suisse. L'impôt anticipé ne s'applique pas aux rendements de débiteurs étrangers, même si ces rendements sont soumis aux impôts suisses sur le revenu et sur la fortune.

L'impôt anticipé sur les revenus de capitaux mobiliers a pour objet les *intérêts*, les rentes, les participations aux bénéfices et tous les autres rendements (art. 4 LIA), notamment des obligations^[1], d'actions, parts sociales sur des sociétés à responsabilité limitée, des sociétés coopératives, de bons de participation ou de bons de jouissance, émis par une personne domiciliée en Suisse.

Nous notons que de nombreux groupes suisses émettent leurs obligations non pas en Suisse, mais par l'entremise de véhicules étrangers pour éluder l'impôt anticipé et ce, afin d'éviter le prélèvement de l'impôt anticipé sur les intérêts obligataires. En effet, ces groupes suisses sont forcés à cela par les investisseurs étrangers qui renoncent à être présents sur le marché suisse des capitaux, faute pour eux de pouvoir obtenir le remboursement de l'impôt anticipé grevant ses intérêts obligataires.

B. Exécution de l'obligation fiscale

En matière d'impôt anticipé, le débiteur de la prestation imposable exécute son obligation soit par le paiement à l'Administration fédérale des contributions du montant de l'impôt anticipé dû, soit par la déclaration à cette autorité de la prestation imposable (art. 11 LIA).

[1] Pour la définition d'une obligation, cf. Circulaire AFC Nr. 47 du 25 juillet 2019 concernant les obligations dites "de caisse" ou "d'emprunt".

Nous notons que, déjà dans la première version de la LIA du 13 octobre 1965, le législateur avait prévu à l'art. 19 aLIA la possibilité d'accomplir son obligation fiscale au moyen d'une déclaration. A l'époque, cette procédure émanait de la pratique de l'Administration fédérale des contributions (ci-après: "AFC") qui, "[...]dans certains cas où la perception suivie du remboursement de l'impôt provoquerait des travaux inutiles ou disproportionnés, ou aurait des conséquences rigoureuses" avait pour habitude "[...]de ne pas percevoir l'impôt mais d'exiger qu'une déclaration de la prestation imposable, également dans le cas des rendements de capitaux, comme par exemple pour les excédents de liquidation, actions gratuites, dividende en nature, etc.[...]" [2].

Par le paiement de l'impôt, le débiteur de l'impôt (le contribuable) doit calculer lui-même l'impôt anticipé dû (taxation spontanée), le déclarer spontanément dans les 30 jours suivant l'échéance de la prestation au moyen de la formule appropriée et le verser à l'AFC.

Par la procédure de la déclaration, la perception à la source de l'impôt est remplacée par une déclaration du contribuable à l'AFC. Avec cette déclaration, l'imposition de la prestation versée doit faire l'objet de garanties dans le cadre des impôts directs.

Par ailleurs, lors de chacune des demandes de procédure de déclaration, il y a lieu de noter que l'anonymat liée à la perception de l'impôt anticipé tombe. Cela signifie que chaque débiteur qui veut remplir son obligation fiscale par la procédure de déclaration est obligée de nommer ouvertement les bénéficiaires des prestations soumises à l'impôt anticipé.

En principe, l'obligation fiscale n'est réalisée que par le paiement de l'impôt. La procédure n'étant la règle que pour le versement de prestations d'assurances-vie (prestation en capital d'assurances-vie, rente viagère et pensions) et les gains en nature provenant de jeux d'argent ainsi que de jeux d'adresse ou de loteries destinées à promouvoir les ventes.

La procédure de déclaration en matière d'impôt sur les rendements des capitaux mobiliers est en revanche exceptionnelle, strictement délimitée et peut être demandée si le versement de l'impôt entraînerait des complications inutiles ou des rigueurs manifestes (art. 20 LIA). L'ordonnance d'application de la LIA (ci-après: OIA; RS 642.211) décrit les cas exhaustivement dans lesquels la procédure de déclaration peut être admise (art. 24 OIA ss.).

