



Fédération romande immobilière

LAUSANNE-VAUD REGION FINANCIERE



Association vaudoise des banques



Centre Patronal

Initiative populaire fédérale
«Imposer les successions de plusieurs millions pour financer
notre AVS (Réforme de la fiscalité successorale)»

Imposer à 20% les successions?

Injuste pour les particuliers
Absurde pour les entreprises

Etude juridique et fiscale réalisée par BDO SA

LAUSANNE-VAUD REGION FINANCIERE



Association vaudoise des banques

L'Association vaudoise des banques, composée d'une trentaine de membres, regroupe depuis 1992, à la suite de la dissolution de la Bourse de Lausanne, la majorité des établissements du canton, soit plus de 180 points bancaires représentant tous les types de banques. Elle poursuit plusieurs buts, rassembler les acteurs économiques dans un esprit propice au développement de la place financière vaudoise et soutenir la formation et la recherche dans les différents métiers bancaires. La contribution du secteur financier – banques, assurances et services auxiliaires – au produit intérieur brut vaudois s'élève à environ 9.2%. La productivité de ce secteur est deux fois plus élevée que la moyenne cantonale.

Elle est présidée par Robert-Philippe Bloch.

www.banques-finance-vaud.ch



Centre Patronal

Le Centre Patronal est une entreprise privée indépendante au service des entreprises et des groupements professionnels. Il assiste, renseigne et conseille les responsables de l'économie privée. Outre la Fédération patronale vaudoise, plus de 180 associations confient leur secrétariat au Centre Patronal. Elles bénéficient du concours de juristes, d'économistes, de gestionnaires et de comptables en prise avec la vie des métiers.

Il est présidé par Pierre-André Meylan.

www.centrepatronal.ch



Fédération romande immobilière

La Fédération romande immobilière (FRI) défend les préoccupations des propriétaires et des acteurs romands de l'immobilier. Constituée en association, elle regroupe la Chambre vaudoise immobilière – à laquelle elle a confié la tenue de son secrétariat général –, la Chambre immobilière du Valais, la Chambre immobilière neuchâteloise, la Chambre fribourgeoise de l'immobilier et l'Association jurassienne des propriétaires fonciers. La FRI répond aux consultations du Conseil fédéral en matière immobilière, sensibilise les milieux politiques et économiques aux enjeux de la propriété, fait valoir le point de vue des propriétaires lors des négociations paritaires et prend position dans les médias. Elle édite aussi le magazine *Propriété*.

Elle est présidée par Edouard Duc.

www.fri.ch

Préface

Lausanne, septembre 2014

*La multiplicité des lois flatte dans les législateurs
deux penchants naturels, le besoin d'agir et le
plaisir de se croire nécessaires.*

Benjamin Constant

Dans la mythologie grecque, le brigand Procuste torturait ses victimes en les attachant sur un lit puis coupait ou étirait leurs membres afin qu'ils coïncident exactement avec la taille de ce dernier. Avec son taux unique de 20% l'initiative suit une même logique.

L'étude juridique et fiscale de la fiduciaire BDO SA sur l'initiative populaire «Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS» a été réalisée sur mandat de l'Association vaudoise des banques, du Centre Patronal et de la Fédération romande immobilière. Elle permet d'imaginer les bouleversements et les contraintes que les entreprises, les particuliers en général et les propriétaires immobiliers plus spécifiquement connaîtraient si l'initiative était adoptée par le peuple et les cantons.

Au départ, il s'agissait pour les trois mandantes de vérifier objectivement les conséquences prévisibles d'un alourdissement de la fiscalité sur la transmission des biens mobiliers et immobiliers ainsi que des entreprises. Comme on pouvait s'y attendre, l'imposition au taux unique de 20% complique la reprise d'entreprises et pénalise durement certains héritiers et donateurs. A vrai dire, les initiants n'en ont cure. Ils visent précisément à augmenter les prélèvements, sous couvert de versements fédéraux à l'AVS.

