

Membres du Conseil des États
3003 Berne
sekretariatsr.ce@parl.admin.ch

Zurich/Genève, le 1^{er} juin 2021

Prise de position de SwissFoundations, l'association des fondations donatrices suisses: 20.4162 Motion Noser «L'exonération fiscale pour utilité publique des personnes morales qui poursuivent des objectifs politiques est-elle justifiée?»

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les conseillers aux États,

D'ici peu, le Conseil des États aura à se pencher sur la motion 20.4162 du conseiller aux États PLR Ruedi Noser «L'exonération fiscale pour utilité publique des personnes morales qui poursuivent des objectifs politiques est-elle justifiée?». Nous nous permettons à cette occasion de prendre position sur ce texte.

Créée en 2001, SwissFoundations, l'association des fondations donatrices suisses, représente plus d'un tiers des fonds attribués par les fondations d'utilité publique en Suisse. Nos membres et partenaires associés investissent chaque année plus d'un milliard de francs suisses dans des projets et initiatives d'utilité publique, en Suisse et à l'étranger.

Motion 20.4162 «L'exonération fiscale pour utilité publique des personnes morales qui poursuivent des objectifs politiques est-elle justifiée?»

La motion 20.4162 du conseiller aux États Ruedi Noser charge le Conseil fédéral de s'assurer du respect des conditions d'exonération pour utilité publique de l'impôt fédéral direct pour les personnes morales engagées politiquement, et à faire en sorte que cette exonération soit révoquée si ces conditions ne sont pas remplies. Il reviendra à l'Administration fédérale des impôts, dans le cadre de la surveillance qu'elle exerce sur l'impôt fédéral direct, d'effectuer les contrôles nécessaires et, le cas échéant, de prononcer les révocations.

Chronologie

- La motion a été déposée le 24 septembre 2020.
- Le 18 novembre 2020, le Conseil fédéral a proposé le rejet de la motion.
- Le 10 décembre 2020, le Conseil des États a accepté la motion et l'a transmise à la commission compétente.
- Le 19 avril 2021, la Commission de l'économie et des redevances a proposé le rejet de la motion par 7 voix contre 5 et 1 abstention. Elle estime que cette demande n'est pas adressée au bon destinataire : en effet, il incombe aux cantons de veiller à ce que les conditions d'exonération fiscale soient respectées et à effectuer les contrôles nécessaires. La minorité souligne qu'elle ne souhaite pas remettre en question l'exonération de l'impôt des organisations d'utilité publique en tant que telle. Elle estime cependant que, dans le sillage des votations populaires fédérales sur la loi sur la chasse et l'initiative pour des multinationales responsables, il est désormais temps de transférer le pouvoir du contrôle du respect des conditions d'exonération à la Confédération.

Remarque préliminaire

Les conditions-cadres libérales que ménage la législation suisse sont un élément clé de l'essor du secteur des fondations en Suisse. Avec plus de 13'000 fondations d'utilité publique et une fortune de 100 milliards de francs suisses provenant de dons librement consentis, la Suisse occupe une position de leader. En Suisse, il y a six fois plus de fondations d'utilité publique par habitant qu'aux États-Unis ou en Allemagne.

Nous sommes convaincus que l'engagement philanthropique privé est l'un des facteurs de réussite de la Suisse. Les fondations donatrices d'utilité publique jouent un rôle important à cet égard. Leur expertise et leurs ressources financières en font une force indépendante qui, en parallèle à l'État et à l'économie privée, contribue à l'identification et à la résolution de problématiques sociétales. Cela est particulièrement visible dans la crise que nous traversons actuellement.

En tant que porte-parole des fondations donatrices suisses, SwissFoundations s'engage en faveur de la protection de la liberté des fondateurs et de l'impact de ce secteur en Suisse. Pour atteindre cet objectif, des conditions-cadres politiques libérales et une perception positive des fondations par le public sont nécessaires, tout comme des fondations qui exercent leur activité de soutien de manière professionnelle, transparente et axée sur l'impact. Dans le Swiss Foundation Code, SwissFoundations définit les meilleures pratiques.

Après consultation de notre Legal Council composé de six experts renommés en droit fiscal et en droit des fondations (Harold Grüninger, Prof. Dominique Jakob, Benoît Merkt, Thomas Sprecher, Prof. Andrea Opel, Prof. Parisima Vez), nous aimerions faire valoir, dans notre prise de position, qu'une activité politique exercée par des fondations donatrices dans le cadre de la réalisation de leur but d'utilité publique est autorisée et ne compromet pas l'exonération fiscale. SwissFoundations demande au Conseil des États de rejeter la motion.