Il est intéressant de relever que, à l'époque déjà, le Conseil fédéral considérait que "[c]ette procédure de déclaration a toutefois ses limites. D'une part, il ne faut pas oublier qu'elle apporte un certain avantage à celui qui reçoit une prestation non diminuée de l'impôt, par rapport à celui qui doit attendre plusieurs mois depuis la déduction de l'impôt avant d'en obtenir le remboursement. D'autre part, si elle apparaît au contribuable et au requérant comme une

simplification, elle peut néanmoins conduire à des complications administratives disproportionnées" [3].

Concrètement, la déclaration remplaçant le paiement de l'impôt peut être accordée dans les cas suivants:

- a) pour les prestations d'assurances (art. 19 LIA). Dans la mesure où, avant le versement, le preneur d'assurance ou un ayant droit signifie par écrit à son assureur son opposition la déclaration, l'impôt doit alors être versé. Dans cette hypothèse, l'assureur doit alors payer spontanément l'impôt à l'AFC, dans les 30 jours après l'expiration de chaque mois, pour les prestations faites pendant ce mois (art. 49 OIA);
- b) exceptionnellement pour les prestations échues au cours des années précédentes dont on a perçu l'impôt à l'occasion d'un contrôle, pour les actions gratuites, pour les dividendes en nature, pour les rachats de ses droits de participation ou pour les prestations qui arrivent à échéance à la suite de transfert du siège à l'étranger (art. 24 OIA). S'agissant des actions gratuites, il ne s'agit que d'un simple transfert de réserves dans le capital, il va de soi que la perception de l'impôt anticipé serait difficilement réalisable. S'agissant d'une distribution d'un dividende en nature, celle-ci ne peut pas être réduite du montant de l'impôt anticipé comme l'est un dividende en espèces. En effet, à défaut d'une telle procédure de déclaration, le débiteur de la prestation pourrait être obligé à contracter un crédit afin d'exécuter son obligation fiscale, soit entraînant une rigueur manifeste qui n'est pas souhaité par le système fiscal suisse. Dans ces cas, les conditions cumulatives suivantes doivent être réunies: (i) tous les destinataires de l'impôt doivent pouvoir prétendre, d'après la loi et l'ordonnance, au remboursement de cet impôt, (ii) le nombre de bénéficiaires de la prestation ne doit pas être supérieur à vingt, (iii) une demande doit être adressée à l'AFC avec des indications précises;
- c) pour les dividendes sur participations dans un groupe suisse (art. 26a OIA). La société qui détient directement au moins 20% du capital d'une autre société, peut, au moyen d'une formule officielle, recevoir de la société détenue ses dividendes sans qu'ils soient grevés de l'impôt anticipé. La procédure de déclaration n'est, dans tous les cas, admissible que si les bénéficiaires de la prestation auraient droit au remboursement;
- d) pour les dividendes sur participations dans un groupe international. Conformément à l'Ordonnance sur le dégrèvement des dividendes suisses payés dans les cas de participations importantes détenues par des sociétés étrangères du 22 décembre 2004, les sociétés étrangères peuvent, selon les conventions de double imposition, demander directement le dégrèvement à la source au moyen de la procédure de déclaration. En général, une participation de minimum 20% à la société suisse est nécessaire, si la convention de double imposition correspondante ne prescrit rien d'autre.

[2] Cf. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur l'impôt anticipé du 18 octobre 1963 in: FF 1963 II 937, 962 (ci-après: Message LIA).

[3] Message LIA (note 2).

e) pour les gains en nature provenant de jeux d'argent ainsi que de jeux d'adresse ou de loteries destinées à promouvoir les ventes. Dans ces cas, la procédure de déclaration est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2019.

