

*Titre et préambule***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

*Einziger Artikel***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Article unique***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	72 Stimmen
Dagegen	49 Stimmen

Postulat der Kommission

Das neue schweizerisch-französische Doppelbesteuerungsabkommen vom 9. September 1966 enthält verschiedene Bestimmungen, die den schweizerischen Interessen eindeutig zuwiderlaufen. Es stellt gegenüber dem Abkommen von 1953 einen bedeutenden Rückschritt dar, indem es nicht nur die Quellensteuern auf Kapitalerträgen und Lizenzgebühren zu einem erheblichen Teil beibehält, sondern darüber hinaus verschiedene nach der neuen französischen Steuergesetzgebung bestehende Diskriminierungen schweizerischer gegenüber französischen Ertragsgläubigern nicht beseitigt.

Der Bundesrat wird daher eingeladen:

a) darüber zu wachen, dass bei der Anwendung des neuen Abkommens durch die französischen Steuerbehörden die Grundsätze desselben, insbesondere der Schutz der schweizerischen Interessen, streng beachtet werden;

b) bei nächster Gelegenheit neue Verhandlungen mit Frankreich einzuleiten, mit dem Ziel, die gegenwärtig noch unbefriedigend geregelten Vertragsbestimmungen mit der bisherigen, bewährten schweizerischen Praxis auf dem Gebiete der Doppelbesteuerungsabkommen in Einklang zu bringen, und eine den traditionellen engen Wirtschaftsbeziehungen mit unserem westlichen Nachbarland besser entsprechende Ausgestaltung des Abkommens zu erreichen;

c) alle Massnahmen wirtschafts- und fiskalpolitischer Art, die geeignet scheinen, unsere internationale steuerpolitische Stellung zu schützen, mit dem Einschluss der Frage der Einführung einer Sondersteuer auf schweizerischen Lizenzgebühren (im Sinne von Art. 41 bis, Abs. 1, lit. d der Bundesverfassung) zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten.

Postulat de la commission

La nouvelle convention franco-suisse de double imposition, du 9 septembre 1966, contient diverses dispositions manifestement contraires aux intérêts suisses. Elle constitue un grand pas en arrière par rapport à la convention de 1953, car non seulement elle maintient en grande partie les impôts à la source sur les revenus de capitaux et les redevances de licences, mais en outre elle n'élimine pas diverses discriminations de la nouvelle législation fiscale française entre créanciers suisses et français.

Le Conseil fédéral est dès lors invité:

a) à veiller à ce que, lors de l'application de la convention par les autorités françaises, on observe strictement

Nationalrat – Conseil national 1967

les principes de la convention, en particulier la protection des intérêts économiques suisses;

b) à ouvrir à la prochaine occasion de nouvelles négociations avec la France, afin que les dispositions de la convention qui sont actuellement encore réglées de manière peu satisfaisante soient accordées à la pratique éprouvée que la Suisse a suivie jusqu'ici dans le domaine des conventions de double imposition et afin d'obtenir ainsi que l'ordonnance de la convention corresponde mieux à nos relations économiques étroites et traditionnelles avec notre voisin de l'ouest;

c) à entreprendre une étude et présenter un rapport sur toutes les mesures de politique économique et fiscale qui paraissent appropriées à protéger notre situation fiscale internationale, y compris la question de l'institution d'un impôt spécial sur les redevances de licences provenant de Suisse (au sens de l'art. 41bis, al. 1, lettre d, de la constitution fédérale).

Präsident: Wir haben noch das Postulat der Kommission zu behandeln. Wird es aus Ihrer Mitte bestritten? – Das ist nicht der Fall. Es wird dem Bundesrat überwiesen.

Herr Georges Borel stellt den Antrag, die Debatte über den soeben erledigten Bundesbeschluss ins «Stenographische Bulletin» aufzunehmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Borel	34 Stimmen
Dagegen	28 Stimmen

Vormittagssitzung vom 8. Juni 1967**Séance du 8 juin 1967, matin**

Vorsitz – Présidence: Herr Schaller

9474. Anschlussamnestie für die Wehrsteuer. Bundesbeschluss

Amnistie fiscale concernant l'impôt pour la défense nationale. Arrêté fédéral

Botschaft und Beschlussentwurf vom 6. Juni 1966 (BBl I, 936)
Message et projet d'arrêté du 6 juin 1966 (FF I, 955)

Beschluss des Ständerates vom 4. Oktober 1966
Décision du Conseil des Etats du 4 octobre 1966

Antrag der Kommission

Eintreten.

Antrag Muret

Nicht eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Proposition Muret

Ne pas entrer en matière.

Berichterstattung – Rapports généraux

M. Kohler, rapporteur: Afin d'apprécier la rentabilité des opérations d'amnisties antérieures sur lesquelles le Conseil fédéral s'est appuyé pour justifier sa position en l'affaire qui nous occupe, il convient de rappeler que l'amnistie de 1940, décidée par le Conseil fédéral en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, à l'époque du premier impôt de sacrifice pour la défense nationale, avait été décevante de l'avis des spécialistes. Le total des nouvelles valeurs déclarées ne s'éleva qu'à 1,5 milliard de francs, c'est-à-dire un accroissement d'à peu près 15 % de la fortune imposable. Et pourtant cette amnistie n'avait été assortie d'aucune mesure destinée à combattre la fraude, ce qui fit dire par la suite que c'était précisément parce qu'elle n'avait pas été accompagnée de mesures répressives qu'elle avait eu si peu de succès!

Cette thèse devait se renforcer encore en regard de l'amnistie de 1945 qui, introduite à la suite de l'augmentation de l'impôt anticipé de 15 à 25 %, fit apparaître environ 6,5 milliards jusqu'alors non déclarés. Il s'ajoutait pourtant cette fois à cette amnistie des mesures de répression de la fraude, tels le renforcement des contrôles fiscaux et le développement des échanges d'informations entre les autorités fiscales des 25 Etats de la Confédération.

L'objectivité commande de préciser qu'à cette époque, les placements de capitaux à l'étranger étaient pratiquement impossibles vu la situation internationale. On ne saurait dès lors attribuer exclusivement aux dispositions répressives le succès de l'amnistie de 1945, comme certains l'ont prétendu.

Il n'en est pas moins vrai que cette conception devait exercer une certaine pression déterminante sur la procédure d'amnisties postérieures. Il semble indiqué de rappeler que les arrêtés relatifs à la contribution de crise de 1939, de sacrifice et d'impôt de défense nationale de 1944 prévoyaient une adhésion complète, c'est-à-dire l'exemption absolue non seulement des rappels d'impôt, mais aussi des amendes. Lors de l'amnistie fédérale générale de 1945, le Conseil fédéral devait limiter sensiblement ces concessions par une disposition prévoyant une adhésion conditionnelle et limitée, c'est-à-dire avec exemption des pénalités mais paiement du montant simple de l'impôt, lors des amnisties cantonales auxquelles la Confédération avait adhéré. Cette même disposition devait d'ailleurs être prolongée dans les arrêtés d'exécution du régime financier de 1951 à 1956 et de 1955 à 1958. Elle est d'ailleurs encore en vigueur.

Il est juste de préciser que la possibilité d'amnistie a été plus ou moins largement utilisée par certains cantons alors que d'autres n'en ont pas fait usage. De là une certaine inégalité de traitement de canton à canton non seulement pour les impôts cantonaux, communaux et paroissiaux, mais pour l'impôt de défense nationale pourtant réputé uniformément applicable sur l'ensemble du territoire de la Confédération.

A ce propos, on nous permettra de souligner que, si nous en sommes à juste titre à la période des coordinations intercantionales – c'est d'ailleurs une remarque toute personnelle, je pense à la coordination scolaire, universitaire et sur tous les plans qui la justifient –, on pourrait se demander s'il ne faudrait pas envisager une coordination fiscale à part entière. On éviterait cette espèce de compétition, de discrimination, de course à l'impunité et aux clémences extraordinaires entre les cantons. On y gagnerait en équité et en moralité, même si pour certains la moralité fiscale n'atteint pas la conscience. Je sais que c'est là une question délicate que M. Bonvin m'excusera d'avoir agitée

ici, toute latitude lui restant pour nous dire en temps voulu ce qu'il en pense. Le 28 juin 1960, M. Eggenberg, entendu par les Chambres fédérales, devait réclamer par voie de motion une lutte plus efficace contre la fraude fiscale. Le Conseil fédéral répondit par une proposition d'amnistie, considérée comme mesure contre la fraude à condition qu'on pût disposer parallèlement des mesures destinées à empêcher cette fraude. Le tout aboutit au projet constitutionnel qui fut rejeté en votation populaire le 2 février 1964 par 381 864 voix contre 276 236 et par 19 Etats contre 4-18½ cantons contre 3½. Les uns ont attribué cet échec au ressentiment des contribuables honnêtes contre les fraudeurs, les autres, à la crainte de mesures rigoureuses de contrôle.

En 1964, notre ancien collègue aux Etats, M. Mäder, déposait une motion relative à l'adhésion de la Confédération aux amnisties cantonales, par laquelle il revendiquait en somme l'abolition du rappel d'impôt de défense nationale, c'est-à-dire le paiement de l'impôt simple. Il affirmait que cette mesure avait considérablement porté préjudice aux 12 amnisties cantonales agréées par la Confédération.

Donnant suite à la motion Mäder acceptée par les Chambres fédérales, le Conseil fédéral, dans son message du 6 juin 1966, reconnaissait le besoin éprouvé par les cantons d'une amnistie fiscale et la nécessité de les y aider et manifestait son opposition à l'adhésion inconditionnelle de la motion Mäder parce qu'allant à fin contraire des objectifs de base. Il proposait en outre l'insertion dans la législation d'une disposition instituant l'exemption des pénalités en cas de dénonciation spontanée, constatait les avis singulièrement partagés des cantons consultés sur l'adhésion aux amnisties fiscales ou à la dénonciation spontanée et signalait les conclusions du professeur Bäumlin, qui estimait nécessaire la modification de la Constitution fédérale dans le cas d'adhésion aux amnisties fiscales, la dénonciation spontanée ne devant entraîner qu'un complément à la législation ordinaire.

En conclusion, le Conseil fédéral devait présenter deux projets: Le premier tendait à un arrêté modifiant la Constitution en vue d'instituer une adhésion inconditionnelle aux amnisties cantonales selon la motion Mäder. Le deuxième visait un arrêté fédéral de portée générale modifiant l'arrêté relatif à l'impôt pour la défense nationale en vue d'instituer l'exemption des pénalités en cas de dénonciation spontanée (projet qui d'ailleurs retenait la prédilection du Conseil fédéral).

La commission du Conseil des Etats à qui revenait la priorité fit le reproche au Conseil fédéral de s'être contenté de suivre la motion Mäder, d'une part, et d'avoir, d'autre part, proposé de son chef une seconde solution. Un premier vote de la commission des Etats révéla 4 voix contre 4 en faveur des projets en présence, ce qui démontre bien les hésitations et le défaut d'unité de doctrine, phénomène qui s'est d'ailleurs vérifié par la suite au sein de notre commission. C'est finalement la disposition constitutionnelle qui l'emporta au Conseil des Etats.

Votre commission, réunie pour la première fois le 24 novembre 1966, s'est prononcée d'emblée contre l'entrée en matière. Sur proposition de M. Eisenring, elle requit par 17 voix sans opposition du Conseil fédéral «un rapport et une proposition concernant une amnistie fiscale générale».

Elle faisait sienne une proposition de M. Babel «l'étude des conséquences en cas de rappel limité à une période fiscale» et demandait, suivant M. Graber, un examen destiné à fixer la commission sur la question de savoir si l'on peut préciser dans le premier projet que l'adhésion de la Confédération n'est accordée à l'amnistie cantonale que

si une telle amnistie est assortie des mesures propres à en assurer l'efficacité.

Ce qui nous valu, le 10 février un nouveau rapport du Conseil fédéral soulignant son opposition à une amnistie non assortie de mesures répressives, son opposition à l'exonération du rappel d'impôt sans nouvelles dispositions constitutionnelles et proposant l'extension de l'obligation des tiers de délivrer des attestations au contribuable, avec possibilité subsidiaire pour l'autorité fiscale d'exiger l'attestation directement des tiers, sous réserve du secret professionnel protégé par la loi.

La question de savoir quels seraient les tiers obligés ou dispensés d'attester donna lieu à un large débat qui devait finalement peser sur les décisions de notre commission.

Et le Conseil fédéral de mettre notre commission en face de 5 projets: Adhésion inconditionnelle aux amnisties cantonales selon décision des Etats; adhésion sans rappel d'impôt, mais avec obligation plus étendue des tiers en matière d'attestation; dénonciation spontanée avec rappel d'impôt entier; dénonciation spontanée avec rappel d'impôt réduit selon la proposition de M. Babel et amnistie générale avec obligation plus étendue des tiers de délivrer des attestations. Quant aux préférences du Conseil fédéral elles allaient à la dénonciation spontanée avec rappel d'impôt entier, éventuellement avec impôt réduit, à son défaut, en faveur d'une amnistie générale avec obligation plus étendue des tiers de délivrer des attestations.

Toujours dans l'ordre de préférence et selon l'évolution du débat, le Conseil fédéral optait pour le projet n° 2 contre le projet n° 1, pour le projet n° 5 contre les projets 1 et 2.

Réunie à nouveau le 22 février 1967, votre commission devait opter – eu égard à la situation financière des cantons et des communes – pour une amnistie fédérale généralisée, se prononçant pour que seul le principe de l'amnistie fasse l'objet d'un texte constitutionnel et enfin pour que les mesures dont l'amnistie serait assortie fassent l'objet d'un texte législatif.

Ce faisant, la commission a voulu une situation nette fixant sur le plan du droit les incidences constitutionnelles – le principe de l'amnistie – et législatives pour les dispositions d'application, afin aussi que le citoyen consulté souverainement puisse se déterminer en toute connaissance de cause, à savoir sur les conséquences fiscales précises de son vote.

De là le nouveau rapport du Conseil fédéral paru celui-ci le 12 mai 1967, complété par un projet d'arrêté constitutionnel instituant l'amnistie, mais précisant que tant que la disposition constitutionnelle n'aurait pas force de loi, il renonçait à présenter une loi d'exécution. Néanmoins, pour les besoins de la discussion, il joignait au rapport l'avant-projet du département des finances et des douanes mais sans se prononcer à son sujet.

Lors de sa troisième séance votre commission, après s'être prononcée pour l'amnistie générale a longuement débattu le problème dont ces mesures seraient complétées. Par 9 voix contre 7, elle s'est prononcée pour une amnistie générale sans autres conditions que celles déjà existantes. Par 10 voix contre 7, pour l'élimination «des mesures propres à empêcher de futures soustractions d'impôt». Elle mit ensuite au point le texte de loi d'exécution qui vous est soumis, le limitant comme déjà dit aux mesures actuellement en vigueur et repoussant par là même la disposition subsidiaire permettant à l'autorité de taxation de s'adresser directement au tiers, sous réserve du secret professionnel protégé par la loi. La date envisagée pour l'amnistie est fixée au 1^{er} janvier 1969. Ainsi, pour autant que le Conseil national fasse siennes les propositions de la majorité de

votre commission, le Conseil des Etats pourrait en traiter en septembre, le vote final des Chambres pourrait avoir lieu lors de la session de septembre, la publication interviendrait, en novembre et la votation populaire en décembre 1967.