Si ces éléments sont démontrés par les experts, qui se gardent évidemment de toute recommandation de vote, il s'y ajoute une liste impressionnante d'incertitudes et de modifications des règles actuelles qui, au-delà d'un taux qui s'avérerait très élevé en comparaison internationale, pénaliseraient la croissance et la prévisibilité des conditions-cadres, déjà passablement bousculées.

L'étude rappelle la violation du principe juridique de l'unité de la matière qui à elle seule justifierait l'invalidation de l'initiative par les Chambres fédérales. Les prescriptions qu'elle contient sont à la fois très précises sur certains points et, volontairement ou non, floues sur des éléments déterminants. Il n'a pas été possible de chiffrer l'impact économique sur le

PIB. Les dispositions transitoires, de même que les règles applicables après cette période, ne permettent en effet pas des estimations économiques claires.

L'initiative supprime les principales compétences cantonales actuelles en matière d'imposition des successions et des donations, s'attaquant directement au fédéralisme. En parallèle, elle laisse subsister une compétence cantonale résiduelle pour les biens immobiliers en Suisse appartenant à des personnes physiques à l'étranger, créant une insécurité juridique. Une telle lacune dans la rédaction de l'initiative laisse pantois.

L'initiative choisit ensuite, dans le but d'accroître l'assiette fiscale, d'imposer la masse successorale dans son ensemble plutôt que les parts des différents héritiers. Cela constitue un changement complet par rapport aux règles suivies par la quasi-totalité des cantons. Il s'ensuit qu'un héritier unique, parent éloigné, se verrait traité de la même façon que le concubin ou l'orphelin du défunt. Le législateur perd en effet la possibilité de moduler la pression fiscale en fonction du degré de parenté.

Sur le plan international, la Suisse se distingue par le fait qu'il y est prélevé à la fois un impôt sur la fortune et un impôt sur les successions. Cette situation serait encore péjorée avec l'acceptation de l'initiative. Dans certains cas, en l'absence de convention contre la double imposition sur les successions, il pourrait y avoir à la fois des cas de double imposition en Suisse et dans un pays étranger mais aussi des cas de non-imposition générale.

S'agissant du financement supplémentaire de l'AVS, qui sert de justification à ce nouvel impôt fédéral, on notera qu'en omettant de modifier certaines dispositions constitutionnelles, l'initiative n'empêcherait pas les Chambres fédérales de réduire le financement fédéral actuel de l'AVS proportionnellement au produit de l'impôt sur les successions et les donations nouvellement créé. Autrement dit, le financement supplémentaire de l'AVS préconisé par l'initiative n'est nullement assuré, du moins sous l'angle juridique. Sur un plan général, il convient d'ailleurs de rappeler que cet impôt ne permettrait en aucun cas d'équilibrer durablement les comptes de l'AVS.

En fait, l'initiative introduirait une taxation en ligne directe descendante et ascendante, annulant la décision prise récemment par de nombreux cantons d'abandonner ou de réduire la taxation dans ces cas de figure.

En prévoyant, dans les dispositions transitoires, une clause très discutable de rétroactivité, couplée au choix d'imposer la masse successorale comme mentionné plus haut, l'initiative est quasiment inapplicable en l'absence d'un système fédéral de traçabilité de tous les contribuables.

Mécaniquement, l'initiative diminuerait aussi le montant de l'impôt sur la fortune perçu par les cantons. Elle générerait une pression sur les entreprises dans la période critique d'un changement générationnel, avec des conséquences prévisibles en termes de chômage, de coûts sociaux et de baisse de recettes fiscales.

Le marché immobilier serait profondément perturbé. La prise en compte, pour l'assiette de l'impôt, des biens immobiliers à leur valeur vénale sans exception, à tout le moins durant la période transitoire, pousserait à des ventes inopportunes. Les héritiers ou le donateur se verraient ainsi forcés de réaliser l'immeuble pour pouvoir s'acquitter de l'impôt.

Le fait que la détention d'un immeuble en Suisse par une personne physique domiciliée à l'étranger ne serait pas soumise au nouvel impôt sur les successions et donations en Suisse, ni dans la plupart des cas à l'étranger, risquerait de provoquer un afflux d'achats émanant de l'étranger, auxquels s'ajouterait l'incitation à vendre pour les personnes domiciliées en Suisse afin de s'acquitter de l'impôt.