III. Le résumé des objectifs de l'initiative parlementaire Nr. 19.428 et la position de la CER-CN ainsi que quelques observations

Sous le titre "Mettre un terme au «stationnement» de l'argent des épargnants, des PME et du marché des capitaux dans les caisses fédérales", l'initiative parlementaire Nr. 19.428 (ci-après: "lv.pa.19.428"), déposée au Conseil national le 23 mars 2019 par le Conseiller national tessinois Rocco Cattaneo, poursuit un triple but qui devrait être atteint par la généralisation de l'application de la procédure de déclaration à l'ensemble des revenus des capitaux mobiliers:

- a) laisser intégralement aux bénéficiaires les liquidités générées par l'extension du champ d'application de la procédure de déclaration remplaçant le paiement de l'impôt anticipé et généraliser celle-ci à tous les revenus de capitaux mobiliers. En raison du système de paiement/remboursement actuellement applicable à l'impôt anticipé grevant la majorité des dividendes distribués par des sociétés suisses, ainsi que le paiement d'intérêts, l'auteur de l'initiative observe en effet que plus de 10 milliards de francs en moyenne reposent en permanence auprès de l'AFC en attente de remboursement ;
- b) éliminer les charges administratives inutiles pour toutes les parties (bénéficiaires de revenus, débiteurs et autorités fiscales) en assouplissant et simplifiant la procédure de déclaration. A ce propos, l'auteur est d'avis que "[...] la numérisation offre certainement des solutions adéquates";
- c) rendre le marché suisse des capitaux plus attrayant pour les investisseurs étrangers.

Toujours en raison du système de paiement/remboursement, au niveau interne suisse, l'auteur souligne l'effet de l'impôt anticipé qui peut priver "[...] pendant des mois voire des années" les épargnants et des PME "[...] de liquidités souvent importantes". Au niveau international, l'auteur observe que le but fiscal de l'impôt anticipé, bien qu'il puisse la plupart du temps être limité, voire évité, par l'existence d'une convention de double imposition, a pour effet de dissuader les investisseurs étrangers, en particulier les investisseurs institutionnels, d'investir en Suisse. Il conclut dès lors que "[...] [c]et effet pervers de l'impôt anticipé au niveau international est particulièrement désavantageux pour le marché suisse des capitaux et pour l'économie suisse en général".

Par ailleurs, l'auteur relève que la procédure de déclaration est la règle concernant les prestations d'assurance. Dans son rapport du 23 juin 2020, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (ci-après "CER-N") propose toutefois de ne pas donner suite à cette initiative.

Elle justifie sommairement sa position en se référant à la révision en cours de la LIA et considère dans ce contexte qu'"[i]l n'est donc pas nécessaire à ce stade de débiter parallèlement un

nouveau chantier législatif". La CER-N est en effet d'avis que la modification en cours de la LIA, "[...] prévoit le passage du système du débiteur à celui de l'agent payeur, et répond ainsi, du moins en partie, aux préoccupations soulevées par l'initiative (la privation importante de liquidités pour les entreprises et le renforcement du marché suisse des capitaux)" et que pour le surplus, "[m]ême si cette réforme ne prévoit pas l'extension/généralisation de la procédure de déclaration volontaire que souhaite introduire l'initiative, la commission estime que cette proposition pourra être examinée lors de la discussion au Parlement sur le projet que présentera le Conseil fédéral à l'issue de la procédure de consultation".

Aussi, tout en reconnaissant que les buts de l'lv.pa.19.428 et de la réforme de l'impôt anticipé ne sont pourtant pas identiques, elle estime néanmoins que le sort de cette initiative pourra être commun à celui de la réforme en cours. A ce propos, il est probablement utile de rappeler que la réforme de la LIA en cours émane également d'une initiative parlementaire Nr. 17.494 déposée au Conseil national le 23 octobre 2017 par cette même CER-N.

Dans ce contexte, nous pouvons nous demander s'il est effectivement possible de faire "d'une pierre, deux coups" comme le propose la CER-N en traitant l'lv.pa.19.428 dans le cadre de la réforme en cours de l'impôt anticipé.