Les divergences éventuelles concernant la loi d'exécution pourraient être éliminées en décembre 1967 et le vote final avoir lieu en mars 1968. Le délai référendaire expirerait en 1968 et il donnerait la possibilité d'une votation populaire en octobre, permettant à la loi d'exécution, en cas d'accord, de fonctionner dès le 1^{er} janvier 1969, c'est-à-dire en même temps que l'amnistie.

Si l'horaire ainsi prévu ne devait pas fonctionner, force serait de reporter l'entrée en vigueur de l'amnistie en 1971, éventuellement en 1973, afin de la faire coïncider avec le début d'une période fiscale de deux ans.

C'est par 13 voix sans opposition et 5 abstentions qu'a été adopté l'article constitutionnel et par 12 voix contre 2, avec 4 abstentions, qu'en votation finale votre commission s'est prononcée pour les projets dont vous avez à décider.

Ce faisant, elle s'est inspirée du souci de soumettre au peuple un projet excluant toute hypothèque préalable, pré-occupée avant tout qu'elle a été de la situation financière et des besoins des caisses publiques. Cela, nonobstant les justes doléances à l'encontre des fraudeurs et tout en se défendant de leur fournir un quelconque blanc-seing ou des arguments d'absolution ou de récidive.

L'exposé chronologique et l'énoncé des opérations d'examen, même si je vous fais grâce des détails et des interventions de nos collègues dont je requiers pourtant la compréhension, montrent la complexité du problème.

Il n'en demeure pas moins que la commission estime que ses conclusions sont conformes aux objectifs recherchés: faire apparaître enfin toute la matière fiscale imposable qui, apparemment, dans son entièreté, devrait combler les insuffisances des trésoreries des pouvoirs publics. On devrait, dans le même esprit, aboutir à la moralité fiscale, qui est pour nous partie intégrante de la morale tout court.

Votre commission est bien consciente des difficultés et du surcroît de travail que nos exigences provoquent au département des finances et des douanes ainsi qu'à l'administration fédérale des contributions, en particulier à M. le président de la Confédération et à ses collaborateurs les plus proches auxquels vont nos sentiments de gratitude.

Je vous demande pour conclure de vous rallier aux projets retenus par la majorité de votre commission en votant l'entrée en matière.

Eggenberger, Berichterstatter: Volk und Stände haben anfangs 1964 die Verfassungsvorlage über die Durchführung einer allgemeinen Steueramnestie verworfen. Das trotzdem bestehende Bedürfnis, bisher hinterzogenes Steuersubstrat fiskalisch erfassen zu können, veranlasste Ständerat Dr. Rudolf Mäder, durch eine Motion die Schaffung der Rechtsgrundlagen für den Anschluss des Bundes an kantonale Amnestiemaßnahmen zu postulieren. Nachdem die Motion in beiden Räten erheblich erklärt worden war, unterbreitete uns der Bundesrat mit Botschaft vom 6. Juni 1966 einen Doppelvorschlag. Der erste der beiden Alternativvorschläge entsprach den Intentionen der Motion Mäder, indem die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung durch einen Artikel 9 zu ergänzen gewesen wären, der bestimmte: Ordnet ein Kanton in den Jahren 1965 bis 1969 eine Steueramnestie an, so wird der Steuerpflichtige, der die Voraussetzungen dieser Amnestie erfüllt, von der Pflicht zur Nachzahlung hinterzogener Wehr-

steuern und von den Straffolgen dieser Hinterziehung befreit. Der zweite Vorschlag, dem der Bundesrat den Vorzug gab, beschränkte sich auf die Gewährung der Straffreiheit für Hinterziehung bei Selbstanzeige und hätte keiner Verfassungsänderung bedurft. Der Ständerat lehnte am 4. Oktober 1966 diese zweite Lösung als unwirksam ab und stimmte dem Projekt einer Anschlussamnestie mit Verlängerung der Gnadenfrist bis 1971 zu.

Ihre Kommission hat sich eingehend mit dem Amnestieproblem befasst. Sie hat zunächst die Einräumung der Straffreiheit bei Selbstanzeige der Hinterziehung als unwirksames Mittel zur Erfassung bisher hinterzogener Werte abgelehnt. Sie ist in der Folge auch über die vom Ständerat beschlossene Anschlussamnestie hinausgegangen und legt Ihnen eigene Anträge vor. Die Kommission ist sich dabei der Problematik jeder Amnestie durchaus bewusst. Gegenüber dem ehrlichen Steuerzahler mag die Begnadigung des Steuersünders immer als relative Ungerechtigkeit erscheinen. Aber bedeutet die Fortdauer der Defraudation nicht die grössere Ungerechtigkeit gegenüber der Möglichkeit, die dem Defraudanten durch die Amnestie geboten wird, seine Steuerangelegenheiten endlich in Ordnung zu bringen? Eine absolute Gerechtigkeit werden wir auf dieser Welt der Relativitäten wohl überhaupt nicht erreichen. Die Kommission ist weiter der Auffassung, dass eine allgemeine eidgenössische Amnestie der blossen Anschlussamnestie deswegen vorzuziehen sei, weil sie weniger Rechtsungleichheit zwischen den Angehörigen verschiedener Kantone schafft.

Nun kann man sich zweifellos fragen: ist es opportun, das Volk vier Jahre nach der Verwerfung der Amnestievorlage von 1963 erneut zum Entscheid über eine solche herauszufordern? Es dürfte indessen kaum zu bestreiten sein, dass sich seit dem Jahre 1963 die Finanzlage in zahlreichen Kantonen und Gemeinden wesentlich verschlechtert hat, und dass man sich den Luxus der Verheimlichung von Milliarden von Steuerwerten je länger desto weniger leisten kann. Die Infrastrukturkosten der öffentlichen Hand nehmen ständig zu und können mit den heute zur Verfügung stehenden Mitteln vielerorts nicht mehr bewältigt werden. Ohne erhebliche, ja zum Teil massive Steuererhöhungen wird man in manchen Kantonen und Gemeinden nicht mehr zurechtkommen. Die Durchführung einer allgemeinen Amnestie könnte demgegenüber eine echte Alternativlösung darstellen und deswegen, trotz des ablehnenden Volksentscheides vor vier Jahren, auf wachsendes Verständnis stossen. Der Ihnen vorgelegte Entwurf eines Verfassungsartikels über den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie beschränkt sich auf die Aufstellung des Grundsatzes, während alle näheren Bestimmungen, wie Zeitpunkt, Voraussetzungen und Wirkungen der Amnestie, auf die Bundesgesetzgebung verwiesen werden. Dies scheint der Kommission unter staatsrechtlichen Gesichtspunkten die sauberste Lösung zu sein. Um die Amnestie schon für das Jahr 1969 durchführen zu können, unterbreiten wir Ihnen gleichzeitig auch einen Entwurf für das Ausführungsgesetz. Die Steuerverwaltung, für deren wirksame Unterstützung der Kommissionsarbeit ich danken möchte, hat uns einen Zeitplan für die Durchführung der Beratungen der Vorlage in den Räten und der Volksabstimmung über den Verfassungsartikel und über das Bundesgesetz unterbreitet, wonach es möglich sein sollte, die Amnestie auf den 1. Januar 1969 wirksam werden zu lassen, wenn heute schon auf die Beratung der Ausführungsbestimmungen eingetreten wird.

Die Kommission hat sich einlässlich darüber unterhalten, ob in den Verfassungsartikel auch eine Bestimmung

über die Anordnung von Massnahmen zur Verhinderung künftiger Steuerhinterziehungen aufgenommen werden soll. Sie ist mehrheitlich zur Ablehnung einer solchen Erweiterung gelangt. Die Mehrheit hält dies einestheils nicht für nötig, weil es sich um Vorkehrungen des Staates handelt, die sich aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen ohne weiteres ergeben und wofür auch der bestehende neue Text der Verfassungsvorlage die verfassungsrechtliche Grundlage bietet. Andererseits sind es psychologisch-politische Überlegungen, die die Mehrheit der Kommission in ihrer Entscheidung geleitet haben.

Gewisse Erweiterungen in den Möglichkeiten der Erfassung des Steuersubstrates sind im Gesetzesentwurf ohnehin enthalten. Ich verweise auf Artikel 6, literae b und c. Sie finden ihre verfassungsrechtliche Verankerung durchaus in dem Ihnen unterbreiteten Entwurf zu einer Ergänzung der Bundesverfassung. Ausserdem ist in der Kommission darauf hingewiesen worden, dass Artikel 90 des Wehrsteuerbeschlusses einen ganzen Katalog von Massnahmen enthält, die dem Kampf gegen die Steuerhinterziehung dienen. Wir beantragen Ihnen, auf die Verfassungsvorlage einzutreten.

Gleichzeitig mit Bericht und Vorschlag für eine Ergänzung der Bundesverfassung hat das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement der Kommission auch den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Durchführung der allgemeinen Steueramnestie auf 1. Januar 1969 und die Ergänzung des Wehrsteuerbeschlusses vorgelegt. Es ist allerdings ein nicht gewöhnliches, aber auch nicht verbotenes Verfahren, dass die eidgenössischen Räte einen Gesetzesentwurf behandeln, bevor die verfassungsrechtliche Basis dieses Entwurfes rechtens geworden ist. Es ergibt sich dieses Vorgehen einerseits aus dem Bestreben, dem Stimmbürger schon im Zeitpunkt, da er zur Verfassungsänderung Stellung nehmen muss, eindeutig zu dokumentieren, wie die Ausführung des Verfassungsartikels gedacht ist. Man enthebt ihn damit des Eindrucks, «die Katze im Sack zu kaufen.» Andererseits ist es namentlich vom Standpunkt der Kantone und Gemeinden aus durchaus wünschbar, dass die Amnestie auf den 1. Januar 1969 zur Anwendung gelangen kann. Eine Verschiebung der Gesetzesberatung müsste die Hinausschiebung des Amnestiebeginnes auf den 1. Januar 1971 zur Folge haben. Die Volksabstimmung über den Verfassungsartikel kann frühestens im Februar 1968 erfolgen, die Schlussabstimmung über das Gesetz in den Räten im März 1968 und eine allfällige Volksabstimmung im Oktober 1968. Damit sind die wesentlichen Gründe dargelegt, welche die Kommission veranlassen, Ihnen heute schon Eintreten auch auf die Gesetzesvorlage zu empfehlen.

Die Verfassungsvorlage sieht einen umfassenden Wirkungsbereich der Amnestie für Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern vor. Wenn die Amnestie Erfolg haben soll, ist dieses Vorgehen unausweichlich. Der Gesetzesentwurf regelt in einem ersten Abschnitt den Zeitpunkt, die Voraussetzungen und die Wirkung der Amnestie im einzelnen. In einem zweiten Abschnitt wird Artikel 90 des Wehrsteuerbeschlusses ergänzt und teilweise abgeändert. Diese Modifikationen stellen eine Erweiterung der Massnahmen dar, die eine Defraudation in der Zukunft erschweren sollen. Im grossen und ganzen decken sich die Ausführungsbestimmungen mit denjenigen, die der Bundesrat bei der Amnestievorlage vom 31. Oktober 1944 aufgestellt hatte. Das dürfte sowohl für die rechtsanwendenden Behörden, wie für die Steuerpflichtigen, von Vorteil sein.

Die Kommission beantragt Ihnen, auch auf die Gesetzesvorlage einzutreten.

Präsident: Wir stehen beratungstechnisch vor einer etwas ungewohnten Situation. Es liegen drei Vorschläge zu diesem Geschäft vor. Erstens der Bundesbeschluss über die Anschlussamnestie für die Wehrsteuer, dem der Ständerat zugestimmt hat; zweitens der Vorschlag des Bundesrates über eine Straffreiheit bei Selbstanzeige und drittens der Antrag unserer Kommission für den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie.

Nachdem niemand den vom Ständerat gutgeheissenen Text: Anschlussamnestie, aufnimmt und auch niemand den Vorschlag des Bundesrates: Straffreiheit bei Selbstanzeige, übernimmt, können sich unsere Beratungen auf die von der Kommission eingebrachte Vorlage: Allgemeine Steueramnestie, beschränken. Diese Vorlage ist auf der Fahne, die ausgeteilt worden ist, enthalten.

Wir können also nun zum Eintreten auf die Vorlage der Kommission sprechen.

Allgemeine Beratung – Discussion générale

M. Muret: Nous ne nous faisons aucune illusion sur le sort que vous allez réserver à la proposition de non entrée en matière du parti du travail. Nous n'ignorons même pas les arguments au nom desquels vous la rejetterez tout à l'heure. Et si nous l'avons déposée malgré tout, c'est pour le principe, pour l'histoire et pour l'honneur!

C'est en effet par principe que nous nous sommes toujours prononcés et que nous continuons à nous prononcer résolument contre cette prime à la fraude et cette récompense à l'infraction que constitue l'amnistie fiscale.

Car il n'est pas besoin de longues démonstrations pour établir qu'une telle amnistie favorise éhontément le fraudeur tout en décourageant et en ridiculisant le contribuable qui a été assez honnête et assez stupide à la fois pour s'acquitter correctement de son devoir de citoyen. Et c'est tout particulièrement le cas lorsque l'amnistie fiscale – comme le dispose le projet d'arrêté fédéral qui nous est soumis par la commission – non seulement épargne toute sanction au coupable, mais encore le dispense de tout paiement des impôts qu'il a soustraits indûment à la collectivité. L'amnistie fiscale qui nous est proposée n'est ainsi pas autre chose à tous égards qu'un acte d'éclatante immoralité civique.

C'est en même temps – et il faut le souligner avec insistance – une injustice criante à l'endroit de cette grande masse des contribuables que sont les salariés. Car ceux-ci sont astreints, tout le monde le sait, à présenter un certificat de salaire, ce qui implique par conséquent que leur gain «est pratiquement atteint en entier par l'impôt». Au style élégant de ce dernier membre de phrase, vous aurez sans doute reconnu une citation authentique extraite d'un message fédéral! Il s'agit du fameux message de 1962 concernant la lutte contre la fraude fiscale.

Et c'est dans ce même message hautement gouvernemental qu'on trouve d'autre part l'appréciation catégorique que voici: «...l'amnistie... récompense le délinquant et désavantage le contribuable jusqu'alors honnête. Une amnistie n'est donc justifiée que dans des occasions extraordinaires; elle ne peut être approuvée que si l'on prend en même temps toutes les mesures ou la plupart des mesures spécifiques pour obtenir une amélioration réelle des conditions décrites ci-dessus» (lesdites conditions étant les lacunes diverses du système fiscal).

Nous posons la question: quelle est donc l'occasion extraordinaire qui justifie aujourd'hui une amnistie; où donc se trouvent les mesures spécifiques qui pourraient la légitimer? Ni l'une ni les autres n'existent ou ne font même semblant d'exister.