Les mécanismes prévus par l'initiative pour prétendument éviter la pénalisation de la transmission d'entreprises et d'exploitations agricoles ne sont pas crédibles. La durée de 10 ans est clairement inadaptée à la rapidité des changements dans les entreprises. Le taux de 20% pénalise la transmission d'entreprises précisément au moment où le besoin de liquidités est important.

En cas d'acceptation, l'initiative achèverait de dissuader les riches étrangers imposés selon la dépense et donc sans activité lucrative, de se domicilier en Suisse.

En résumé, dans l'ensemble des cantons, les héritiers en ligne directe seraient clairement perdants. Au non-sens économique s'ajoutent des inconvénients pratiques, concrets, tant pour les particuliers que pour l'administration, sans garantie qu'au final l'AVS profiterait vraiment de ressources supplémentaires.

L'étude réalisée par BDO réserve un certain nombre de surprises et fait apparaître au grand jour la complexité de la matière et les profonds changements que l'initiative amènerait. Les comparaisons internationales démontrent si besoin est qu'un taux unique couplé à l'impôt sur la fortune et à l'imposition de la masse successorale détériorerait délibérément l'attrait de la place économique suisse.

Etude juridique et fiscale relative à l'

Initiative populaire fédérale
«Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS (Réforme de la fiscalité successorale)»

Réalisée par BDO SA, Denis Boivin et Roberto Garruso

A l'attention de:

Fédération romande immobilière
Association vaudoise des banques
Centre Patronal

Table des matières

Liste des abréviations	13
Texte de l'initiative	14
Introduction	17
1. Première partie – Initiative populaire fédérale «Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS (Réforme de la fiscalité successorale)»	19
1.1 Buts et contenu de l'initiative	19
1.1.1 Buts	19
1.1.2 Contenu	19
2. Deuxième partie – Imposition au niveau fédéral	20
2.1 Système de l'impôt sur les successions et les donations en Suisse	20
2.1.1 Généralités en matière d'impôt sur les successions et donations	20
2.1.1.1 Théorie de l'accroissement du patrimoine	20
2.1.1.2 Fondements doctrinaux	21
2.1.1.3 Fonctionnement de l'impôt sur les successions et les donations	21
2.1.2 Particularités choisies en matière d'impôt sur les successions	23
2.1.3 Particularités choisies en matière d'impôt sur les donations	24
2.1.4 Particularités en matière de transmission d'entreprises	25
2.1.4.1 En général	25
2.1.4.2 Vaud	25
2.1.4.3 Obwald	26
2.1.4.4 Thurgovie	26
2.1.4.5 Appenzell Rhodes-Extérieures	26
2.1.4.6 Fribourg	26
3. Troisième partie – Imposition au niveau international	27
3.1 Impôt sur la fortune et les gains en capitaux privés	27
3.1.1 Généralités	27
3.1.2 Particularités	27
3.1.3 Double imposition internationale	28
3.2 Impôt sur les successions et les donations	28
3.2.1 Généralités	28

3.2.2 Particularités	29
3.2.2.1 En général	29
3.2.2.2 Transmission d'entreprises	29
3.2.3 Relation avec les pays qui ont conclu une CDI avec la Suisse	30
3.2.4 Relation avec les pays qui n'ont pas conclu une CDI avec la Suisse	31
4. Quatrième partie – Analyse juridique et fiscale de l'initiative populaire	31
4.1 Aspects constitutionnels	31
4.1.1 Titre	31
4.1.2 Unité de la matière	32
4.1.3 Financement de l'AVS?	32
4.1.4 Suppression des compétences cantonales?	33
4.1.5 Rétroactivité	35
4.1.6 Dispositions d'exécution	36
4.2 En lien avec la perception de l'impôt	37
4.2.1 Prélèvement	37
4.2.2 Taux et exonérations	37
4.2.3 Stratégie fiscale et renchérissement	39
4.2.4 Dispositions d'exécution	40
4.3 En lien avec la théorie de l'accroissement du patrimoine	41
4.4 En lien avec l'impôt sur la fortune	41
4.5 En lien avec l'exonération des gains en capitaux	41
4.6 En lien avec la détention d'immeubles	41
4.7 En lien avec la succession d'entreprises	42
4.8 En lien avec l'impôt d'après la dépense	44
4.9 Du point de vue international	45
5. Cinquième partie – Conclusions	46
5.1 Imposition au niveau fédéral (Deuxième partie)	46
5.2 Imposition au niveau international (Troisième partie)	46
5.3 Aspects constitutionnels (ch. 4.1.)	46
5.4 Perception de l'impôt (ch. 4.2.)	47
5.5 Impôt sur la fortune (ch. 4.4.)	47
5.6 Détention d'immeubles (ch. 4.6.)	47
5.7 Succession d'entreprises (ch. 4.7.)	47
5.8 Impôt d'après la dépense (ch. 4.8.)	48
5.9 Du point de vue international (ch. 4.9.)	48