Pour répondre à cette question, dans la suite de la présente contribution, nous rappellerons brièvement les buts de la réforme de la loi fédérale sur l'impôt anticipé et déterminerons l'objectif commun avec l'lv.pa.428.

Avant cela, s'agissant de la mise en place d'une procédure de déclaration généralisée, nous observons que le Conseil fédéral relève qu'"il serait également possible de garantir la perception des impôts sur le revenu et sur la fortune au moyen d'une procédure de déclaration, en lieu et place d'un système de déduction fiscale. Le système que la Suisse applique dans le cadre de l'EAR pourrait par exemple être étendu au territoire suisse lui-même"^[4]. Par contre, elle note que "[d]ans le cadre des débats de politique intérieure menés ces dernières années en Suisse, le secret bancaire fiscal revêt cependant toujours une grande importance. Il est considéré comme emblématique de la protection de la sphère privée financière ainsi que de la relation de confiance qui doit exister entre les citoyens et l'État. Dans ce contexte, le Conseil fédéral renonce donc en l'espèce à proposer une procédure de déclaration en Suisse"^[5].

A cet égard, nous relevons que le Conseil fédéral semble confondre une procédure d'échange automatique de renseignements (EAR) avec une procédure de déclaration qui reste volontaire, soit à la demande expresse du contribuable.

Par ailleurs, pour défendre sa position, elle cite un soi-disant "secret bancaire fiscal". Nous notons que cette notion n'a aucune base légale. Cela étant, aucun intérêt public s'oppose à lever ce soi-disant "secret bancaire fiscal", dans la mesure où

[4] Cf. Rapport explicatif, p. 17.

[5] Cf. Rapport explicatif, p. 18.

la procédure de déclaration serait faite à la demande expresse du bénéficiaire de la prestation. Dans un certain sens, le bénéficiaire de la prestation est le seul détenteur de ce soi-disant "secret bancaire fiscal", car il est libre de choisir et donc de décider entre une retenue à la source de l'impôt anticipé de 35% et une procédure de déclaration.

Quant à l'idée de généraliser la procédure de déclaration, nous insistons sur le fait que, dans le système fiscal actuel, afin d'éviter d'heurter le but de la garantie de l'impôt anticipé, cette procédure est admissible exceptionnellement que dans certains cas spécifiques lorsque le prélèvement de l'impôt anticipé serait manifestement inadéquat. Partant, une telle généralisation pourrait affaiblir ce but.

D'autre part, en droit interne suisse, une généralisation de la procédure de déclaration à l'ensemble des revenus de capitaux mobiliers pourrait être plus complexe qu'elle n'y paraît, voire même problématique dans certains cas pourtant fréquents en pratique, telles que les distributions dissimulées de bénéfice. Enfin, et surtout, cette procédure de déclaration ne peut pas être comparée sans autre avec la procédure de déclaration pour les prestations d'assurances qui n'entraîne généralement pas d'interprétation juridique.

IV. Le résumé des objectifs de la réforme de la loi fédérale sur l'impôt anticipé et quelques observations

A teneur du rapport explicatif du Conseil fédéral relatif à la loi sur l'impôt anticipé du 3 avril 2020 (ci-après: le "Rapport explicatif"), les buts de la réforme envisagée sont doubles[6]:

- a) renforcement du marché des capitaux de tiers par la suppression de l'impôt anticipé sur les revenus d'intérêts. A cet égard, le Conseil fédéral observe que de nombreux groupes suisses émettent leurs obligations non pas en Suisse, mais par l'entremise de véhicules étrangers pour éluder l'impôt anticipé[7]. Aussi, et en dépit d'une place financière d'importance mondiale, le Conseil fédéral constate que la Suisse se présente comme un pays peu attractif, "voire sous-développé" en matière d'émission d'obligations. Il est en effet frappant de constater que le volume des obligations émises en Suisse représente moins de 10% de son PIB, alors qu'au Luxembourg il atteint 2270% de son PIB[8]. Le Conseil fédéral conclut dès lors que "[c]ette situation a des effets négatifs sur l'ensemble de la place économique suisse, car la création de valeur liée au marché des capitaux de tiers est elle aussi exportée et ne profite donc pas à notre pays"[9];
- b) renforcement de la fonction de garantie envers les personnes physiques domiciliées en Suisse par la soumission à cet impôt des rendements d'intérêts de