Quant aux recettes supplémentaires que l'on paraît attendre d'un tel projet et auxquelles M. le président de la commission a fait allusion au début de son rapport, permettez-moi tout de même de leur opposer à toutes fins utiles le témoignage de l'un de nos collègues, M. Sollberger, qui, alors qu'il était chef du département des finances du canton de Vaud, a pu constater lui-même combien le produit de l'amnistie fiscale décrétée il y a quelques années sur le plan cantonal était lamentable – et qui a juré depuis lors qu'on ne l'y reprendrait plus!...

Ce que nous demandons – et nous ne sommes pas seuls de notre avis – c'est qu'on s'en prenne tout d'abord à ceux qui se livrent à la fraude fiscale sur une échelle massive. Selon les chiffres officiels, les capitaux immobiliers soustraits au fisc atteignaient, en 1960 déjà – il s'agit toujours du rapport de M. Bourgknecht, conseiller fédéral – un montant de 17 à 23 milliards et le rendement dissimulé de la fortune mobilière s'élevait à 654 millions par an. Que l'on commence donc, avant tout, par prendre les mesures qui s'imposent contre les grands fraudeurs! Que l'on se décide à étudier une unification des normes d'impôt qui permette d'empêcher l'évasion fiscale d'un canton à un autre! Et enfin qu'on ait donc la pudeur de ne pas parler d'une amnistie qui s'exercera nécessairement en premier lieu en faveur des plus gros fraudeurs du fisc au moment même où la majorité de cette assemblée vient de refuser avec acharnement la plus minime aggravation du taux d'imposition des formidables profits des trusts et du superflu du grand capital!

Telles sont les principales raisons pour lesquelles nous voterons contre l'entrée en matière et, si celle-ci est admise, contre le projet.

Eisenring: Ich beantrage Ihnen im Namen der konservativ-christlichsozialen Fraktion Eintreten auf die Vorlage. Wie Ihnen die Herren Kommissionsreferenten deutscher und welscher Sprache bereits dargelegt haben, sind wir in der Beratung dieser Frage heute nicht frei. Bekanntlich hat der Ständerat nach recht lebhafter Debatte knapp mit 17:13 Stimmen einen Beschlussentwurf gutgeheissen, der sich auf der Linie der seinerzeitigen Motion von Ständerat Dr. Rudolf Mäder bewegte. Dieser Beschluss sieht bekanntlich die bedingungslose Anschlussamnestie vor. Der Bundesrat hatte sich dahin ausgesprochen und hat sich diese Auffassung durch ein Gutachten erhärten lassen, dass die von Ständerat Mäder beantragte Anschlussamnestie nur durch eine Verfassungsänderung, also in letzter Instanz durch eine allgemeine Volks- und Ständestimmabstimmung möglich gemacht werden könnte. Wir werden damit klar vor die Frage des obligatorischen Referendums gestellt. Für meinen Teil möchte ich allerdings die Frage aufwerfen, ob das Gutachten über die Verfassungsfrage wirklich schlüssig ist. Man hätte jedenfalls auch die Auffassung vertreten können – und sie wurde auch verwaltungsintern vertreten –, dass die Anschlussamnestie des Herrn Mäder durch eine Änderung des Wehrsteuerbeschlusses hätte vollzogen werden können. Nun vertrat der Bundesrat für sich die Meinung – ob dahinter der Gedanke stand, wirklich eine Amnestie durchzuführen oder nicht, bleibe dahingestellt –, dass die von ihm beantragte straffreie Selbstanzeige auf Grund einer Änderung eines Wehrsteuerbeschlusses, also ohne obligatorisches Referendum, möglich wäre. Man gewinnt nun aber doch den Eindruck, dass sich die strafflose Selbstanzeige – auch auf Grund der Erfahrungen in den Kantonen – im Ergebnis der Farce einer Amnestie nähert, da sie kaum im erwünschten Ausmass benützt würde und damit der Ge-

danke der Motion Mäder schliesslich nicht gerecht zu werden vermöchte.

Nach den ständerätlichen Kommissionsberatungen hatte unsere Kommission, wie die Herren Kommissionsreferenten Sie orientiert haben, zu beraten, auf welchem Wege der Amnestiegedanke weiter zu verfolgen wäre, immer unter dem Eindruck, dass wir, in Befolgung des Antrages und Beschlusses über die Motion Mäder, so oder so vor das Volk zu treten haben. Dabei war davon auszugehen, dass seit der Ausarbeitung der bundesrätlichen Botschaft einige nicht zu übersehende neue Entwicklungen eingetreten sind. Sie sind Ihnen bekannt: schlechte Finanzlage verschiedener Kantone und Gemeinden, Steuererhöhungen grössten Ausmasses in Aussicht usw. Auch hat man sich der Überlegungen zu erinnern, die sich aus dem Expertenbericht der Kommission Jöhr ergeben, dies bei allen Vorbehalten in bezug auf Einzelheiten. Tatsächlich aber haben wir uns mit dem Trend zu weiteren Ausgabensteigerungen auf allen Ebenen der öffentlichen Hand auseinanderzusetzen. Unter derartigen Gesichtspunkten ist es gegeben, dass Kantone und Gemeinden ein Interesse daran haben und haben müssen, das vorhandene Steuersubstrat auszuweiten, und dass diese Ausweitung des Steuersubstrates zweifelsohne den Vorrang vor weiteren, allenfalls doch notwendigen neuen Steuern haben müsste.

Ich bekenne mich ebenfalls durchaus zur Auffassung, dass eine Amnestie etwas Aussergewöhnliches ist und eine Amnestie nicht sympathisch sein kann. Sie kann aber nach meiner Auffassung doch einem realpolitischen Erfordernis entsprechen, insbesondere wenn die bisherigen ehrlichen Steuerzahler die Auffassung vertreten, dass dem Staat auch die Pflicht zukomme, nach Mitteln und Wegen zu suchen, um das Steuersubstrat besser zu erfassen. Das wäre auf Grund einer Amnestie sicher möglich. Wir brauchen uns hier nicht mehr länger – wie das mein Vorredner, Herr Muret, getan hat – mit den seinerzeitigen Ausführungen des Bundesrates auf die Motion unseres Kollegen Eggenberger auseinanderzusetzen. Wenn man das tun wollte, müsste man eine ganze Reihe von Korrekturen am damaligen Bericht anbringen, allein schon zahlenmässige Korrekturen, wie sie etwa bedingt sind durch die inzwischen eingetretenen bedeutenden Kursrückgänge an der Börse und die damit vollzogenen Veränderungen der damals angewandten Vermögenswertebeurteilung. Tatsache aber ist – und das wird niemand bestreiten –, dass zahlreiche Bürger – und es handelt sich hier nicht nur um Inländer, sondern auch um Ausländer, die Vermögenswerte in der Schweiz haben – ihre Fiskalangelegenheiten nach den Entwicklungen der letzten 20 bis 25 Jahre endlich einmal in Ordnung bringen möchten und in diesem Sinne auf eine Amnestie warten.

Es wird nun allerdings der Einwand erhoben – und das ist die Kehrseite der Medaille –, dass, wenn schon eine allgemeine Steueramnestie durchgeführt würde, der Bund in der heutigen angespannten Finanzsituation mit einem Einnahmefall, nämlich bei der Verrechnungssteuer, zu rechnen hätte. Grob gesehen, gehen dem Bund aus der Verrechnungssteuer bekanntlich 500 Millionen Franken pro Jahr ein. Prinzipiell ist aber festzuhalten, dass die Partizipation des Bundes an der Steuerdefraudation nicht nur unsympathisch, sondern moralisch nicht zu vertreten ist. Auf jeden Fall kann der Verrechnungssteuerausfall niemals als ernsthafter Grund gegen eine Amnestie angeführt werden.

Interessanterweise konnten nun allerdings in der Kommission keine konkreten Angaben darüber gemacht und keine Mutmassungen angestellt werden, in welcher Höhe

sich ungefähr die Verrechnungssteuerausfälle bewegen würden für den Fall, dass eine Amnestie durchgeführt werden sollte. Man versteht dieses Zögern der Verwaltung. Man will sich nicht auf dieses heisse Gebiet hinauslassen, denn damit müsste man Farbe bekennen, ob nach Auffassung der Verwaltung eine Amnestie erfolgreich oder weniger erfolgreich verlaufen würde. Wenn es die Verwaltung aber in bezug auf den bundesrätlichen Antrag auf straffreie Selbstanzeige ehrlich meint, und man sich davon bereits einigermaßen eine Bereinigung der Fiskalsituation verspricht, so wird man um so mehr von einer allgemeinen Steueramnestie erwarten dürfen.

Nun wird sich aber auch im besten Erfolgsfall der Amnestie der Ausfall bei der Verrechnungssteuer in relativ engen Grenzen halten. Wir müssen uns durchaus klar sein, dass viele Vermögenswerte auch bei einer Amnestie nicht zur Deklaration gelangen, so insbesondere ein grosser Teil der sehr bedeutenden Vermögenswerte ausländischer Eigentümer, die keine oder doch nur beschränkte Rückforderungsrechte im Rahmen der Doppelbesteuerungsabkommen besitzen, oder die aus bestimmten Gründen auf die Rückforderung der Verrechnungssteuer überhaupt verzichten. Andererseits würde aber langfristig eine verbesserte Steuerehrlichkeit auch dem Bund Vorteile bringen, abgesehen davon, dass von der Amnestie unmittelbar auch eine Ausweitung des Wehrsteuersubstrates, das für den Bund von Interesse ist, erwartet werden darf. Indirekt würde der Bund sicher auch davon profitieren, dass bei einigen Kantonen die Finanzlage sich verbessern würde und vielleicht einmal mit etwas weniger finanziellen Forderungen seitens der Kantone zu rechnen hätte. Wir dürfen uns diesbezüglich allerdings nicht allzu grossen Illusionen hingeben. Wir dürfen diese Chance aber auch nicht ganz ausklammern.

Nun haben die Herren Kollegen Eggenberger und Kohler bereits auf ein Sonderproblem im Zusammenhang mit der Durchführung der Amnestie hingewiesen. Wir müssen uns bewusst sein, dass, wenn man die allgemeine Steueramnestie mit weitergehenden Durchführungsvorschriften im Sinne einer Verschärfung der Fiskalkontrollmassnahmen koppeln wird, die Gefahr heraufbeschworen wird, dass die Amnestie von Volk und Ständen, wie bereits 1962, noch einmal verworfen würde. Über diese Sachlage und über diese psychologischen Zusammenhänge müssen wir uns angesichts der bevorstehenden Debatte und der Beschlussfassung, der wir zustreben, Rechenschaft geben, und es müssen aus diesen Erkenntnissen auch die notwendigen Konsequenzen gezogen werden. Ich weiss, dass es hier nicht um eine fiskalpolitische, sondern um eine rein politische Frage geht. Daher werden heute auch, wie bereits auseinandergesetzt wurde, Verfassungsvorlage und Gesetzentwurf gemeinsam unterbreitet in dem Sinne, dass dem Bürger nicht wie 1962 noch einmal die bekannte «Katze im Sack» verkauft werden soll. Von einigen wenigen Korrekturen abgesehen, die in Artikel 6 des zu revidierenden Wehrsteuerbeschlusses (die zweite Vorlage auf der Fahne) enthalten sind und die nach den Feststellungen in der Kommission sich aus dem bestehenden Erlass, der Praxis oder der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergeben, sollen keine weiteren verschärfenden Fiskalkontrollmassnahmen unmittelbar mit der Amnestie verkoppelt werden.

Hier muss ich auf einen Irrtum aufmerksam machen, der darin besteht, dass gewisse Kreise meinen, man werde über die Frage der Verbesserung der steuertechnischen Unterlagen überhaupt nicht diskutieren. Es ist daran zu erinnern, dass bereits seit einigen Jahren eine Experten-

kommission für das Wehrsteuergesetz unter dem Vorsitz des Luzerner Regierungsrates Bühlmann an der Arbeit ist und dass in dieser Kommission im Hinblick auf die Ausarbeitung des künftigen Wehrsteuergesetzes ebenfalls über die Frage der Verbesserung der Kontrollmassnahmen gesprochen und entsprechende Anträge formuliert worden sind. Wir werden uns mit dieser Frage in absehbarer Zeit also ohnehin auseinanderzusetzen haben. Um so mehr wende ich mich dagegen, dass wir diese Frage heute mit der Steueramnestie koppeln, weil das wieder der Ausgangspunkt wäre, um die Amnestie noch einmal zu verwerfen. Es geht heute doch allein darum, um es einfach zu sagen, ob wir eine Amnestie wollen oder nicht. Darüber haben wir heute zu entscheiden. Wir müssen uns klar werden, dass hier in Gottes Namen eine Inklinasion vor unserer Referendumsdemokratie unvermeidlich ist. Ob übrigens bei der Androhung von neuen Fiskalmassnahmen das Amnestieergebnis besser wäre, ist eine Frage, die niemand schlüssig wird beantworten können. Für meinen Teil möchte ich dies sogar verneinen.

Durchaus bewusst bin ich mir, dass mit dem Beschluss über eine Amnestie allein deren Erfolg noch nicht gesichert sein wird. Insbesondere die Kantone werden es sich angelegen sein lassen müssen, allenfalls rechtzeitig mit der notwendigen Aufklärung zu beginnen. Dem Gremium der kantonalen Steuerbeamten, die schon bisher in diesem Sinne tätig waren, wird hier eine bedeutungsvolle Aufgabe zukommen. Auch das Bankengewerbe, die Vermögensverwalter und Treuhänder haben es in der Hand, durch eine entsprechende Beratung ihrer Klienten zum Erfolg beizutragen. Dann würden wir zu einer Bereinigung der Situation gelangen, was für alle Beteiligten von Interesse wäre.

In diesem Sinne möchte ich Ihnen beliebt machen, sowohl auf die Verfassungsvorlage wie auf die damit verbundene Gesetzesvorlage einzutreten.