Liste des abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AI	Assurance invalidité
al.	Alinéa
art.	Article
AVS	Assurance vieillesse et survivants
CDI	Convention de double imposition
CER-CE	Commission de l'Economie et des Redevances du Conseil des Etats
cf.	Confer
ch.	Chiffre
CHF	Francs suisses (monnaie)
CIP-CE	Commission des Institutions Politiques du Conseil des Etats
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
FF	Feuille fédérale
LAI	Loi fédérale sur l'assurance invalidité du 19 juin 1959 (RS 831.20)
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 (RS 831.10)
LFus	Loi fédérale sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine (loi sur la fusion) du 3 octobre 2003 (RS 221.301)
lit.	Littera
MC-OCDE	Modèle de Convention fiscale de l'OCDE concernant le revenu et la fortune, rédigé sous l'égide du Comité des affaires fiscales de l'OCDE, dans sa version abrégée du 22 juillet 2010
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
RS	Recueil systématique du droit fédéral
ss	et suivants
TF	Tribunal fédéral
USAM	Union Suisse des Arts et Métiers

Texte de l'initiative

Initiative populaire «Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS (Réforme de la fiscalité successorale)»

I

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 112, al. 3, let. a^{bis} (nouvelle)

3 L'assurance est financée:

a^{bis}. par les recettes de l'impôt sur les successions et les donations;

Art. 129a (nouveau) Impôt sur les successions et les donations

1 La Confédération perçoit un impôt sur les successions et les donations. Les cantons effectuent la taxation et la perception. Deux tiers des recettes de l'impôt sont versés au Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants, les cantons conservent le tiers restant.

2 L'impôt sur les successions est perçu sur le legs de personnes physiques qui étaient domiciliées en Suisse au moment de leur décès ou dont la succession a été ouverte en Suisse. L'impôt sur les donations est perçu auprès du donateur.

3 Le taux d'imposition est de 20 %. Sont exonérés de l'impôt:

a. une franchise unique de deux millions de francs sur la somme du legs et de toutes les donations soumises à l'impôt;

b. les parts de legs du conjoint ou du partenaire enregistré ainsi que les donations faites à celui-ci;

c. les parts de legs d'une personne morale exonérée de l'impôt ainsi que les donations faites à celle-ci;

d. les présents d'un montant maximal de 20 000 francs par an et par donataire.

4 Le Conseil fédéral adapte périodiquement les montants au renchérissement.

5 Lorsque des entreprises ou des exploitations agricoles font partie du legs ou de la donation et qu'elles sont reprises pour au moins dix ans par les héritiers ou les donataires, des réductions particulières s'appliquent pour l'imposition afin de ne pas mettre en danger leur existence et de préserver les emplois.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution sont modifiées comme suit:

Art. 197, ch. 9¹ (nouveau)

9. Disposition transitoire ad art. 112, al. 3, let. a^{bis}, et 129a (Impôt sur les successions et les donations)

1 Les art. 112, al. 3, let. a^{bis}, et 129a entrent en vigueur le 1^{er} janvier de la deuxième année suivant leur acceptation en tant que droit directement applicable. Les actes cantonaux relatifs à l'impôt sur les successions et les donations sont abrogés à la même date. Les donations sont imputées rétroactivement au legs à partir du 1^{er} janvier 2012.