source étrangère. Cet objectif, qui n'a rien à voir avec le premier, découle d'une volonté de l'administration fiscale, qui voit "une importante lacune" dans la fonction de garantie de l'impôt anticipé. Il est cependant permis d'en douter, lorsque l'on compare les 35 millions de recettes fiscales attendus de cette mesure[10] avec les quelque 8 milliards que rapporte l'impôt anticipé chaque année. En l'état actuel, cette lacune ne représente en définitive que 0,4% des recettes fiscales et n'est probablement pas vouée à gagner en importance dans l'environnement de taux très bas que nous connaissons depuis déjà plusieurs années.

V. Comparaison de l'initiative parlementaire Nr. 19.428 et de la réforme de l'impôt anticipé au regard de leur but commun

Bien que la portée de ces deux objets ne soit pas la même, ils partagent néanmoins un but commun, soit celui de renforcer l'attractivité du marché suisse des capitaux pour les investisseurs.

Nous nous focaliserons à comparer ce but commun.

A ce propos, cette attractivité ne peut se mesurer que dans la perspective d'investisseur étranger, étant rappelé, que dans la réforme de l'impôt anticipé, l'impôt anticipé ne serait plus prélevé pour un investisseur qui est une personne morale suisse.

De son côté, l'lv.pa.19.428 préconise une application généralisée de la procédure de déclaration à l'ensemble des rendements des capitaux mobiliers. Ce faisant, elle entend renforcer l'attractivité du marché suisse des capitaux en évitant que des sommes importantes à rembourser ne soient immobilisées auprès de l'AFC (comme rappelé ci-dessus ne portant au demeurant pas intérêts – art. 31 al. 4 LIA). Si ce moyen peut sembler de prime abord opportun, faut-il encore que la procédure de déclaration puisse effectivement s'appliquer car, dans ce contexte, le système que connaît déjà la LIA ne changerait pas.

En effet, il ne faut pas perdre de vue que la procédure de déclaration resterait toutefois applicable qu'à condition que le bénéficiaire effectif des rendements grevés satisfasse aux conditions strictes de remboursement de l'impôt anticipé, comme c'est d'ailleurs déjà le cas aujourd'hui (art. 20 LIA et 24 OIA et ss.). A défaut, pour quelque motif que ce soit, le paiement de l'impôt anticipé resterait obligatoire sans possibilité de remboursement. Au niveau international, la condition de bénéficiaire effectif continuerait également à s'examiner sous le double aspect de l'indépendance économique et juridique de la société requérante vis-à-vis de son actionnariat[11].

Aussi, si nous réfléchissons en termes d'attractivité du marché suisse des capitaux pour des investisseurs étrangers, au moyen de la seule extension de la procédure de déclaration,

[6] Pour une analyse critique, cf. STEFAN KEGLMAIER/CHARLES HERMANN, Une occasion manquée pourquoi le projet de réforme de la loi sur l'impôt anticipé du Conseil fédéral est dénué de bons sens, in: EF 2020/8, pp. 513-516 et la prise de position du 10 juillet 2020 de l'Ordre romand des Experts fiscaux diplômés, consultable sur le site: <http://www.oref.ch/site/fr/consultations> (31.08.2020), à laquelle les auteurs ont pris part.

[7] Cf. Rapport explicatif, p. 9.

[8] Cf. Rapport explicatif, p. 9.

[9] Cf. Rapport explicatif, p. 9.

[10] Cf. Rapport explicatif, p. 50.