Kurzmeier: Der vorliegende Bundesbeschluss ist, wie soeben ausgeführt wurde, die Folge der Motion des Herrn Ständerat Mäder vom Jahr 1964. Der Text ist in der Botschaft wiedergegeben. Wer der Bundesamnestie zustimmt, muss konsequenterweise auch das Ziel der Motion Mäder wollen, das heisst Verzicht auf Straf- und Nachsteuer für die Wehrsteuer im Falle einer kantonalen Amnestie. Den die Amnestie bewilligenden Kantonen, zu denen auch der Kanton Luzern gehört, wäre im Rahmen ihrer Steuerhoheit mit beiden Massnahmen, Motion Mäder und Bundesamnestie, gedient gewesen. Auch stellen wir mit einer gewissen Befriedigung fest, dass das Finanzdepartement die Kriterien des Zugestehens für den Anschluss nicht mehr unabdingbar von einer Strukturänderung der kantonalen Steuergesetze abhängig gemacht hat. Die Kantone geben sich sicher im eigenen Interesse, zusammen mit einem aufgeschlossenen Souverän, Mühe, ihre steuerlichen Grundlagen zu verbessern. Da jetzt die Bundesamnestie aus technischen Gründen frühestens auf den 1. Januar 1969 in Kraft treten kann, entsteht nun für die Kantone, die bereits 1965/66 im Rahmen ihrer Kompetenz amnestieren, ein Vakuum bis zum vollen Wehrsteueramnestieanschluss, und es ist nun ein Gebot der Billigkeit, der Gerechtigkeit und der Logik, dass diese zeitliche Lücke zu schliessen ist. Denn jene Steuerzahler, die bereits vier Jahre vor einer allgemeinen Bundesamnestie steuerhehrlich geworden sind und die erhöhte Wehrsteuer für 1965-1969 auf sich nahmen, nun noch für frühere Jahre zur Nachleistung zu verpflichten, wäre doch sicherlich eine Ungleichheit gegenüber andern Steuer-

pflichtigen, die ihre bisherige Steuerhaltung erst auf 1969 zu ändern wünschen. Es dürfte daher nur recht und billig sein, dass die Steuerpflichtigen der Kantone mit vorausgegangener kantonaler Amnestie, die also von der Anschlussamnestie für die Periode 1965/66 Gebrauch machten, ebenfalls umfassend in den Genuss der Vollamnestie für die Wehrsteuer kommen; sie wünschen diesbezüglich eine Zusicherung von der zuständigen eidgenössischen Stelle zu erhalten.

Im übrigen beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

Etter: Die Fraktion der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei empfindet keine besondere Freude darüber, dass wir heute wiederum über eine Steueramnestievorlage zu sprechen haben. Es scheint uns, dass die Tatsache, dass dem schweizerischen Steuerzahler von Zeit zu Zeit Gelegenheit zum Reinemachen seiner Steuerweste gegeben werden muss, nicht unbedingt von besonders hochstehender helvetischer Tugendhaftigkeit spricht. Trotzdem glauben wir, im jetzigen Augenblick den Versuch wiederum wagen zu müssen, eine neue Steueramnestievorlage vorzulegen. Das aus zwei Gründen: Einmal entspricht es ja guten biblischen Geboten, dass man dem Sünder den Weg zurück zum Recht ermöglicht und nicht unnötig schwer macht. Dann sprechen aber auch handfeste materielle Gründe dafür. Im Zeichen der Finanzknappheit könnten dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden vermehrte Steuereingänge nur erwünscht sein.

Nun haben wir gehört, dass der Bundesrat auch nach den Kommissionsberatungen wohl für eine Amnestievorlage eintritt, aber im Sinne der Vorschläge der Eidgenössischen Steuerverwaltung allerhand Erschwerungen und Bedingungen einbauen will. Davor möchten wir sehr warnen! Bereits die letzte Amnestievorlage von 1964 ist nicht zuletzt wegen wenig psychologischer Erklärungen seitens der Steuerverwaltung gescheitert. Soll das wiederholt werden? Wir sind entschieden der Meinung: Nein! Wenn man heute einer neuen Amnestievorlage wiederum Fussangeln anlegen will, dann lässt man das Spielchen viel besser sein! Nach unserer Meinung ist der Bundesrat nicht gut beraten, wenn er hier den Gedankengängen seiner Steuerverwaltung folgt. Die Fraktion der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei ist mit grosser Mehrheit für eine Amnestievorlage, aber für eine solche ohne Fussangeln.

Wir beantragen Eintreten.

M. Deonna: Je serai plus modeste que M. Muret et ne prétendrai pas qu'en développant ce que je vais dire maintenant, je parle pour les principes, pour l'honneur et pour l'histoire. D'ailleurs, en ce qui concerne les principes, le parti de M. Muret a souvent jonglé assez habilement avec eux. Quant à l'histoire, il l'a souvent aussi falsifiée, soit par omission, soit par commission! Abordons plutôt maintenant la question qui nous est soumise. Le problème de l'amnistie fiscale n'est en somme pas nouveau, comme l'a montré l'excellent rapport du président de la commission. Il a fait l'objet d'une consultation populaire négative il n'y a pas bien longtemps, en 1964; sitôt après le rejet du projet par le peuple, nous avons eu la motion Mäder, qui a été adoptée par les deux Chambres et qui est à l'origine des textes qui sont déposés devant nous.

Au fond, cette question de l'amnistie fiscale est un problème qui comprend deux faces. Il y a son aspect moral, d'une part, et son aspect «d'efficacité» de l'autre. Et ces deux faces sont à certains égards antinomiques, ce qui fait qu'en toute conscience, les bons esprits peuvent se diviser à son propos.

Sur le plan moral, il est évident que, quelles que soient les explications plus ou moins sophistiquées qui puissent être données, le fait que l'Etat passe l'éponge sur la non déclaration par le contribuable d'éléments de son revenu et de sa fortune heurte le sens de l'équité. Il peut être considéré comme un affront par le contribuable honnête, qui a toujours annoncé au fisc tout son avoir.

Aussi ne peut-on admettre le recours à l'amnistie que si, véritablement, les arguments d'intérêt public l'emportent de telle sorte sur les motifs d'ordre moral que l'on peut dire que la raison d'Etat justifie l'amnistie et pourrait même la légitimer à la longue vis-à-vis des contribuables honnêtes. La situation a-t-elle changé à tel point à cet égard, depuis quatre ans environ, qu'on puisse se rallier aujourd'hui à une amnistie alors qu'on y était, comme celui qui vous parle, hostile à ce moment-là? En outre, les conditions posées à cette amnistie sont-elles admissibles ou, au contraire, ne vont-elles pas à l'encontre des buts visés? Il est hors de doute que, comparativement à 1963, où notre parlement a voté ce projet, la situation des finances publiques et notamment des finances cantonales a singulièrement changé. Alors qu'en 1963 les comptes de la Confédération accusaient encore des bénéfices et que les finances des cantons étaient encore relativement équilibrées, la situation s'est aggravée à un rythme rapide et, depuis lors, les cantons sont actuellement tous, à un plus ou moins fort degré, dans l'obligation de chercher de nouvelles ressources pour équilibrer leurs comptes. Nouvelles ressources, cela veut dire impôts nouveaux ou augmentation des impôts existants. Pour la Confédération, le rejet du «programme immédiat» ne doit pas nous leurrer. Il nous faudra à plus ou moins brève échéance mettre sur pied un programme de recettes nouvelles, que ce soit pour payer des dépenses d'infrastructure ou simplement pour compenser les pertes de droits de douane causées par les progrès de l'intégration. Les circonstances sont donc telles, en cette année 1967, qu'on peut bien dire qu'elles diffèrent totalement de celles d'il y a quatre ans et qu'il semble normal, avant de réclamer des charges supplémentaires au contribuable honnête, de chercher à faire sortir de l'ombre une matière fiscale qui, une fois imposable, réduira d'autant leurs impôts ou pour le moins diminuera d'autant l'augmentation qui leur serait demandée. Et ceci est surtout le cas dans les cantons, pour lesquels l'imposition directe représente la principale ressource fiscale. Ainsi, il ne s'agirait plus aujourd'hui, comme en 1963, d'une sorte de mesure de clémence qui tombe du ciel à un moment où les finances publiques se portent normalement, mais d'une disposition qui puisse permettre, aux cantons surtout d'améliorer une situation difficile.

Si donc ces prémices sont admises, à savoir une situation financière profondément changée, accompagnée de la mise sur pied par les cantons de nouvelles lois fiscales, sous quelles conditions l'amnistie doit-elle se présenter pour être efficace, c'est-à-dire pour avoir pour résultat le plus grand nombre possible de déclarations émanant des contribuables dissimulateurs?

Cette amnistie doit tout d'abord – et cela a été la conclusion de la commission – être générale. Elle doit porter sur l'ensemble des éléments imposables constitutifs du revenu de la fortune. Si tel n'est pas le cas, le contribuable, sachant qu'il risque de se voir pénaliser pour une catégorie d'éléments de son patrimoine risque fort de ne pas «sortir du bois». Elle doit ensuite – et c'est un des aspects de son caractère général – répondre au principe de l'égalité des citoyens devant la loi, c'est-à-dire ne pas profiter à une catégorie de contribuables et non à d'autres. Or c'est ce qui se passerait si l'on se ralliait au système de la motion Mäder,

qui avait été adoptée d'ailleurs à une très faible majorité par le Conseil des Etats, système qu'on appelle en allemand – c'est beaucoup plus facile à exprimer qu'en français – l'«Anschlussamnestie». A ce moment-là, le contribuable d'un canton ayant institué sa propre amnistie en bénéficierait pour l'impôt de défense nationale, qui est un impôt fédéral, tandis que son voisin, habitant à quelques kilomètres de là, n'en jouirait pas au titre de l'impôt de défense nationale si son canton n'a pas encore institué lui aussi l'amnistie. Il y aurait donc là une inégalité de traitement devant laquelle la commission a reculé, à juste titre. Enfin, et c'est là que gît le lièvre, cette amnistie ne doit pas s'accompagner de mesures d'inquisition fiscale, qui feront reculer le contribuable devant sa déclaration parce qu'il se dira qu'il ne vaut vraiment pas la peine d'avouer sa faute pour être ensuite l'objet de mesures tracassières de la part de l'Etat. Il est certain qu'en 1964 nombre de citoyens ont rejeté le projet d'amnistie pour ce motif. Vous vous rappelez les dispositions d'exécution prévues, qui instituaient des obligations d'attestation allant très loin dans la sphère individuelle des citoyens, obligations d'attestation dont j'apprends que l'on voudrait malgré tout réintroduire maintenant certains éléments dans la loi d'exécution. Je crois que c'est une profonde erreur. Les citoyens honnêtes se sont alors dit qu'ils ne voulaient pas de cette inquisition supplémentaire étant donné qu'ils avaient déclaré parfaitement et honnêtement leurs revenus. Quant aux citoyens malhonnêtes, mais qui auraient été disposés à sortir du bois, ils se sont également dit que, dans ces conditions, ils préféreraient rester dans la même situation.

Le projet auquel s'est ralliée la commission semble bien répondre à ces principes. Premièrement l'article constitutionnel pose clairement le principe de l'amnistie générale, c'est-à-dire pour l'ensemble des impôts. Il précise qu'il s'agit d'une amnistie unique; c'est là un adjectif important parce qu'il montre que c'est la seule occasion pour le contribuable de venir à récipiscence et qu'il ne faut pas croire que l'amnistie pourra se renouveler ensuite. (D'ailleurs la dernière amnistie fédérale date, en réalité, d'une génération.) Il précise en outre que la législation fédérale fixe la date, les conditions et les effets de l'amnistie. Cela signifie, contrairement à ce qu'affirmait une certaine minorité de la commission, que, sur la base de cet article constitutionnel, l'autorité fédérale peut proposer toutes les modifications législatives qui lui paraîtront propres à permettre d'atteindre le but visé. Ce n'est donc pas la peine et cela serait même restrictif de compléter l'alinéa 2 de cet article constitutionnel en précisant, comme on le prévoyait primitivement – pour des raisons psychologiques disait-on –, que seront édictées des «mesures propres à empêcher la soustraction d'impôt en matière d'impôt de défense nationale». Or, sur la base du texte beaucoup plus approprié et plus simple qui est proposé, la Confédération peut prévoir des dispositions d'exécution non seulement en matière de l'impôt de la défense nationale, mais d'autres impôts et taxes.

Quant aux dispositions d'exécution, il s'agit donc du long texte que nous avons en annexe de la loi constitutionnelle et c'est d'ailleurs sur ce point-là qu'il risque d'y avoir quelques accrochages.

La première partie de la loi d'exécution est absolument incontestée. Elle fixe l'objet et les conditions de l'amnistie et sur ce point, la commission est unanime: il faut bien que l'on précise exactement à quoi s'applique l'amnistie. En revanche, la commission a longuement discuté l'article 90, alinéa 6 et 6bis de l'arrêté du Conseil fédéral sur l'impôt de défense nationale qui vise les obligations d'attestation. L'obligation faite aux créanciers et aux débiteurs du con-

tribuable – par la lettre *a* – de fournir une attestation sur la créance est la reproduction pure et simple du texte actuel de la loi sur l'impôt de défense nationale. Les lettres *b* et *c* recouvrent pratiquement la jurisprudence qui s'est développée ces dernières années à cet égard. On ne peut pas dire qu'il y ait là une innovation. Simplement, les obligations du contribuable sont fort justement précisées.

Pour n'avoir pas à reprendre la parole plus tard, je dirai encore qu'à mon avis c'est à juste titre que la commission a rejeté la proposition que le Conseil fédéral représentera tout à l'heure et visant à introduire dans cet article 90 un alinéa nouveau qui a trait à ce qu'on appelle l'attestation subsidiaire des tiers. Aux termes de cette disposition, l'administration fiscale pourrait demander une attestation non pas au contribuable, mais directement au tiers qui est en relation d'affaires avec lui, lorsque le contribuable lui-même n'est pas à même de fournir cette attestation. On se rend compte des difficultés du problème lorsqu'on voit que le Conseil fédéral, ou plutôt l'administration des finances, a dû prévoir un élément restrictif disant que le secret professionnel demeure garanti. Qu'est-ce que cela veut dire? Cela veut dire que l'on créera deux sortes de tiers: le tiers qui est tenu de fournir l'attestation et celui qui peut se retrancher derrière le secret professionnel. En séance de commission, j'ai utilisé un exemple tout simple mettant en présence une banque et un agent d'affaires. La «petite banque du coin» est tenue au secret professionnel et elle peut dire: «pardon, moi je ne communique aucune attestation», tandis que son voisin, l'agent d'affaires, qui lui n'est pas tenu au secret professionnel au sens de la loi, doit fournir l'attestation. On créerait ainsi deux catégories d'assujettis, de personnes physiques et morales vis-à-vis d'un même problème, c'est-à-dire une inégalité indéniable, indépendamment des effroyables complications qui en résulteraient et indépendamment du fait que c'est précisément cet élément d'inquisition qui, en grande partie, est responsable du rejet du projet de 1964. Qu'on ne nous dise pas, d'ailleurs, que les possibilités de contrôle n'existent pas et qu'il s'agit d'une amnistie sans conditions, de ce que je pourrais appeler une «amnistie aveugle». D'une part les dispositions de l'arrêté sur l'impôt de défense nationale sont précisées et clarifiées dans une mesure raisonnable et permettent à l'administration des contributions d'exiger les documents nécessaires du contribuable. D'autre part, les cantons possèdent dans leur législation – je connais en tout cas les dispositions en vigueur dans mon canton – toute une série d'instruments visant à exercer un contrôle et à réprimer la fraude; à Genève, nous venons même de modifier la loi fiscale pour préciser encore ces dispositions. Je pense que l'excès est, dans ce domaine, un défaut. Il faut utiliser les instruments dont on dispose aujourd'hui sinon je ne donne pas cher, je le dis tout de suite, du résultat d'une votation sur l'amnistie. L'amnistie n'est pas sympathique moralement mais au moins, si on l'institue, qu'on lui donne toutes les chances d'aboutir.