2 Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution, qui s'appliquent jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi d'exécution. Il tient compte des exigences suivantes:

a. Le legs soumis à l'impôt comprend :

1. la valeur vénale des actifs et des passifs au moment du décès;

2. les donations soumises à l'impôt faites par le défunt;

3. les valeurs investies à des fins de soustraction fiscale dans des fondations familiales, des assurances et des institutions similaires.

b. L'impôt sur les donations est perçu dès que le montant selon l'art. 129a, al. 3, let. a, est dépassé. Les impôts sur les donations qui ont été payés sont imputés à l'impôt sur les successions.

c. Pour les entreprises, la réduction selon l'art. 129a, al. 5, consiste en l'octroi d'une franchise sur la valeur totale des entreprises et en une réduction du taux d'imposition à la valeur résiduelle imposable. Il est par ailleurs possible d'autoriser un paiement échelonné sur dix ans au maximum.

d. Pour les exploitations agricoles, la réduction selon l'art. 129a, al. 5, consiste en la non-prise en compte de leur valeur, pour autant qu'elles soient exploitées en vertu des règles du droit foncier agricole par les héritiers ou les donataires. Si elles sont abandonnées ou vendues avant l'expiration du délai de dix ans, l'impôt est exigé a posteriori au prorata.

¹ Le chiffre de cette disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin.

Introduction

L'initiative populaire fédérale «Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS (Réforme de la fiscalité successorale)» a été déposée le 15 février 2013 avec 110'205 signatures valables. Le Conseil fédéral, dans son message du 13 mars 2013, recommande de rejeter cette initiative, sans contre-projet. L'initiative populaire pour la réforme de la fiscalité successorale vise à introduire un impôt sur les successions et les donations au niveau fédéral.

La présente étude juridique et fiscale expose, dans un premier temps, le fonctionnement actuel de l'imposition des successions et des donations en Suisse. Ce sont les cantons qui sont à ce jour compétents pour percevoir ces impôts. Il en résulte une grande diversité de dispositions, propre à notre système fédéraliste. Toutefois, certaines constantes sont observées. Ainsi, ce sont en principe les parts héréditaires qui sont imposées, et non la masse successorale. Les conjoints survivants sont exonérés, de même que les héritiers en ligne directe descendante, sous réserve de trois cantons. Quant au taux d'imposition, il varie en fonction du degré de parenté entre le donateur et le donataire, respectivement entre le défunt et les héritiers. Il peut également varier en fonction des montants transférés.

Dans un deuxième temps, l'étude aborde la problématique de l'impôt sur les successions et les donations au niveau international, sur la base d'un comparatif avec certains pays européens spécialement sélectionnés à cet effet. La majorité de ces pays perçoit un impôt sur les successions et les donations, le système de perception étant relativement similaire au système que nous connaissons en Suisse, sous réserve des taux d'imposition et des dispositions visant à favoriser la transmission d'une entreprise en cas de décès ou par donation.

Enfin, nous abordons l'analyse juridique et fiscale proprement dite de l'initiative populaire pour la réforme de la fiscalité successorale. Ce sont tour à tour les aspects constitutionnels et les répercussions de cette initiative en lien notamment avec l'impôt sur la fortune, l'exonération des gains en capitaux, la détention d'immeubles et l'impôt d'après la dépense qui sont analysés. Il ressort de cette analyse que la mise en place du nouvel impôt fédéral sur les successions et les donations entraînerait une série de conséquences négatives qui ne ressortent *a priori* pas de la simple lecture des dispositions constitutionnelles proposées par les initiants.

De manière globale, la situation d'un grand nombre de contribuables en Suisse se trouverait péjorée.

Le texte de cette étude a été arrêté au 30 juin 2014, de telle sorte que celle-ci ne tient pas compte d'éventuels développements postérieurs à cette date. La version française fait foi en cas de divergence avec la version en allemand.

