

CONFIDENTIELNon destiné à publication

Berne, le 27 octobre 1976

R a p p o r t

sur des questions posées par des membres de la
Commission du Conseil des Etats lors de sa réunion du 13 août 1976

A. Questions relatives à l'accord italo-suisse sur l'imposition des frontaliers

1. Les raisons qui expliquent l'absence d'une définition du "frontalier" sont évoquées dans le message du Conseil fédéral du 2 juillet 1975, chiffre 3. On peut ajouter les considérations suivantes:

- une précision d'ordre kilométrique sur la distance maximum devant séparer la frontière du lieu de travail d'une part et du domicile d'autre part (comme dans nos relations avec l'Allemagne) n'est guère possible en raison du tracé de la frontière entre l'Italie et le canton du Tessin notamment;
- l'absence d'une définition dans nos relations avec l'Autriche et la France n'a jusqu'ici jamais posé de problème;
- il a paru préférable aux négociateurs suisses et italiens de résoudre les difficultés éventuelles cas par cas plutôt que de chercher à poser une règle abstraite et générale difficile à élaborer.

2. La répartition entre les communes italiennes intéressées de la compensation financière versée par la Suisse a fait l'objet en Italie d'une réglementation. Il existe un "Consorzio fra i comuni italiani di frontiera con il Canton Ticino aderenti alla Conferenza permanente" dont les Statuts ont été approuvés par le Ministère italien de l'intérieur en août 1974 (c'est-à-dire avant même la signature de l'accord). Rien ne permet de penser que les communes italiennes qui recevront la compensation seront préteritées sur un autre plan, p.ex. par une réduction des versements effectués par le Gouvernement central de Rome à divers titres. Il s'agit toutefois là d'une question de politique intérieure italienne dans laquelle les autorités suisses ne peuvent guère s'immiscer.

Le caractère non-réciproque de la réglementation (absence de compensation de l'Italie à la Suisse pour les frontaliers suisses travaillant en Italie) a pu paraître peu satisfaisant du point de vue optique; cette absence de parallélisme s'explique par des considérations pratiques (montant négligeable de la compensation qui devrait être versée à ce titre par l'Italie).

3. Si l'accord sur l'imposition des frontaliers entre en vigueur, que ce soit en même temps que la convention de double imposition ou séparément, les impôts devront être restitués dès 1974 par les trois cantons à l'Italie dans les conditions prévues par l'accord. Les cantons ont réservé les montants nécessaires à cet effet, soit en constituant des provisions soit en créant un compte spécial bloqué auprès de leur Banque cantonale. Les intérêts des sommes ainsi immobilisées appartiennent à la Suisse (l'Italie a déjà demandé des précisions au sujet de ces intérêts et estimé qu'ils lui appartenaient).

B. Questions relatives à la convention de double imposition (CDI)

1. Le titre et le préambule sont une innovation dans le droit fiscal international de la Confédération. Cette innovation ne peut s'expliquer que par le caractère très particulier des relations économiques et financières entre la Suisse et l'Italie. C'est cette situation spéciale qui permettra à l'avenir de rejeter les demandes d'autres Etats qui invoqueraient le précédent italien. Quant au contenu matériel du préambule, il ne comprend aucune affirmation allant au-delà des dispositions de la convention et ne peut en aucune manière aboutir à une détérioration ou à un affaiblissement des dispositions de la convention elle-même.

2. La pratique conventionnelle italienne concernant l'imposition des dividendes n'est guère connue puisque la Suisse est le premier (et à ce jour encore le seul) Etat à avoir conclu une CDI avec l'Italie depuis la réforme fiscale de 1974. Dans ses CDI antérieures à la réforme, l'Italie s'en tenait au taux de 15 % pour tous les dividendes dans la très grande majorité de ses conventions. Les rares exceptions s'expliquaient soit par les particularités des relations économiques existant avec l'autre Etat contractant soit par les particularités du système fiscal de cet autre Etat.

3. De l'avis des milieux industriels suisses les plus directement intéressés, la force attractive de l'établissement stable ne présente guère d'importance pratique. Son maintien dans les articles 10 à 12 de la CDI représente une bavure à caractère essentiellement optique.