En résumé, je voterai personnellement le projet mis au point par la commission, sans enthousiasme mais parce que je pense que dans la situation actuelle, il est dans l'intérêt des finances cantonales et en définitive, dans l'intérêt des contribuables honnêtes qu'un effort soit fait pour qu'apparaisse une matière fiscale dont profitera, en définitive, l'ensemble de la collectivité.

M. Kohler, rapporteur: Avec M. Muret, qui s'est révélé particulièrement «gouvernemental» aujourd'hui, nous déplorons nous aussi la fraude, ses tenants et aboutissants, et surtout l'inégalité de traitement qui en résulte

vis-à-vis des contribuables honnêtes et particulièrement des classes salariées contraintes de fournir des attestations de revenus. Mais l'amnistie est, par définition, une mesure d'exception et elle n'existe pas qu'en matière fiscale. Le problème est de savoir si, par le truchement de l'amnistie, on pourra réaliser toute la matière fiscale, compenser les déficits des caisses publiques et faire brèche à l'injustice de la fraude.

MM. Eisenring, Kurzmeyer et Etter, au nom de leur groupe respectif, ont exprimé le même état d'esprit que la commission. Comme elle, ils n'ont pas manifesté un enthousiasme débordant pour l'amnistie dont nous connaissons toutes les hypothèques. Ce n'est pas du tout de la commiseration, ni de la complicité, mais beaucoup plus finalement l'intérêt public qui a emporté notre décision, comme l'a du reste rappelé M. Deonna. On ne saurait à tout prix réclamer la mort du pécheur, eu égard qu'on le veuille ou non à l'imbroglie que représentent les vingt cinq conceptions fiscales de nos vingt cinq Etats confédérés, de la concurrence qui existe entre les cantons et aussi de la confusion que cela représente. Pour ma part, je veux espérer que les efforts de coordination qui sont ou qui devraient être entrepris aboutissent enfin.

En ce qui concerne le principe et la procédure, je crois qu'on ne saurait dissocier le texte constitutionnel du projet de loi d'exécution. Il faut nécessairement que le souverain soit exactement fixé, non seulement quant au principe mais aussi quant aux conséquences. C'est pourquoi je vous propose, encore une fois, de voter l'entrée en matière.

Eggenberger, Berichterstatter: Ich habe alles Verständnis dafür, dass man erklärt, die Amnestie sei einem nicht sympathisch. Aber darum geht es nicht. Ich bin überzeugt, dass, vom Standpunkt vieler Kantone und Gemeinden aus gesehen, die allgemeine Steueramnestie heute einfach einer Notwendigkeit entspricht. Es nützt auch nichts, sich über die Steuerunmoral zu beklagen, und es hat keine Besserungswirkung, ob man – um einen Ausdruck des Kollegen Etter zu verwenden – die helvetische Tugendhaftigkeit auf diesem Gebiete hoch oder niedrig einschätze. Die Steuermoral wird dadurch nicht gehoben. Ich bin überzeugt, dass es ohne Amnestie keine Besserung der Steuermoral geben kann. Man mag das beklagen oder nicht. Ich gehöre einem Kanton an, der die letzte Amnestievorlage im Jahr 1964 mit erheblicher Mehrheit angenommen hat. Nach der Ablehnung der eidgenössischen Vorlage für die Steueramnestie habe ich einige Briefe erhalten, worin es Steuerdefraudanten sehr bedauerten, dass ihnen nicht endlich Gelegenheit geboten worden sei, ihre Steuerangelegenheiten in Ordnung zu bringen, ohne dass sie dafür nun allzusehr bluten müssten. Die Steueramnestie des Jahres 1944 hat im Kanton St. Gallen 600 Millionen bisher un versteuertes Vermögen ans Tageslicht gebracht. Das waren 58% des gesamten bisher im Kanton versteuerten Vermögens. Ich bin überzeugt, dass es auch durchaus im Interesse des ehrlichen Steuerzahlers liegt, wenn wir jetzt, nach 23 Jahren, wiederum einmal dem unehrlichen Steuerzahler das Tor zur Ehrlichkeit aufmachen. Die Steuererklärung, die der Amnestie dann zugrunde gelegt wird, also die Steuererklärung nach Artikel 1 des Ihnen unterbreiteten Gesetzes, hat auch Gültigkeit für die zukünftigen Steuererklärungen, und es ist dann nicht so, dass einer, der nun einmal seine Karten aufgedeckt und sauberen Tisch gemacht hat, in Zukunft mit Bezug auf diese Werte, die er jetzt offenbart hat, wiederum der Defraudation sich hingeben könnte.

Ich glaube, es ist ein viel grösseres Unrecht gegenüber dem ehrlichen Steuerzahler, wenn man die Defraudation einfach Jahr um Jahr weiter schlitteln lässt, ohne dagegen irgend eine Massnahme zu ergreifen. Ich glaube auch, dass ein gewisser Ausbau der Auskunftspflicht in den beiden Literas b und c des Artikels 6 der Gesetzesvorlage enthalten ist, so dass man nicht sagen kann, es geschieht gar nichts, um die Defraudation in Zukunft schwieriger zu gestalten.

Ich habe die Auffassung, dass jetzt, nach 23 Jahren, eine neue Steueramnestie allgemeiner Art wieder notwendig geworden ist. Auch ich bin der Überzeugung: man soll mit dem Gedanken der Amnestie nicht spielen, man soll nicht alle Augenblicke Gelegenheit geben, seine Steuer-sünden durch eine Amnestie aus der Welt zu schaffen. Aber in gewissen langen Zeiträumen, glaube ich, ist es doch notwendig, dass man die Amnestie auf diesem Gebiete gewährt.

Ich bin der Überzeugung, dass heute diese Voraussetzungen erfüllt sind, und ich bin auch überzeugt, dass angesichts der Finanzlage in vielen kantonalen und kommunalen Gemeinwesen das Verständnis für die Durchführung einer Amnestie in weitesten Volkskreisen wesentlich grösser geworden ist als es vor vier Jahren war.

Ich bitte Sie nochmals, im Namen der Kommission, auf die Vorlagen einzutreten.

M. Bonvin, Président de la Confédération: Permettez-moi de faire quelques remarques générales étant donné l'importance du problème et la nouveauté du procédé d'élaboration législative. Le président de la commission vous a fait part du résultat des travaux de la commission. Le Conseil fédéral se trouve devant la situation suivante: l'une des chambres s'est déjà prononcée sur l'un des deux projets que le Conseil fédéral avait présentés en exécution d'une motion, qui, à l'époque et dans l'idée de M. Mäder, conseiller aux Etats, ne visait – ce qui était logique vu les conditions d'alors – qu'une amnistie fédérale accompagnant une éventuelle amnistie cantonale. Le Conseil des Etats s'est donc déjà déterminé. Or vous tenez maintenant compte d'éléments nouveaux tels que l'évolution de la situation générale, l'incidence sur les caisses communales et cantonales des besoins consécutifs à la phase précédente d'enflure de l'économie privée, d'une façon générale la nécessité de revoir l'ensemble du problème sur les plans fédéral et cantonal.

Le Conseil fédéral, dans le second projet qu'il avait soumis au législatif en exécution de la motion Mäder, s'était engagé dans la voie d'un élargissement de l'amnistie non seulement en faveur des citoyens des cantons qui introduiraient l'amnistie cantonale mais en faveur de l'ensemble des citoyens suisses assujettis à l'impôt pour la défense nationale – il est vrai sous certaines conditions. Il avait en outre choisi une voie qui évitait le référendum obligatoire. La commission va encore plus loin que le Conseil fédéral, qui ne voit aucune raison de s'y opposer mais qui a tout de même certaines hésitations en raison du respect qu'il doit à l'autre chambre. Si le Conseil fédéral accepte la proposition tendant à l'introduction d'un article constitutionnel en la matière – en dépit des doutes et des tentatives infructueuses entreprises à l'époque et dont a parlé M. Eisenring – c'est qu'il estime aussi que cette solution s'impose actuellement si l'on veut généraliser l'amnistie.

Le Conseil fédéral ne peut se garder d'une certaine inquiétude devant une amnistie généralisée qui ne serait pas accompagnée de mesures subsidiaires. L'amnistie fiscale est une mesure extraordinaire, il faut bien le reconnaître, qui se justifie par les difficultés financières auxquelles se heurtent

actuellement les cantons et les communes. C'est une intervention manifeste dans l'ordre juridique établi, qui a pour effet de déroger pour un certain temps et dans certaines conditions aux dispositions légales qui régissent le rappel d'impôts soustraits et la répression des infractions fiscales. Le Conseil fédéral estime qu'une mesure exceptionnelle telle que l'amnistie ne doit être prise qu'au vu de circonstances particulières, qui sont effectivement réunies aujourd'hui. Mais il nous semble douteux que l'amnistie considérée comme un moyen propre à créer de nouvelles ressources financières répond à tous les espoirs que d'aucuns placent en elle. Le rapporteur de langue allemande a exprimé la situation qui règne à cet égard dans son canton. Cette situation prouve que les raisons à l'origine du vote négatif intervenu lors du dernier scrutin populaire ne sont peut-être pas celles que certains croient pouvoir avancer.

Le Conseil fédéral tient une nouvelle fois à souligner qu'il ne calcule pas la perte ou le manque à gagner qu'une amnistie pourrait provoquer pour la caisse fédérale. Nous préférons renoncer à cet argent, qui provient de la fraude, que de voir la fraude se maintenir et même s'étendre. Ce ne sont pas des considérations économiques ou financières qui nous guident en l'occurrence. Ne sera mis au bénéfice de l'amnistie, notamment de l'exemption des suites pénales découlant d'une soustraction d'impôt, que le contribuable qui, à une date déterminée – vous avez parlé du 1^{er} janvier 1969 comme date de référence – donne des indications véridiques et complètes sur ses revenus et sa fortune. Le contribuable qui voudra profiter de l'amnistie devra donc s'attendre en général à une augmentation de ses charges fiscales futures.

Quels sont les motifs susceptibles d'amener un contribuable à revenir à l'honnêteté fiscale? Il est certain qu'il y a des personnes qui cherchent le chemin du retour à l'exactitude fiscale pour des raisons d'ordre moral et qui hésitent à se dénoncer spontanément par seule crainte des conséquences fiscales et pénales qui en découleraient. Pour ces personnes, l'amnistie constitue le chemin le plus normal pour revenir à l'honnêteté fiscale. Quel peut être le nombre de ces personnes? C'est là une question d'appréciation. On ne saurait l'estimer, même de façon approximative.

Pour d'autres contribuables – et je pense que ceux-là sont plus nombreux – la fraude fiscale est devenue une entrave économique, car ils ne peuvent pas disposer librement des valeurs célées de leur fortune de peur d'être découverts. C'est ainsi, par exemple, qu'ils ne peuvent participer ouvertement au marché immobilier en vue de faire des investissements visibles dans leur propre exploitation. Pour eux, l'amnistie serait l'occasion bienvenue de recouvrer la libre disponibilité de leur fortune célée. Reste à savoir si, dans le cas particulier, de tels motifs rétabliront une honnêteté fiscale pleine et entière ou, au contraire, seulement dans les limites des avantages escomptés. Pour ces milieux, il est clair que l'amnistie est avant tout une affaire de calcul. On ne saurait en effet ignorer que la fraude fiscale est très souvent le fruit d'une moralité fiscale déficiente et surtout mal informée. Malheureusement, bon nombre de citoyens semblent méconnaître que la contribution qu'ils sont appelés de par la loi à fournir à la collectivité publique est une obligation non seulement juridique mais également morale. Tant que cette fraction de notre population ne changera pas de mentalité dans ce domaine, les efforts entrepris dans ce but ne peuvent aboutir qu'à longue échéance. Même une amnistie ne provoquera pas une marée d'honnêteté fiscale, et c'est précisément ce que nous souhaitons obtenir. D'autre part, une amnistie ne

dépend pas uniquement du repentir du fraudeur fiscal et de calculs de rentabilité. Dans le cas particulier, elle ne peut d'ailleurs avoir qu'un résultat financier modeste. Une partie de la population a peut-être aussi intérêt à ce qu'une telle amnistie soit décrétée. La dernière amnistie générale date de 1944. Le temps d'une génération s'est donc écoulé depuis lors, pendant lequel le pouvoir d'achat du revenu moyen suisse a doublé, malgré l'érosion du pouvoir d'achat du franc! Des habitudes de dépense ont été prises dont on ne se débarrasse pas facilement.

D'aucuns estiment qu'un succès modeste de l'amnistie serait préférable à pas de succès du tout, «un tiens» valant mieux que deux «tu l'auras»! Celui qui tient un tel raisonnement semble ignorer qu'une amnistie ne pose pas uniquement un problème d'ordre fiscal; elle a des implications plus profondes. Nous pouvons heureusement dire qu'une grande partie des contribuables accomplissent consciencieusement et ponctuellement leurs obligations fiscales, quoique d'une manière plus ou moins volontaire. Si l'on compare la situation qui règne dans notre pays avec celle des autres pays, on constate que notre situation est relativement satisfaisante. Il n'en reste pas moins que, du fait des différentes incidences des tarifs fiscaux, les contribuables honnêtes doivent supporter les charges de ceux qui se dérobent à leurs obligations fiscales. Depuis des années, l'opinion prévaut que dans la plupart des cantons, les taux d'imposition pourraient être abaissés si chacun accomplissait son devoir dans ce domaine et non seulement ceux qui sont astreints à la déclaration de salaire. Il n'est dès lors pas étonnant que les milieux des contribuables honnêtes demandent avec une insistance croissante l'institution de mesures sévères à l'encontre des fraudeurs fiscaux. Que penseront les contribuables honnêtes si, au lieu de soumettre les fraudeurs à la rigueur de la loi, l'Etat non seulement leur donne l'absolution par la voie de l'amnistie mais leur laisse sans restriction les fruits de leurs agissements illicites? Ce faisant, l'Etat ne mine-t-il pas la confiance du peuple dans l'ordre juridique et ne risque-t-il pas d'accréditer l'opinion selon laquelle les charges fiscales sont réparties d'une manière injuste? Il ne faut cependant pas perdre de vue que ces inconvénients sont inhérents à toute amnistie. Votre collègue M. Deonna l'a démontré tout à l'heure d'une manière nette et incisive. C'est pourquoi nous devons procéder à un examen consciencieux et approfondi de la situation, et examiner entre autres si les avantages que l'on escompte d'une amnistie sont assez importants pour contrebalancer ses inconvénients.

Le Conseil fédéral a toujours considéré qu'une amnistie fiscale générale sur le plan fédéral ne se justifie que si l'on peut en attendre une amélioration sensible et durable de la situation fiscale. Or, un tel résultat ne peut être obtenu que si l'amnistie est accompagnée de mesures d'ordre législatif et administratif propres à empêcher à l'avenir la fraude fiscale ou tout au moins à la rendre plus difficile qu'auparavant. Le projet d'amnistie fiscale rejeté par le peuple et les cantons le 9 février 1964 comportait de telles mesures. On attribue à ces mesures, qui étaient l'objet d'un avant-projet, l'échec de la votation populaire. On peut être d'un avis différent.