Motion Noser

La motion charge le Conseil fédéral de s'assurer du respect des conditions d'exonération pour utilité publique de l'impôt fédéral direct pour les personnes morales engagées politiquement. La raison essentielle avancée est le fait qu'un grand nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) s'engagent aujourd'hui pour soutenir divers projets politiques controversés et que la plupart de ces personnes morales bénéficient d'une exonération de l'impôt fédéral direct parce qu'elles poursuivent des buts d'utilité publique. Le critère principal de l'exonération fiscale fondée sur un but d'utilité publique est l'«intérêt général» de l'activité poursuivie. Les activités politiques ainsi que les activités et objectifs ayant des liens avec les intérêts propres de l'entité juridique ou de ses membres ne sont pas considérés comme étant menés dans l'intérêt général et ne sauraient donc être exonérés fiscalement. Selon la motion, dans le domaine des initiatives politiques, il n'existerait pas encore de «conceptions générales de la population». Le but des ONG serait, à travers leurs activités, de mettre sur la table des sujets servant leur intérêt propre.

Position de SwissFoundations

SwissFoundations rejette la motion. Le Conseil fédéral a également proposé le rejet de cette motion. Comme le Conseil fédéral, SwissFoundations arrive à la conclusion qu'un engagement politique en vue de réaliser un but d'utilité publique ne s'oppose pas à une exonération fiscale.

La motion doit être rejetée. L'engagement politique d'une organisation d'utilité publique ne compromet pas l'exonération fiscale, car, pour chaque organisation, une vérification est effectuée en amont pour s'assurer que

- le but est d'intérêt général et n'exclut personne,

- l'organisation n'est pas une organisation politique,
- l'engagement politique n'est que le moyen utilisé pour réaliser le but et est proportionné,
- l'organisation travaille de manière transparente,
- il existe des mécanismes de contrôle appropriés.

Aujourd'hui déjà, l'exonération fiscale de personnes morales créées uniquement dans le but de s'engager politiquement est exclue.

Base légale

Selon l'article 56, lettre g de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11), les personnes morales qui poursuivent des buts de service public ou d'utilité publique sont exonérées de l'impôt sur le bénéfice exclusivement et irrévocablement affecté à ces buts.

Les autorités fiscales examinent au préalable si le but est d'intérêt général et si la personne morale agit de manière désintéressée (circulaire n° 12 de 1994).

But d'intérêt général

Le fait qu'une activité soit d'intérêt général s'apprécie selon les conceptions générales de la population. Par exemple, l'assistance publique, les arts, la science, l'enseignement, la promotion des droits de l'homme, la sauvegarde du patrimoine, la protection de la nature et des animaux ainsi que l'aide au développement sont de nature à promouvoir l'intérêt général.

Si le but de la fondation se situe dans un tel domaine, il faut par principe considérer pour l'examen de l'exonération fiscale que le but est d'utilité publique. Il s'agit ici d'appréciations fondamentales sur lesquelles l'autorité fiscale se base pour son évaluation.

Le cercle des destinataires du soutien ou de la prestation est en principe ouvert. Personne ne doit être exclu. A cet égard, les pratiques de la Conférence suisse des impôts exigent la neutralité politique des organisations d'utilité publique.

Concernant la notion d'utilité publique, outre l'élément objectif de l'intérêt général, l'autorité fiscale vérifie également qu'aucun intérêt propre n'est poursuivi. En cas d'assistance mutuelle ou de but lucratif, l'exonération fiscale est exclue.

L'utilité publique en tant que motif d'exonération fiscale n'est pas un sujet étroitement délimité et des recoupements avec des thèmes politiques ne sont pas inhabituels. En effet, les organisations d'utilité publique n'agissent pas dans un environnement apolitique. Ainsi, le but défini dans les statuts d'une organisation environnementale exonérée fiscalement est, par nature, en lien avec des domaines politiquement importants.

Pas d'organisation politique

L'État doit se montrer neutre à l'égard des regroupements politiques. L'exonération fiscale doit être refusée si une organisation poursuit uniquement ou principalement des buts politiques, car il n'y a pas de mise en œuvre de buts d'utilité publique ni de buts de service public.