1. Première partie – Initiative populaire fédérale «Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS (Réforme de la fiscalité successorale)»

1.1 Buts et contenu de l'initiative

1.1.1 Buts

1. L'initiative populaire fédérale «Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS (Réforme de la fiscalité successorale)» a été rédigée par des représentants du Parti Evangélique (PEV), du Parti Socialiste (PS), du Parti Ecologiste Suisse (Les Verts) et de l'Union Syndicale Suisse (USS). Elle a été déposée le 15 février 2013 avec le nombre de signatures requis, soit 110'205 signatures valables. La Chancellerie fédérale, par décision du 12 mars 2013, a constaté que l'initiative avait abouti.
2. Dès lors, le Conseil fédéral a présenté son message relatif à cette initiative populaire le 13 mars 2013 (FF 2014 121). Le Conseil fédéral recommande de rejeter cette initiative, sans contre-projet.
3. Le Conseil des Etats, prioritaire, a accepté, le 3 juin 2014, une motion d'ordre demandant le renvoi à la CER-CE pour examen détaillé de la question de la validité et un co-rapport de la CIP-CE.
4. L'initiative populaire pour la réforme de la fiscalité successorale vise à introduire un impôt sur les successions et les donations au niveau fédéral.

1.1.2 Contenu

1. L'initiative revêt la forme d'un projet rédigé.
2. Elle demande la modification, dans un premier temps, de l'art. 112 Cst. qui traite de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Cet article précise que la Confédération légifère sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité en respectant certains principes (art. 112 al. 1 et 2 Cst.). Il précise également que l'assurance est financée par les cotisations des assurés, l'employeur prenant à sa charge la moitié du montant de la cotisation lorsque l'assuré est salarié, ainsi que par des prestations de la Confédération (art. 112 al. 3 Cst.). Enfin, cette disposition constitutionnelle ajoute que les prestations de la Confédération n'excèdent pas la moitié des dépenses (art. 112 al. 4 Cst.). L'initiative populaire vise à compléter l'art. 112 al. 3 Cst. en ajoutant que l'assurance est également financée par les recettes de l'impôt sur les successions et les donations.
3. Le corps de l'initiative populaire pour la réforme de la fiscalité successorale consiste en l'introduction d'un nouvel article constitutionnel, l'art. 129a (nouveau) Cst., concernant un impôt sur les successions et les donations. Cet article mentionne que la Confédération perçoit un impôt sur les successions et les donations. Le mécanisme y relatif sera expliqué dans le détail ci-dessous (cf. 4.2. infra). Cet article prévoit également que deux tiers des recettes de l'impôt sont versés au Fonds de compensation de l'AVS, les cantons conservant le tiers restant.

4. Enfin, les initiants ont prévu une nouvelle disposition transitoire de la Constitution, par l'introduction de l'art. 197 ch. 9 (nouveau) Cst. Cette disposition transitoire règle la question de l'entrée en vigueur des deux articles constitutionnels précités, celle-ci devant intervenir le 1^{er} janvier de la deuxième année suivant l'acceptation en tant que droit directement applicable. Elle prévoit également que les actes cantonaux relatifs à l'impôt sur les successions et les donations sont abrogés à la même date. Nous reviendrons ci-dessous sur le commentaire relatif à cette disposition transitoire (cf. 4.1. infra).

2. Deuxième partie – Imposition au niveau fédéral

2.1 Système de l'impôt sur les successions et les donations en Suisse²

2.1.1 Généralités en matière d'impôt sur les successions et donations

2.1.1.1 Théorie de l'accroissement du patrimoine

1. En droit fiscal suisse, le revenu est défini par la théorie dite de l'accroissement du patrimoine. Selon cette théorie, le revenu imposable correspond à l'augmentation de la fortune nette d'une personne dans une période de temps déterminée, avant toutes dépenses. Partant, tous les gains réalisés qui viennent accroître le patrimoine font partie du revenu imposable, même s'ils ne proviennent pas d'une source permanente. Quant à la fortune nette, elle fait elle-même l'objet d'une imposition distincte, au niveau cantonal.
2. Ainsi, conformément à ce qui précède, les dévolutions successorales qui échoient à une personne ou les montants qui lui sont donnés devraient être imposés en tant que revenu imposable, puisque ces afflux patrimoniaux viennent accroître sa fortune.
3. Néanmoins, le droit fiscal suisse n'a pas suivi la logique de cette théorie jusqu'à son terme, d'une part, en exonérant de l'impôt sur le revenu tant au niveau fédéral que cantonal ces libéralités et, d'autre part, en excluant expressément l'imposition des gains en capital réalisés lors de l'aliénation d'un bien mobilier ou immobilier appartenant à la fortune privée, sous réserve de certaines exceptions bien précises³.
4. Ainsi, on peut schématiquement considérer que l'impôt sur le revenu frappe l'accroissement de fortune, soit sa constitution, alors que les impôts sur les successions et les donations frappent le transfert de la fortune. En substance, le contribuable qui reçoit la