Chargé par votre commission de présenter des propositions en vue de l'octroi éventuel d'une amnistie fiscale générale, le Conseil fédéral, se fondant sur sa propre conviction et sur certaines suggestions formulées au sein de votre commission, a proposé d'introduire dans le droit régissant l'impôt pour la défense nationale une disposition visant à étendre, à titre subsidiaire, l'obligation faite aux tiers de délivrer des attestations au cours de la procédure.

J'entrerai dans le détail de cette procédure lorsque la proposition du Conseil fédéral viendra en discussion. En tout état de cause, cette disposition constitue le complément nécessaire minimum de l'amnistie et l'expression de la ferme volonté des autorités d'aboutir à une amélioration durable de la situation fiscale dans le pays.

Si vous appuyez l'institution par la Confédération d'une amnistie fiscale générale, comme le propose votre commission pratiquement à l'unanimité, je vous prie instamment, au nom du Conseil fédéral, d'aborder avec objectivité l'examen de sa proposition concernant l'alinéa 6bis de l'article 90 de l'arrêté sur l'impôt pour la défense nationale.

Le Conseil fédéral, sous réserve de la décision que prendra le Conseil des Etats, ne s'oppose pas à ce que l'amnistie soit généralisée et que les citoyens de tous les cantons soient placés simultanément sur un pied d'égalité dans ce domaine. Il favorisera au contraire l'institution de toute mesure visant ces buts, mais en ce qui concerne la loi d'exécution, je tiens à souligner que le texte issu des délibérations de votre commission n'a pas été approuvé par le Conseil fédéral, qui l'a considéré comme un avant-projet du département des finances. Le Conseil fédéral a estimé qu'il devait s'en tenir à la procédure légale traditionnelle, à savoir que la votation doit tout d'abord porter sur l'article constitutionnel.

Le Conseil fédéral estime qu'il ne doit vous présenter un projet de loi d'exécution qu'après cette votation, afin de pouvoir tenir compte des éléments propres à faciliter l'application de l'amnistie qui surgiront certainement des discussions qui auront pour objet l'élimination de la divergence créée par le Conseil national, ainsi que de celles qui précéderont la votation populaire sur la modification constitutionnelle.

Le Conseil national fait en quelque sorte usage de son droit d'initiative en présentant d'ores et déjà une loi d'exécution. On le comprend quand on sait l'importance qu'il attache, tout au moins sa commission, à la connaissance préalable des conditions d'application de l'article constitutionnel sur l'amnistie. Vous tenez à ce que ces conditions soient connues avant que le peuple ne soit appelé à se prononcer. Cependant, le Conseil fédéral se réserve de revenir sur ce problème dans la phase ultime qui sera celle de l'élimination des divergences qui subsisteront entre les textes des deux conseils, pour autant bien entendu que vous ne preniez pas déjà aujourd'hui, à l'issue de la discussion, position en faveur de sa proposition concernant l'alinéa 6bis de l'article 90, et que je justifierai tout à l'heure.

En tout état de cause, je constate que votre conseil n'est pas opposé au projet de modification constitutionnelle mais formule une réserve concernant l'alinéa 6bis de l'article 90.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	115 Stimmen
Für den Antrag Muret	7 Stimmen

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Bundesbeschluss über den Erlass einer allgemeinen Steueramnestie

Arrêté fédéral concernant l'octroi d'une amnistie fiscale générale

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Bundesbeschluss
über den Erlass einer allgemeinen
Steueramnestie
(Vom)

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

in Anwendung von Artikel 85, Ziffer 14, Artikel 118
und 121, Absatz 1, der Bundesverfassung,

beschliesst:

Titre et préambule

Proposition de la commission

Arrêté fédéral
concernant l'octroi d'une amnistie fiscale générale
(Du)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les articles 85, chiffre 14, 118 et 121, alinéa 1, de la
Constitution,

arrête:

Angenommen – Adopté

Abschnitt I

Antrag der Kommission

Ingress

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung
werden wie folgt ergänzt:

Art. 9

Abs. 1

Der Bund ist befugt, während der Jahre 1969 bis 1973
eine einmalige Steueramnestie mit Wirkung für die Steuern
des Bundes, der Kantone und der Gemeinden anzuordnen.

Abs. 2

Die Bestimmung des Zeitpunktes dieser Amnestie sowie
die Umschreibung ihrer Voraussetzungen und Wirkungen
sind Sache der Bundesgesetzgebung.

Chapitre I

Proposition de la commission

Préambule

Les dispositions transitoires de la Constitution sont
complétées comme il suit:

Art. 9

Al. 1

Pendant les années 1969 à 1973, la Confédération peut
instituer une amnistie fiscale unique, ayant effet pour les
impôts fédéraux, cantonaux et communaux.

Al. 2

La législation fédérale fixera le moment de cette am-
nistie et elle en définira les conditions ainsi que les effets.

Angenommen – Adopté

Abschnitt II

Antrag der Kommission

Al. 1

Dieser Beschluss ist der Abstimmung des Volkes und
der Stände zu unterbreiten.

Al. 2

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Chapitre II

Proposition de la commission

Al. 1

Le présent arrêté sera soumis au vote du peuple et des
cantons.

Al. 2

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfs	108 Stimmen
Dagegen	7 Stimmen

**Bundesgesetz über die Durchführung der allgemeinen
Steueramnestie auf 1. Januar 1969 und die Ergänzung des
Wehrsteuerbeschlusses**

**Loi fédérale concernant l'exécution de l'amnistie fiscale
générale au 1^{er} janvier 1969 et complétant l'arrêté relatif
à l'impôt pour la défense nationale**

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Bundesgesetz
über die Durchführung der allgemeinen Steueramnestie
auf 1. Januar 1969
und die Ergänzung des Wehrsteuerbeschlusses
(Vom)

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 9 der Übergangsbestimmungen der
Bundesverfassung,

beschliesst:

Titre et préambule

Proposition de la commission

Loi fédérale
concernant l'exécution de l'amnistie fiscale générale au
1^{er} janvier 1969 et complétant l'arrêté relatif
à l'impôt pour la défense nationale
(Du 1967)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 9 des dispositions transitoires de la Consti-
tution,

arrête:

Angenommen – Adopté

I. Durchführung der Steueramnestie

*Art. 1-5***Antrag der Kommission***Art. 1**Abs. 1*

Auf den 1. Januar 1969 wird eine einmalige, allgemeine Steueramnestie angeordnet.

Abs. 2

In den Genuss dieser Steueramnestie kommt, wer in der Wehrsteuererklärung für die Jahre 1969 und 1970 und in der im Jahre 1969 einzureichenden Steuererklärung für die Kantons- und Gemeindesteuern die Bestandteile seines Einkommens oder Reinertrages (einschliesslich der steuerbaren Kapitalgewinne der Jahre 1967 und 1968 auf beweglichem und unbeweglichem Vermögen) und überdies, unbekümmert um seine Vermögens- oder Kapitalsteuerpflicht, sein bewegliches und unbewegliches Vermögen sowie seine Schulden vollständig und genau angibt.

Abs. 3

Wer weder eine Wehrsteuererklärung noch eine Steuererklärung für die Kantons- und Gemeindesteuern einzureichen hat, kann durch Abgabe einer Wehrsteuererklärung und Erfüllen der übrigen in Absatz 2 umschriebenen Voraussetzungen in den Genuss der Steueramnestie gelangen.

Abs. 4

Steuererklärungen, die nach dem 31. Dezember 1969 eingereicht werden, geben keinen Anspruch auf die Amnestie.

*Art. 2**Abs. 1*

Gegenüber einem Steuerpflichtigen, der die Voraussetzungen der Steueramnestie erfüllt, dürfen

a) früher hinterzogene Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden vom Einkommen und Vermögen oder von Teilen derselben und vom Vermögenserwerb von Todes wegen, nicht mehr nachgefordert und wegen der Hinterziehung oder des Versuchs der Hinterziehung dieser Steuern keine Strafen verhängt werden; vorbehalten bleibt Buchstabe c;

b) vor dem 1. Januar 1967 fällig gewordene, vom Steuerpflichtigen dem Bunde abzuliefernde Stempelabgaben (einschliesslich Couponabgabe), Verrechnungssteuer und Sicherungssteuer auf Versicherungsleistungen nicht mehr nachgefordert und wegen der Hinterziehung oder des Versuchs der Hinterziehung dieser Steuern keine Strafen verhängt werden; ist die Steuerforderung nach dem 31. Dezember 1966 entstanden, so ist ihre Einforderung, unter Ausschluss von Hinterziehungsstrafen, zulässig;

c) Steuern von Handänderungen und von Kapitalgewinnen (auf beweglichem oder unbeweglichem Vermögen) des Jahres 1966 und früherer Jahre nicht mehr nachgefordert und wegen der Hinterziehung oder des Versuchs der Hinterziehung solcher Steuern keine Strafen verhängt werden; von Handänderungen und Kapitalgewinnen der Jahre 1967 und 1968 ist die Einforderung von Steuern, unter Ausschluss von Hinterziehungsstrafen, zulässig;

d) Strafen wegen der Hinterziehung oder des Versuchs der Hinterziehung von Steuern von Schenkungen nicht verhängt werden; der Erhebung dieser Steuern im einfachen Betrag steht die Steueramnestie nicht entgegen.

Abs. 2

Wer die Voraussetzungen der Steueramnestie erfüllt, geniesst auch Schutz gegenüber Steuernachforderungen und Steuerstrafen, für die er im Zeitpunkt der Einreichung der Steuererklärungen nach Artikel 1 von Gesetzes wegen als Erbe oder sonstiger Steuernachfolger haftet.

Abs. 3

Vorbehalten bleibt Artikel 3.

*Art. 3**Abs. 1*

Von der Steueramnestie sind ausgenommen Steuernachforderungen und Steuerstrafen, deren Geltendmachung im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes mit Wissen des Steuerpflichtigen oder eines seiner Rechtsnachfolger bereits eingeleitet war.

Abs. 2

Die Angaben in den Steuererklärungen nach Artikel 1 dürfen jederzeit auf ihre Vollständigkeit und Genauigkeit hin überprüft werden und finden Verwendung bei der Veranlagung der Steuern des Jahres 1969 und späterer Jahre; für die Steuern früherer Jahre dürfen diese Angaben berücksichtigt werden:

a) bei der Festsetzung der Steuernachforderung und der Strafe im Falle von Absatz 1; Strafe darf aber nur insoweit verhängt werden, als die Hinterziehung oder der Versuch der Hinterziehung den Steuerbehörden bei Einreichung der Steuererklärungen nach Artikel 1 schon bekannt war;

b) bei der Festsetzung von Steuern, deren Veranlagung im Zeitpunkt der Einreichung der Steuererklärungen nach Artikel 1 noch nicht rechtskräftig abgeschlossen war.

Art. 4

Die nach Artikel 1 erwirkte Steueramnestie erstreckt sich auch auf den Militärpflichtersatz. Es darf früher hinterzogener Militärpflichtersatz nicht mehr nachgefordert und wegen der Hinterziehung oder des Versuchs der Hinterziehung dieser Abgabe oder wegen Abgabebetrugs keine Strafe verhängt werden. Im übrigen finden die Bestimmungen der Artikel 2 und 3 entsprechende Anwendung.

Art. 5

Anstände, die sich bei der Anwendung dieses Gesetzes im Bereich der kantonalen Steuern ergeben, beurteilt das Bundesgericht als einzige Instanz (Art. 111, Buchstabe a, des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege).

I. Exécution de l'amnistie fiscale

*Article premier à 5***Proposition de la commission***Article premier**Al. 1*

Au 1^{er} janvier 1969, il est institué une amnistie fiscale générale unique.

Al. 2

Celui qui, dans sa déclaration en vue de l'impôt pour la défense nationale de 1969 et 1970 et dans la déclaration à remettre en 1969 en vue des impôts cantonaux et communaux, indique de façon complète et précise les éléments

de son revenu ou rendement net (y compris les bénéfices en capital imposables de 1967 et 1968 sur la fortune mobilière et immobilière) et y mentionne en outre, indépendamment de son assujettissement à l'impôt sur la fortune ou sur le capital, sa fortune mobilière et immobilière, ainsi que ses dettes, bénéficie de l'amnistie fiscale.

Al. 3

Celui qui ne doit remettre ni une déclaration en vue de l'impôt pour la défense nationale, ni une déclaration en vue des impôts cantonaux et communaux, peut bénéficier de l'amnistie fiscale en déposant une déclaration en vue de l'impôt pour la défense nationale et en satisfaisant aux autres conditions stipulées à l'alinéa 2.

Al. 4

Les déclarations remises après le 31 décembre 1969 ne donnent pas droit à l'amnistie.

Art. 2

Al. 1

Lorsque le contribuable satisfait aux conditions de l'amnistie fiscale:

a) Les impôts soustraits antérieurement à la Confédération, aux cantons et aux communes sur le revenu et sur la fortune ou sur des parties du revenu et de la fortune, ainsi que sur les dévolutions pour cause de mort, ne peuvent plus être réclamés et il n'est prononcé aucune peine pour soustraction ou tentative de soustraction de ces impôts; la lettre c est réservée;

b) Les montants échus avant le 1^{er} janvier 1967, que le contribuable devait verser à la Confédération au titre des droits de timbre (y compris le droit sur les coupons), d'impôt anticipé et d'impôt de garantie en matière d'assurances, ne peuvent plus être réclamés et il n'est prononcé aucune peine pour soustraction ou tentative de soustraction de ces impôts; si la créance fiscale a pris naissance après le 31 décembre 1966, son recouvrement est autorisé, à l'exclusion de peines pour soustraction;

c) Les impôts sur les mutations et sur les bénéfices en capital (sur la fortune mobilière ou immobilière) de 1966 et des années antérieures ne peuvent plus être réclamés et il n'est prononcé aucune peine pour soustraction ou tentative de soustraction de ces impôts; les impôts sur les mutations et les bénéfices en capital de 1967 et 1968 peuvent être réclamés, à l'exclusion de peines pour soustraction;

d) Des peines pour soustraction ou tentative de soustraction d'impôts sur les donations ne peuvent être prononcées; l'amnistie ne s'oppose pas à la perception du montant simple de ces impôts.

Al. 2

Celui qui satisfait aux conditions de l'amnistie fiscale est aussi exempté des rappels d'impôt et des pénalités fiscales dont il répond légalement, en tant qu'héritier ou autre successeur fiscal, au moment de la remise des déclarations selon l'article premier.

Al. 3

L'article 3 est réservé.

Art. 3

Al. 1

Sont exclus de l'amnistie fiscale les rappels d'impôt et les pénalités fiscales faisant l'objet d'une procédure déjà

introduite, lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, au su du contribuable ou de l'un de ses successeurs en droit.