4. Lorsque l'on prétend que la Suisse est le 2e investisseur étranger en Italie, les sociétés suisses de base (y compris les sociétés d'exploitation de brevets) sont comprises dans la statistique car il n'existe aucun moyen de dissocier les investissements authentiquement suisses des investissements étrangers transitant par la Suisse. Il convient au surplus de noter que ces statistiques sont d'origine italienne et non suisse puisqu'il n'existe dans notre pays aucune possibilité d'obtenir des chiffres sur les investissements à l'étranger.

Les sociétés suisses de base qui encaissent des revenus italiens pour le compte de tiers (relation fiduciaire) ne pourront pas se prévaloir des avantages de la CDI (art. 4, al. 5, let. a, et art. 10 à 12, al. 2).

5. On a demandé des comparaisons de charges fiscales entre les deux pays. A vrai dire de telles comparaisons sont très difficiles à établir et, même lorsqu'elles ont été élaborées avec le plus grand soin, sujettes à la plus grande caution. Il faut en effet tenir compte, dans de telles comparaisons, non seulement des taux d'impôts, mais également du mode de détermination du revenu imposable: déductions personnelles, abattements sociaux, règles d'amortissement; des questions telles que la correspondance ou non des périodes de calcul et fiscales ou la répartition des ressources fiscales de l'Etat entre imposition directe et indirecte peuvent également contribuer à fausser le résultat. Pour toutes ces raisons, l'administration préfère renoncer à présenter des comparaisons qui risquent d'être fallacieuses.

6. Il est difficile d'établir des relations entre cette CDI et les mesures internes italiennes contre la fuite des capitaux. Il est en particulier difficile aux autorités suisses d'intervenir auprès des autorités italiennes pour défendre la situation des Suisses d'Italie en se fondant sur la CDI puisque cette dernière convention est déjà une concession italienne à l'égard de la Suisse. Il faut toutefois relever trois modifications importantes au projet de loi initial italien. Le délai de rapatriement des capitaux exportés illégalement, fixé à l'origine au 19 août 1976, a été reporté de trois mois, soit jusqu'au 19 novembre 1976. Ensuite, l'obligation de déclaration et de rapatriement des biens possédés de manière illicite à l'étranger est limitée aux personnes qui possèdent la nationalité italienne: les personnes de nationalité étrangère en sont dispensées. Il s'agit là d'une concession majeure des autorités italiennes au bénéfice de tous nos compatriotes résidant en Italie qui ne possèdent pas la double nationalité. Un dernier point enfin concerne la fortune immobilière: les immeubles sis à l'étranger que possèdent des Italiens (mais non des étrangers) doivent être déclarés à l'Office italien des changes et les revenus doivent être rapatriés: en revanche, les propriétaires italiens ne sont plus tenus de les vendre et de rapatrier le produit de la vente; cette concession sera particulièrement appréciée du canton du Tessin où on craignait que l'obligation de réaliser les immeubles ne provoque un effondrement du marché immobilier.

7. Le Gouvernement italien a approuvé à fin septembre 1976 un projet de loi portant approbation de la convention; diverses formalités doivent encore être accomplies avant que le Parlement ne soit officiellement saisi de l'affaire. Lors sa visite récente à Rome, le Secrétaire général du Département politique a eu l'occasion de s'entretenir de cette question avec ses interlocuteurs italiens et d'insister sur l'importance que divers milieux suisses attribuent à l'approbation parlementaire en Italie de la convention de double imposition. Les Secrétaires généraux des deux Chambres du Parlement, que l'Ambassadeur Weitnauer a également eu l'occasion de rencontrer, ont promis de mettre tout en oeuvre pour accélérer la procédure dans toute la mesure du possible.

C. Liens entre l'accord sur les frontaliers et la convention de double imposition

Le Conseil fédéral avait à l'époque accepté au vu de considérations politiques la négociation séparée mais parallèle de l'accord sur l'imposition des frontaliers et de la convention de double imposition (CDI). Si la Commission du Conseil des Etats entend, lors de l'approbation, maintenir malgré tout un lien entre les deux textes, il faudrait au moins éviter de le faire dans le texte de l'arrêté fédéral; les inconvénients d'une telle solution sont nombreux:

- irréversibilité de la solution;
- pression trop voyante et peu diplomatique sur l'Italie;
- nécessité d'une navette avec le Conseil national qui a approuvé les deux arrêtés fédéraux selon les propositions du Conseil fédéral.