[11] Cf. notamment les développements jurisprudentiels de ces dernières années, notamment l'arrêt du Tribunal fédéral du 27 novembre 2015, 2C_752/2014.

l'lv.pa.19.428 n'atteint probablement pas son but. En effet, ce moyen n'incitera manifestement pas un investisseur étranger, sis dans une juridiction avec laquelle la Suisse n'a pas conclu de convention en vue d'éviter les doubles impositions à être présent sur le marché suisse des capitaux, faute pour lui de pouvoir obtenir le remboursement de l'impôt anticipé grevant ses intérêts obligataires. Or, de nombreux fonds de placement, notamment pour des raisons règlementaires, sont aujourd'hui établis dans des juridictions ne disposant pas de CDI avec la Suisse, si bien qu'ils organisent leurs investissements au-travers de juridictions telles que le Luxembourg.

Dans ce contexte, il ressort que l'attractivité du marché suisse des capitaux se mesure moins à l'aune de la disponibilité des liquidités qu'à l'absence pure et simple d'impôt anticipé.

Avec cette même ambition, la réforme de la LIA entend renforcer l'attractivité de la place économique suisse en supprimant l'impôt anticipé sur les rendements d'obligations pour les investisseurs étrangers et les personnes morales sises en Suisse.

Si le spectre de la réforme de l'impôt anticipé semble de prime abord moins large que celui de l'lv.pa.19.428, il est toutefois plus ciblé sur les activités de financement depuis la Suisse par la suppression de l'impôt anticipé sur les rendements d'intérêts pour les investisseurs étrangers et les personnes morales sises en Suisse. Ce faisant, il contribue pleinement à l'amélioration de l'attractivité du marché obligataire suisse, non seulement pour les investisseurs suisses mais également pour des investisseurs non conventionnés. Dans un tel contexte, la Suisse disposera, enfin, d'un cadre juridique favorisant la levée de fonds importants depuis son territoire et à la mesure de l'importance que représente sa place financière au niveau international.

VI. Conclusion

Nous rappelons que la portée de ces deux objets n'étant pas la même, il serait difficile de les comparer exhaustivement. Néanmoins, ils partagent un but commun, soit celui de renforcer l'attractivité du marché suisse des capitaux pour les investisseurs étrangers.

L'lv.pa.19.428 a l'ambition de faire du neuf avec de l'ancien puisque les objets de l'impôt anticipé ne changent pas. Cela étant, la procédure de déclaration ne revient nullement à exonérer de l'impôt anticipé le rendement imposable. Aussi, il s'agirait, pour son application, et comme c'est le cas actuellement, de réunir les conditions strictes permettant le remboursement de l'impôt anticipé. Or, ceci n'est pas possible pour un investisseur sis dans une juridiction avec laquelle la Suisse n'a pas de CDI. En cela, l'lv.pa.19.428 ne contribue pas à renforcer l'attractivité du marché suisse des capitaux pour ce type d'investisseurs, si bien que nous sommes d'avis qu'elle loupe sa cible. Nous rappelons que la procédure de déclaration ne revient nullement à exonérer de l'impôt anticipé le rendement imposable.

Sous cet aspect, le projet de réforme de l'impôt anticipé serait plus ciblé et ce, en supprimant l'impôt anticipé sur les intérêts applicables essentiellement dans les activités de financement. Dès lors et de manière plus générale, nous sommes d'avis que l'lv.pa.19.428 et la réforme de l'impôt anticipé devraient être traités distinctement étant donné que la portée de ces deux objets ne sont pas les mêmes.

S'agissant de mettre un terme au "*stationnement de l'argent des épargnants*", il est vrai que grâce à l'lv.pa.19.428 le but pourrait être atteint et ce, spécifiquement pour des contribuables suisses qui réuniraient les conditions du remboursement. Elle pourrait donc être louable sur ce point tout en restant attentif aux obstacles que pourraient surgir d'une généralisation de la procédure de déclaration.