² La rédaction de cette partie se base essentiellement sur le *Recueil d'informations fiscales* édité par la Conférence suisse des impôts CSI, consacré aux impôts sur les successions et les donations, dans sa version de mars 2013 (Division Etudes et Supports / AFC, Berne, 2013).

³ S'agissant des biens immobiliers, les cantons perçoivent l'impôt sur les gains immobiliers.

libéralité devra annoncer le revenu qu'il en tire dès la dévolution et jusqu'à la fin de la période fiscale, ainsi que la fortune existante à la fin de cette période fiscale. Partant, il paiera l'impôt sur le revenu et sur la fortune, en qualité de nouveau titulaire, succédant au précédent au moment de la dévolution successorale, ou de la donation. Concrètement, un revenu est en définitive imposé trois fois, une première fois sous l'angle de l'impôt sur le revenu, une deuxième fois sous l'angle de l'impôt sur la fortune et une troisième fois sous l'angle de l'impôt sur les donations, ou les successions.

5. Par définition, l'impôt sur les successions et les donations est un impôt frappant les transferts de propriété pour cause de décès ou de donation, qui est perçu à titre complémentaire des impôts sur le revenu et la fortune.

2.1.1.2 Fondements doctrinaux

1. L'AFC, dans son *Recueil d'informations fiscales*, cite plusieurs fondements doctrinaux justifiant la perception de l'impôt sur les successions. On citera l'imposition de l'augmentation de la capacité financière des héritiers ensuite de la dévolution de biens, une fonction de redistribution permettant de procurer certains moyens financiers à l'Etat et une fonction de contrôle *a posteriori* du paiement d'autres impôts.
2. Quant à l'impôt sur les donations, la principale raison de son existence est de compléter l'impôt sur les successions. En effet, à défaut d'un tel impôt, les contribuables pourraient contourner l'impôt sur les successions en effectuant des donations non soumises à l'impôt. Pour le reste, les raisons sont identiques à celles qui ont été citées ci-dessus pour l'impôt sur les successions. Ceci explique pourquoi les successions et les donations subissent la plupart du temps la même imposition et justifie la similitude qui existe dans la structure de ces deux impôts.

2.1.1.3 Fonctionnement de l'impôt sur les successions et les donations

1. En Suisse, les dévolutions successorales et les donations sont frappées de l'impôt sur les successions et les donations exclusivement au niveau cantonal, voire communal, la Confédération ne disposant pas de la compétence en la matière (art. 3 Cst.). Le prélèvement de ces impôts n'est pas harmonisé en Suisse. En effet, la Confédération ne dispose de la compétence de fixer des règles d'harmonisation qu'en matière d'impôts directs (art. 129 al. 1 Cst.). Partant, les cantons et les communes jouissent d'une grande liberté. En conséquence, nous constatons une disparité importante entre les cantons.
2. Cela étant, ils sont tenus de respecter certains principes découlant de la Constitution fédérale, du droit fédéral et de la jurisprudence. A cet égard, notamment, ils se répartissent leur compétence d'imposition. D'une part, le canton du dernier domicile du défunt, ou du donateur, a le droit d'imposer tous les biens mobiliers où qu'ils soient situés. D'autre part, pour les biens immobiliers, seul le canton où se trouve l'immeuble est compétent pour percevoir ces impôts.