Al. 2

Les indications contenues dans les déclarations selon l'article premier peuvent être contrôlées en tout temps quant à leur intégralité et leur exactitude et elles seront utilisées pour la taxation en vue des impôts de l'année 1969 et des années suivantes; elles peuvent être prises en considération pour les impôts d'années antérieures, lorsqu'il s'agit:

a) De fixer le rappel d'impôt et la peine dans le cas du premier alinéa; une peine ne peut cependant être infligée que dans la mesure où la soustraction ou la tentative de soustraction était déjà connue des autorités fiscales lors de la remise des déclarations selon l'article premier;

b) De fixer les impôts dont la taxation n'était pas encore passée en force lors de la remise des déclarations selon l'article premier.

Art. 4

L'amnistie fiscale obtenue conformément à l'article premier s'étend aussi à la taxe d'exemption du service militaire. La taxe soustraite antérieurement ne peut plus être réclamée et il n'est prononcé aucune peine pour soustraction ou tentative de soustraction de cette taxe ou pour fraude en matière de taxe. Au surplus, sont applicables par analogie les dispositions des articles 2 et 3.

Art. 5

Les contestations qui s'élèvent, lors de l'application de la présente loi, dans le domaine des impôts cantonaux, sont jugées par le Tribunal fédéral en instance unique (art. 111, lettre a, de la loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943).

Angenommen – Adopté

II. Abänderung und Ergänzung des Wehrsteuerbeschlusses

Antrag der Kommission

Art. 6

Artikel 90 des Bundesratsbeschlusses über die Erhebung einer Wehrsteuer wird mit Wirkung für die nach dem 31. Dezember 1968 beginnenden Steuerjahre wie folgt geändert und ergänzt:

II. Modification et complément de l'arrêté concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale

Proposition de la commission

Art. 6

L'article 90 de l'arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1940 concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale est modifié et complété comme il suit, avec effet pour les années fiscales commençant après le 31 décembre 1968:

Angenommen – Adopté

Art. 90, Abs. 6

Antrag der Kommission

Dem Wehrsteuerpflichtigen haben auf sein Verlangen eine schriftliche Bescheinigung auszustellen:

a) Gläubiger und Schuldner des Wehrsteuerpflichtigen: über Bestand, Höhe, Verzinsung und Sicherstellung der Forderung;

b) Vermögensverwalter, Treuhänder und andere Beauftragte, die Vermögen des Wehrsteuerpflichtigen in Verwaltung haben oder hatten: über dieses Vermögen und seine Erträge;

c) Personen, die mit dem Wehrsteuerpflichtigen Geschäfte getätigt haben: über die beiderseitigen Leistungen und Ansprüche.

Art. 90, al. 6

Proposition de la commission

Sont tenus de délivrer au contribuable, à sa demande, une attestation écrite:

a) Les créanciers et débiteurs du contribuable: sur l'existence, le montant, l'intérêt et la garantie de la créance;

b) Les gérants de fortune, fiduciaires et autres mandataires qui ont ou avaient l'administration de biens appartenant au contribuable: sur ces biens et leur rendement;

c) Les personnes qui ont conclu des affaires avec le contribuable: sur les prestations et prétentions réciproques.

Angenommen – Adopté

Art. 90, Abs. 6 bis

Antrag des Bundesrates

Unterlässt es der Wehrsteuerpflichtige trotz Mahnung, die Bescheinigung nach Absatz 6 beizubringen, so ist die Veranlagungsbehörde befugt, die Bescheinigung vom Verpflichteten einzufordern; dieser hat die Bescheinigung innert der anberaumten Frist der Veranlagungsbehörde einzusenden. Das gesetzlich geschützte Berufsgeheimnis bleibt vorbehalten.

Art. 90, al. 6 bis

Proposition du Conseil fédéral

Si le contribuable, malgré sommation, omet de présenter l'attestation selon l'alinéa 6, l'autorité de taxation peut exiger cette attestation de celui qui est tenu de la délivrer; ce dernier doit envoyer l'attestation à l'autorité de taxation dans le délai imparti. Le secret professionnel protégé par la loi est réservé.

Präsident: Herr Bundespräsident Bonvin begründet den Antrag auf Einfügung eines Absatzes 6bis zu Artikel 90.

M. Bonvin, président de la Confédération: Le projet de modification et complément de l'arrêté concernant la perception d'un impôt de défense nationale mis au point par le département des finances comprend à l'article 90 un alinéa 6bis nouveau qui a été supprimé par votre commission. M. Deonna et MM. les rapporteurs ont déjà précisé que les autres articles sont repris de la loi actuelle, en tenant compte de la jurisprudence des différents tribunaux et de l'esprit dans lequel ils sont appliqués par l'administration.

L'article 6bis exprime le nouvel effort que nous nous proposons de faire pour rendre la fraude plus difficile après l'amnistie. Cet article a un caractère hypothétique subsidiaire. Si, malgré sommation et toute la procédure étant épuisée, le contribuable omet de présenter l'attestation prévue à l'article 80, alinéa 6, que vous venez d'approuver «l'autorité de taxation peut exiger cette attestation de celui qui est tenu de la délivrer; ce dernier doit envoyer l'attestation à l'autorité de taxation dans le délai imparti. Le secret professionnel protégé par la loi est réservé» – comme il l'est d'ailleurs actuellement.

La fraude a été possible jusqu'à maintenant avec les instruments légaux communaux, cantonaux et fédéraux parce que ces instruments sont relativement faibles. Si l'on veut renforcer l'exactitude fiscale, il faut donc améliorer

l'instrument. Or cette amélioration n'est pas généralisée comme l'administration l'eût désirée. Elle a un caractère subsidiaire. Cette disposition ne vise pas les gens corrects et honnêtes, pour lesquels il n'y a pas de problème. Elle ne s'applique qu'à ceux qui ne veulent pas donner la ou les attestations nécessaires, ni les demander à ceux qui peuvent les leur fournir. Le secret professionnel reste réservé, comme il l'est déjà aujourd'hui. La distinction n'est pas nouvelle. Elle est maintenue, avec peut-être une incidence de déplacement de clientèle à laquelle M. Deonna notamment a fait allusion. Pour le reste, rien n'est changé.

L'instrument actuel est donc insuffisant puisque la fraude est si grande. Il faut l'améliorer et le Conseil fédéral pense même que le succès de la votation dépend aussi de la volonté manifeste des autorités d'améliorer les possibilités d'investigation pour diminuer au futur les chances actuelles de fraude. C'est en somme la seule nouveauté que nous vous proposons.

Je relève que l'obligation de fournir des attestations n'est pas nouvelle. Les employeurs sont bien obligés de fournir les attestations de salaire que doivent présenter tous ceux dont le revenu dépend d'un contrat de travail. Lorsque j'exerçai ma profession d'ingénieur, je me souviens avoir eu une vive réaction contre cette obligation qui ne touche que les revenus des salariés. Tout le monde ou presque doit donc fournir une attestation de salaire lorsqu'elle est requise. Mais ce système appliqué à la grande majorité des citoyens doit aussi l'être à la minorité qui actuellement y échappe, celle qui intéresse le secteur de la fraude fiscale et de l'amnistie. Le système d'investigation déjà appliqué pour les salariés – qu'ils soient directeurs, employés, ingénieurs, techniciens ou ouvriers – l'est aussi grâce à cet article dans le domaine de la déclaration libre avec une systématique un peu plus marquée. Le Conseil fédéral estime qu'il s'agit là d'un élément essentiel de la correction de la situation qui suivra l'amnistie. Il pense même que cet élément essentiel pèsera beaucoup sur le résultat de la votation et insiste pour que vous acceptiez cet article 6bis.

M. Kohler, rapporteur: Je me sens tenu de vous inviter à en rester au texte que nous vous avons proposé, d'autant plus qu'en définitive la grande majorité de la commission avait précisément conditionné son adhésion à l'amnistie fiscale générale à l'élimination des mesures de répression proposées par le Conseil fédéral. Nous ne saurions nous mettre en contradiction avec nous-mêmes. Dès l'instant où l'on admet le principe de l'amnistie, encore faut-il loyalement lui donner ses chances de succès. Quant à la juste lutte contre la fraude, nous estimons que les dispositions existantes – pour autant qu'elles soient appliquées – satisfont déjà entièrement aux mesures de sécurités que requiert le Conseil fédéral.

Ces raisons nous incitent donc à vous proposer de vous en tenir au texte de la commission.

Eggenberger, Berichterstatter: Die Kommission hat allen Vorschlägen des Finanz- und Zolldepartements mit einer Ausnahme zugestimmt. Abgelehnt wurde Artikel 90, Absatz 6bis, der die bestehende Bescheinigungspflicht in dem Sinne erweitern wollte, dass dann, wenn der Wehrsteuerpflichtige trotz Mahnung es unterlässt, eine nach Artikel 6 geforderte Bescheinigung beizubringen, die Veranlagungsbehörde selbst berechtigt ist, die Bescheinigung von Dritten einzufordern, wobei jedoch das gesetzlich geschützte Berufsgeheimnis – das scheint mir wichtig zu sein – vorbehalten bliebe. Die Steuerverwaltung hat in ihrem Bericht vom 12. Mai dieses Jahres erklärt, es handle sich

hier um eine Vorschrift subsidiären Charakters, deren Anwendung sich auf wenige Ausnahmefälle beschränken dürfte. Die Mehrheit der Kommission ist deshalb der Auffassung, dass eine solche Bestimmung nicht notwendig sei, dass sie aber geeignet sein könnte, beim Stimmbürger erhebliches Misstrauen zu erwecken. Der Regelfall wird doch der sein, dass der Steuerpflichtige die von ihm verlangte Bescheinigung eines Dritten erhält, wenn er sie wirklich erhalten will. Wenn er sie nicht erhalten will, besteht die Möglichkeit, ihn zu bestrafen. Ich verweise auf Artikel 131 des Wehrsteuerbeschlusses. Hier heisst es: «Wer als Steuer- oder Auskunftspflichtiger den kraft dieses Beschlusses getroffenen amtlichen Verfügungen und Anordnungen, insbesondere auch über die Einreichung und Vorlage von Büchern oder die Ausstellung oder Einreichung von Bescheinigungen und andern Belegen, vorsätzlich oder fahrlässig zuwiderhandelt, wird mit Busse von 5 bis zu 10 000 Franken bestraft.» In der Kommission wurde betont, dass dann, wenn jemand eine Bescheinigung eines Dritten nicht beibringen will, das Bussensystem funktionieren könne. Man war auch der Auffassung, dass man die Bussenpraxis in solchen Fällen sehr wesentlich verschärfen könnte. Die Mehrheit der Kommission steht jedoch auf dem Standpunkt, eine Vorschrift in das Gesetz aufzunehmen, die praktisch keinen grossen Wert hätte, die Amnestievorlage aber wesentlich belasten könnte, habe keinen Sinn, weshalb sie den Antrag der Finanzverwaltung, der heute vom Bundesrat vertreten wird, abgelehnt hat.

Bauer: Wir haben in der heutigen Eintretensdebatte die allgemeinen Gesichtspunkte über die Steueramnestie vernommen, wie sie nun angestrebt werden soll. Ich möchte diesen Überlegungen nicht mehr viel beifügen, sondern nur sagen, dass es natürlich vom Standpunkt des ehrlichen Steuerzahlers aus gesehen unerfreulich ist, sich alle paar Jahrzehnte mit dem gleichen Kapitel der Steuerdefraudation befassen zu müssen. Wenn es eine stichhaltige Begründung dafür gibt, dass auch vom Standpunkt des ehrlichen Steuerzahlers aus eine Amnestie in Betracht zu ziehen ist, so nur die, dass der ehrliche Steuerzahler nicht auf alle Zeiten hin für die hinterzogenen Milliarden durch erhöhte Steuerfüsse aufkommen will. Nur unter diesem Gesichtspunkt und unter dem Gesichtspunkt, dass Bund, Kantone und Gemeinden einen ganz ausserordentlichen Finanzbedarf haben, kann man einer allgemeinen Steueramnestie beipflichten. Bittbriefe beispielsweise, worin sich Steuerdefraudanten reuig zeigen und um Gnade bitten, könnten mich nicht ohne weiteres erweichen, wenn nicht das andere Argument, dass der ehrliche Steuerzahler nicht auf alle Zeiten der Dumme sein will, den Ausschlag geben könnte. Ich habe früher gegen die Amnestie gestimmt; jetzt stimme ich zu.

Schon in der Kommission wurde des langen und breiten darüber diskutiert, ob mit einer Amnestie nicht auch noch gewisse Massnahmen zur Verschärfung der Handhabung der Steuergesetzgebung getroffen werden sollten. Man könnte sich ohne weiteres die Frage stellen, ob im Zuge einer Amnestie beispielsweise nur die Strafsteuern fallen gelassen würden, dass aber mindestens die Nachsteuer für die nicht verjährten Forderungen noch erhoben werden könnten. Es sind keine derartigen Anträge gestellt worden. Das ist meiner Ansicht nach bereits ein sehr grosses Entgegenkommen gegenüber den Steuerdefraudanten. Man tat es deshalb nicht, weil sonst voraussichtlich ein weiterer Anlauf für eine Steueramnestie aussichtslos wäre. Es liesse sich aber durchaus der Standpunkt vertreten, dass mindestens die Nachsteuern, die nicht als verjährt zu betrachten

sind, zu bezahlen wären. Das wurde nun fallengelassen. Schon in der Kommission vertrat der Bundesrat die Auffassung, man sollte im Artikel 90 des Wehrsteuerbeschlusses noch einen Absatz 6bis einbauen. Ich habe absolutes Verständnis dafür, dass seitens des Bundesrates und der eidgenössischen Steuerverwaltung nach Mitteln und Wegen gesucht wird, künftig eine Defraudation zu erschweren. Ich glaube, der Zweck einer erneuten Amnestie kann ja nicht darin bestehen, dass derjenige, der bis anhin defraudiert hat, sich überlegt: Jetzt mache ich wieder sauberen Tisch, aber nächstes Jahr beginne ich mit der Defraudation von neuem. Diese Gefahr besteht, wenn nicht gewisse verschärfte Bestimmungen aufgenommen werden. Ich glaube somit, dass sich der Antrag des Bundesrates durchaus vertreten lässt, und zwar deshalb, weil auch der ehrliche Steuerzahler sich schlussendlich überlegen könnte, ob er eine Steueramnestie ohne besondere Erschwerung für die Zukunft, das heisst einfach bedingungslos, bewilligen wolle oder nicht. Von diesem Standpunkt aus gesehen ist der Antrag des Bundesrates durchaus vertretbar und annehmbar. Ich empfehle Ihnen deshalb, diesem Antrag zuzustimmen.

Gestatten Sie mir in Übereinstimmung mit meinem Fraktionskollegen Mathias Eggenberger noch eine weitere Bemerkung. Wenn der vorliegende Antrag nicht durchgeht, hat die Steuerverwaltung schon kraft des heutigen Wehrsteuergesetzes die Möglichkeit, mit Bussen einzuschreiten. Wir haben in der Kommission die Frage gestellt, ob man Angaben erhalten könnte, wieviel Bussen in Fällen wie Absatz 6bis eigentlich schon ausgesprochen worden seien. Wir konnten keine Angaben erhalten. Das lässt doch darauf schliessen, dass man bis anhin trotz gesetzlicher Grundlagen sehr zurückhaltend war mit der Fällung von Bussen.