Les organisations politiques telles que les partis, par exemple, exercent certes des fonctions importantes, mais défendent en premier lieu les intérêts et les visions de leurs membres et tentent de promouvoir une participation politique pour réaliser leurs propres buts concrets ou idéologiques et/ou obtenir des avantages personnels, tout en occupant des positions dirigeantes dans des institutions étatiques ou autres

avec des membres du parti ou des personnes proches du parti. En résumé, le but d'une organisation politique est de participer au pouvoir étatique (= acquisition d'une force gouvernementale).

Les organisations d'utilité publique doivent, pour leur part, viser uniquement la mise en œuvre du but d'utilité publique.

Il nous faut ici mentionner le cas des fondations. Contrairement aux partis ou aux associations, la forme juridique qu'est la fondation n'a pas de membres dont elle pourrait défendre les intérêts. Elle se consacre uniquement à son but.

Les moyens pour atteindre le but

Le recours à des moyens politiques est autorisé pour la réalisation du but d'utilité publique, tant qu'une possible influence de l'opinion publique n'est qu'une simple conséquence ou un réflexe du but d'intérêt général poursuivi. Dans certains cas, une activité politique est même requise pour atteindre le but d'utilité publique de manière efficace. Elle doit cependant rester le moyen permettant d'atteindre ce but. Une ingérence politique est donc inoffensive lorsqu'elle est légitimée par le but statutaire d'utilité publique.

Proportionnalité

Si l'activité politique reste altruiste, comme par exemple le fait de soutenir des initiatives et des référendums sur le plan matériel ou idéologique dans un cadre secondaire, elle est, dans tous les cas, proportionnelle et n'exclut pas une exonération fiscale.

Impact politique

Le soutien d'une initiative par plusieurs organisations d'utilité publique n'empêche pas non plus l'exonération fiscale dans la mesure où ces organisations agissent dans le cadre de leur exonération. Les domaines dont le soutien est classiquement d'intérêt général sont souvent occupés par de nombreuses organisations d'utilité publique. Cela témoigne d'un engagement citoyen fort qui, en plus des acteurs économiques et étatiques, a sa place dans le processus de formation d'opinion.

Transparence

Pour instaurer un climat de confiance, la nature et l'étendue de l'activité des organisations d'utilité publique doivent être transparentes. La transparence est importante pour différencier clairement le but politique (non exonéré fiscalement) du but d'utilité publique (exonéré fiscalement).

Contrôle

Des instruments tels que les rapports réguliers établis à l'intention de l'autorité de surveillance, les contrôles effectués par les autorités fiscales, le dépôt d'une plainte – possible en tout temps – à l'autorité de surveillance des fondations ou la dénonciation à l'autorité de surveillance permettent aujourd'hui déjà de garantir que les fondations ne quittent pas le cadre de leur but et ne défendent pas des intérêts politiques particuliers de parties prenantes (p. ex. fondateurs, membres du conseil de fondation, directeurs). Il existe donc déjà des instruments adéquats pour lutter contre les abus et la création d'instruments nouveaux ou supplémentaires est superflue.

Déduction des dons

Les ménages privés et les entreprises peuvent déduire de leur déclaration d'impôt les dons faits à des organisations d'utilité publique. En règle générale, 20% au maximum peuvent être déduits du revenu/bénéfice brut en tant que dons versés sur une base volontaire à des organisations d'utilité publique.

Les lois fiscales règlent les détails. Il convient de souligner ici que, bien que les partis, en tant qu'organisations, ne soient pas exonérés de l'impôt, les dons faits à des partis politiques sont – jusqu'à un certain montant - également déductibles de l'impôt fédéral. Les activités des partis sont ainsi partiellement subventionnées de manière indirecte.

Conclusion

L'engagement philanthropique privé est un facteur de réussite de la Suisse. Les fondations donatrices d'utilité publique jouent un rôle important à cet égard. Elles agissent sur des thématiques précises, mais pas dans un environnement apolitique. Un certain degré d'engagement politique, qui sert à réaliser le but d'utilité publique, ne s'oppose pas à une exonération fiscale. La vérification du respect des conditions relatives à l'utilité publique est déjà effectuée dans le cadre de l'exonération fiscale.

SwissFoundations rejette donc la motion et demande au Conseil des États de faire de même.

Nous vous remercions de prendre en compte notre prise de position et nos préoccupations et nous vous souhaitons une discussion et une prise de décision utiles et constructives.

Avec nos meilleures salutations,



Dr Lukas von Orelli
Président SwissFoundations



Julia Jakob
SwissFoundations