Ich möchte hier, wenn dieser Antrag des Bundesrates nicht durchgehen sollte, den Bundesrat und vor allem die Eidgenössische Steuerverwaltung einladen, von der heute bestehenden Möglichkeit in vermehrtem und schärferem Masse Gebrauch zu machen, denn auch damit leisten wir der künftigen Verhinderung von Defraudationen einen guten Dienst.

Ich möchte Sie bitten, dem Absatz 6bis zuzustimmen.

Eisenring: Persönlich bin ich etwas erstaunt, dass bei den letzten Nachzugsgefechten der Bundesrat noch diesen Antrag einreicht. Wir haben in den letzten Tagen nicht erfahren, dass das der Fall sein sollte. Ich möchte immerhin darauf hinweisen, dass der Antrag auf Streichung von Artikel 6bis in der Kommission von Herrn Kommissionssprecher Eggenberger gestellt worden ist und – er hat das in seiner Bescheidenheit unterdrückt – nicht nur mehrheitlich gutgeheissen wurde, sondern einstimmig, nämlich mit 11:0 Stimmen.

Ich verstehe den Bundesrat durchaus, dass er für seine Position noch etwas retten möchte. Es war heute ja kaum mehr vom seinerzeitigen bundesrätlichen Antrag die Rede! Wenn wir in der Eintretensdebatte nicht aus Pietätsgründen darauf hingewiesen hätten, so wäre die straflose Selbstanzeige hoffnungslos untergegangen. Aber wir müssen bei der Sache bleiben. Da erinnere ich an einen lapidaren Satz unseres Kollegen Diethelm in der Kommission. Herr Diethelm ist durch seine berufliche Herkunft mit Steuerfragen sehr vertraut. Er erklärte laut Protokoll auf Seite 22: «Ich bin der Meinung, dass Absatz 6bis diese Vorlage nur belastet und keinen Nutzen bringt.» Und damit geht es um die Frage – und zwar um die politische Frage –, ob wir die Amnestie wollen oder nicht, oder ob wir wieder Angelpunkte schaffen wollen, damit die Amnestie in der

entscheidenden Volksabstimmung wieder herabgerissen wird. Ich habe schon einleitend darauf hingewiesen: Es ist eine Inklinaton vor der Referendumsdemokratie notwendig. Ich möchte den Bundesrat bitten, sich dieser Inklinaton auch einmal zu unterziehen, weil nämlich die politischen Parteien nachher diese Kampagne durchzustehen haben.

Herr Kollege Eggenberger und Herr Kohler haben bereits auf die Bussenpraxis hingewiesen: Herr Bauer hat sehr richtig nachgedoppelt. Man konnte uns tatsächlich keine Fälle oder keine Statistik – man hat sonst über alles Statistiken, offenbar über die Bussen nicht, weil vermutlich nichts eingeht, indem man sie nicht erhebt – oder entsprechende Unterlagen beibringen, wieviel Bussen wegen Nichtbeibringung von Unterlagen in den letzten Jahren ausgefällt worden sind. Solche Unterlagen hätten uns endlich einmal einen Hinweis gegeben, wie in der Praxis Artikel 131/33 – in Verbindung mit Artikel 129 des Wehrsteuerbeschlusses – zur Anwendung gelangen. Es sind darin übrigens nicht nur Bussen vorgesehen für die Nichtbeibringung von Unterlagen von 5 bis 10 000 Franken (Man könnte die 5 Franken einmal der Geldentwertung, hier ist die Dämpfung nicht notwendig, anpassen!), sondern es sind sogar Bussen, nämlich bei Irreführung – und eine Irreführung besteht, wenn einer einfach erklärt, der andere händige ihm die Unterlagen nicht aus – bis 20 000 Franken möglich. Von diesen Kompetenzen wird offenbar nicht Gebrauch gemacht.

Wenn wir die Amnestie wollen – und offenbar, laut den bisherigen Abstimmungsergebnissen, wollen wir sie –, dann ist es notwendig, dass wir die Sache so verpacken, dass sie dann auch wirklich gut ankommt. Wir müssen das Paket nicht mit Schnüren binden, die dann wieder reissen, womit das ganze Paket auseinanderfällt.

Aus diesen Überlegungen beantrage ich Ihnen, den Antrag des Bundesrates geziemend abzulehnen.

M. Bonvin, président de la Confédération: On peut faire toutes sortes de réflexions quand on voit les effets de la force que représente la fraude fiscale en Suisse. Ceux qui en douteraient pourraient relire le testament politique de M. Jean Bourgnicht, conseiller fédéral, à ce propos. Dans ce testament, qui n'était pas l'œuvre de l'administration, mais qu'il avait lui-même rédigé et corrigé phrase par phrase avec son expérience d'homme d'affaires et de notaire, il avait tenu à relever cette force. J'admets le pardon des offenses, je pense qu'il a sa place même dans le royaume de la fiscalité, je comprends aussi qu'on veuille assainir la situation. Mais si l'amnistie est nécessaire, c'est parce que la fraude n'a pas pu être évitée. On veut faire des reproches à l'administration fédérale et au Conseil fédéral au sujet de l'impôt de défense nationale. Mais qui prélève l'impôt de défense nationale? Les cantons. Le président de votre commission a situé le problème au début de cette séance en disant que si les cantons travaillaient différemment en un certain sens, la fraude ne serait pas possible comme elle est. Il a raison.

Je pense même en outre que les directeurs cantonaux des finances pourraient arriver – je sais que l'idée est dans l'air – à créer des lois-types s'appliquant aux cantons industriels, aux cantons agricoles, aux cantons mi-industriels ou mi-agricoles, en vue d'obtenir un certain rapprochement des systèmes sur le plan de la fiscalité cantonale. Ce problème se posera de façon toujours plus pressante. Et si, un jour, il y avait une fiscalité unique dans les pays du Marché commun, il faudra bien que notre pays aborde le problème de l'aménagement national de notre fiscalité puisqu'on sera obligé d'étudier le problème de l'aménagement international de la fiscalité sur le plan européen. Ne nous

reprochez pas, finalement, que nous n'ayons pas utilisé tous les moyens. Beaucoup plus que vous ne le pensez, nous sommes à la merci des cantons en ce qui concerne la perception de l'impôt de défense nationale. Ceux qui nous adressent ce reproche le savent d'ailleurs très bien. Mais quoi qu'il en soit, pensez-vous qu'après avoir constaté l'ampleur de la fraude fiscale en Suisse, nous allons introduire une amnistie générale sans améliorer nos instruments d'investigation? Le pensez-vous vraiment? Le Conseil fédéral lui ne le pense pas! Il estime qu'une des raisons du refus du dernier projet par le peuple en 1964 était précisément que la partie de la population n'ayant pas la possibilité de frauder le fisc ne comprend pas qu'on pardonne à ceux qui lui imposent, par leurs agissements, des taux d'imposition plus élevés. Je fais simplement appel à la raison. Si mon appel ne s'adresse qu'à quelques-uns, il s'adresse aux plus gros des lièvres dont il a été question dans la discussion. Cela ne touche pas les autres. Quelle peur avez-vous que ces quelques «gros» fraudeurs votent non? L'essentiel est que la grande masse votera oui. Vous avez précisé que cela ne sera dangereux que pour quelques-uns. Alors que risquez-vous à mettre un instrument supplémentaire dans la main des cantons et de la Confédération en vue d'empêcher la fraude à l'avenir? On parle toujours de politique à long terme, mais quand il s'agit d'amnistie, on tient à résoudre le problème simplement à brève échéance. Or, il importe de penser à la poursuite de l'opération d'assainissement.

Quant à l'application, c'est un autre problème. Pour parler des instruments actuellement disponibles, ceux qui assument des responsabilités dans l'exécution de mesures fiscales savent que les amendes sont désagréables. Reste la taxation d'office. Voulez-vous qu'on mette encore plus l'accent sur elle? Mais vous connaissez très bien les injustices que la taxation d'office provoque. Chez les petits contribuables et les moyens, on frappe trop lourdement en recourant à la taxation d'office. Chez les gros, on ne peut pas déterminer de manière vraisemblable quels sont leurs revenus ou leurs bénéfices si bien qu'on est toujours au-dessous de la réalité. On ne réussit jamais à mettre la main sur la matière fiscale après laquelle on court à moins qu'on ne puisse faire usage de la possibilité subsidiaire de demander aux tiers, lorsque les intéressés – dont vous dites que l'effectif est si limité – refusent de confirmer quels sont les éléments précis de ce que l'on a pu déceler. Avec cette possibilité supplémentaire, on peut arriver à trouver la vérité ou à s'en approcher davantage. Sinon on court après elle, en recourant aux amendes et aux taxations d'office. La gamme des moyens dont on dispose n'est pas assez complète. Il faut bien se rendre compte que ce perfectionnement des instruments disponibles répond vraiment à des besoins de notre époque.

Präsident: Die Kommissionmehrheit lehnt den Antrag des Bundesrates, zu Artikel 90 des Wehrsteuerbeschlusses einen neuen Absatz 6bis einzubringen, ab.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	77 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	50 Stimmen

III. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 7, 8

Antrag der Kommission

Art. 7

Artikel 5 des Bundesbeschlusses vom 22. Dezember 1954 über die Ausführung der Finanzordnung 1955–1958 wird aufgehoben.

*Art. 8**Abs. 1*

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1969 in Kraft.

Abs. 2

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

III. Dispositions transitoires et finales

*Art. 7, 8***Proposition de la commission***Art. 7*

L'article 5 de l'arrêté fédéral du 22 décembre 1954 concernant l'exécution du régime financier des années 1955 à 1958 est abrogé.

*Art. 8**Al. 1*

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1969.

Al. 2

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	105 Stimmen
Dagegen	9 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

**9145. Ergänzung von Artikel 41, Absatz 2,
der Bundesverfassung.
Initiative Schmid Werner
Complètement de l'article 41, alinéa 2,
de la constitution.
Initiative Schmid Werner**

Initiative vom 14. Dezember 1964

Gestützt auf Artikel 93, Alinea 1, der Bundesverfassung reiche ich hiemit folgende Initiative ein:

Artikel 41 der Bundesverfassung ist in Absatz 2 wie folgt zu ergänzen:

Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Waffen, Munition, Sprengmitteln, sonstigem Kriegsmaterial und deren Bestandteilen, sowie Leistungen jeder Art zum Aufbau kriegsindustrieller Anlagen bedürfen einer Bewilligung des Bundes. Die Bewilligung darf nur an Personen und Unternehmungen erteilt werden, die vom Standpunkte der Landesinteressen aus die nötige Gewähr bieten. Die Regiebetriebe des Bundes werden vorbehalten.

Initiative du 14 décembre 1964

Me fondant sur l'article 93, alinéa 1, de la constitution fédérale, je dépose par présent l'initiative que voici:

Le second alinéa de l'article 41 de la constitution fédérale est complété comme il suit:

La fabrication, l'acquisition, le commerce et la distribution d'armes, de munitions, d'explosifs, d'autre matière de guerre et de pièces détachées, ainsi que toute prestation

fournie en vue de développer des installations industrielles d'armement sont soumises à une autorisation de la Confédération. Cette autorisation ne sera accordée qu'aux personnes et entreprises qui, du point de vue de l'intérêt national présentent les garanties nécessaires. Les droits des établissements en régie de la Confédération sont réservés.

Antrag der Kommission

Ablehnung der Initiative.

Proposition de la commission

Rejeter l'initiative.

Hummler, Berichterstatter: Die von unserem Rat eingesetzte Kommission hat in zwei Sitzungen vom 20. April 1966 und vom 2. Mai 1967 die Fragen geprüft, welche durch die Initiative unseres Kollegen Werner Schmid aufgeworfen werden. Sie empfiehlt Ihnen, auf die Initiative nicht einzutreten. Dieser Beschluss, der mit 10:1 Stimme (jener des Herrn Initiators) bei drei Enthaltungen und einer entschuldigenden Abwesenheit gefasst wurde, ist durch folgende Überlegungen begründet:

1. Die Verwirklichung, der humanitären und neutralitätspolitischen Gedankengängen entspringenden Idee, welche sowohl dem bestehenden Artikel 41, Absatz 2, der Bundesverfassung als auch der Initiative Schmid zugrunde liegt, nämlich die schweizerische Wirtschaft davor zu bewahren, durch die Lieferung von Waffen und Kriegsmaterial zur Unterstützung kriegführender oder auch nur kriegslustiger Mächte beizutragen, ist durch die totale Natur des modernen Krieges ausserordentlich erschwert. Der geltende Verfassungsartikel, angenommen in der Volksabstimmung vom 20. Februar 1938 als Gegenvorschlag der Bundesversammlung zu einem Volksbegehren gegen die private Rüstungsindustrie stellt unter die Bewilligungspflicht des Bundes Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Waffen, Munition, Sprengmitteln und deren Bestandteile, ferner die Einfuhr, Ausfuhr und eventuell Durchfuhr von Wehrmitteln. Schon vor dem Zweiten Weltkrieg war sich der Verfassungsgeber bewusst, dass solche Vorschriften sinn gemäss nur angewendet werden könnten, wenn ihre Handhabung laufend der Entwicklung der Technik und der Entwicklung der politischen Verhältnisse angepasst würden. Er verzichtete deshalb darauf, die Materie im einzelnen durch ein Bundesgesetz zu regeln und verwies den Vollzug, offenbar mit Recht, auf den beweglicheren und anpassungsfähigeren Verordnungsweg. Trotzdem liegt die Crux dieses Problems in der Auslegung des Artikels 41 insbesondere des Begriffes «Sonstiges Kriegsmaterial», indem nämlich eben wegen der totalen Natur des modernen Krieges an sich harmlose und allgemein verwendete Waren, Materialien, Maschinen und Apparate im gegebenen Moment plötzlich zu Kriegsmaterial von hohem militärischem Wert werden könne, der sogar die Bedeutung von Waffen im engeren Sinn übertreffen kann. So wäre etwa festzuhalten, dass eine elektronische Datenverarbeitungsanlage, die prima vista von niemandem als Kriegsmaterial bezeichnet würde, in der Hand eines Generalstabes sehr viel gefährlicher ist als eine 10,5-cm-Haubitze. Es würde dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit widersprechen und wäre geradezu absurd, ausserdem mit den Vorschriften der EFTA und des GATT – General Agreement on Tariffs and Trade – nicht vereinbar, wollte man aus dieser bedauerlichen Tatsache heraus fast den gesamten schweizerischen Export, mit Ausnahme der sogenannten non essentials, der Luxusgüter, der dauernden und globalen oder zeitlich und geographisch begrenzten Bewilligungspflicht unterstellen.

Anschlussamnestie für die Wehrsteuer. Bundesbeschluss

Amnistie fiscale concernant l'impôt pour la défense nationale. Arrêté fédéral

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1967
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9474
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.06.1967
Date	
Data	
Seite	149-166
Page	
Pagina	
Ref. No	20 038 641

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.