3. Dès lors, l'impôt sur les successions et les donations n'est perçu que si le défunt ou le donateur possède son dernier domicile en Suisse ou s'il possède un bien immobilier sur le territoire suisse. Aussi, le lieu de la perception de ces impôts est au dernier domicile, respectivement dans le canton où l'immeuble est situé.
 4. Actuellement, à l'exception du canton de Schwytz, tous les cantons perçoivent un impôt sur les successions et les donations. Une autre particularité est celle du canton de Lucerne, qui ne prélève pas l'impôt sur les donations.
 5. En Suisse, les héritiers et les légataires sont redevables de l'impôt sur les successions. Pour l'impôt sur les donations, c'est le donataire, soit la personne qui bénéficie de la donation, qui doit honorer la créance d'impôt.
 6. La plupart des cantons prévoient en outre que les héritiers sont solidairement responsables entre eux de l'impôt dû, jusqu'à concurrence du montant de leur part héréditaire. Quant aux donations, le donateur peut être tenu solidairement responsable du paiement de l'impôt dû avec le donataire. Quelques cantons vont encore plus loin en prévoyant que les héritiers, respectivement les donataires, sont responsables non seulement solidairement, mais aussi personnellement, sur tous les biens du paiement des impôts dus.
 7. Tous les cantons prévoient des exonérations concernant l'impôt sur les successions et les donations, tant au niveau de la matière imposable, parfois sous la forme d'une franchise, que des personnes qui doivent payer l'impôt.
 8. Les exonérations en lien avec la matière imposable ont pour but la simplicité et la rentabilité de la perception. Ainsi, les dévolutions de peu de valeur et les cadeaux d'usage sont souvent exonérés jusqu'à concurrence d'un certain montant.
 9. Quant aux exonérations se référant au bénéficiaire, les dévolutions de fortune et les libéralités faites aux pouvoirs publics ainsi qu'à des institutions d'utilité publique ou de bienfaisance sont en principe exonérées d'impôt. Il en va de même dans la plupart des cantons en ce qui concerne les dévolutions et les libéralités effectuées en faveur du conjoint, des descendants en ligne directe ou des ascendants.
 10. Les cantons de Vaud, Neuchâtel et Appenzell Rhodes-Intérieures perçoivent encore un impôt sur les successions et sur les donations en ligne directe descendante. Le canton de Lucerne perçoit également un tel impôt, mais uniquement s'agissant des successions.
 11. Il convient de relever que dans la majorité des cantons, il n'est pas prévu de régime d'imposition distinct selon que le défunt ou le donateur est imposé d'après la dépense ou au contraire de manière ordinaire. Le canton de Vaud traite plus favorablement les successions de tous les étrangers ouvertes dans le canton et les donations faites par des étrangers domiciliés dans le canton, pour autant que ceux-ci n'exercent pas et n'aient jamais exercé d'activité lucrative en Suisse. L'impôt sur les successions et les donations est alors réduit de moitié. Il sied toutefois de relever que le taux préférentiel s'applique uniquement à la part de la masse successorale qui est entièrement imposable dans le canton de Vaud, sans participation étrangère due à l'application d'une convention de double imposition. Les cantons de Genève et du Jura sont, quant à eux, plus sévères et
-

traitent de manière moins favorable les personnes imposées d'après la dépense. Dans ces cantons, les successions et les donations sont exonérées pour les conjoints ou les parents en ligne directe uniquement si le défunt ou le donateur n'est pas imposé d'après la dépense.

12. S'agissant de l'estimation des divers éléments imposables, la valeur vénale est en principe retenue comme valeur déterminante. Toutefois, en pratique, certains cantons ont prévu des prescriptions d'estimation particulières notamment en ce qui concerne les papiers-valeurs, les immeubles, les rentes, les pensions et les prestations d'assurance.
13. En ce qui concerne particulièrement les méthodes d'estimation des immeubles, tous les cantons font la distinction entre les terrains et bâtiments agricoles et ceux non agricoles. Par ailleurs, la majorité des cantons prévoit que la valeur déterminante est identique à celle que le défunt ou le donateur avait inscrite dans sa dernière déclaration d'impôt (valeur fiscale), sous réserve d'une réévaluation par l'autorité fiscale. D'autres cantons (Soleure, Schaffhouse, Genève, Bâle-Campagne et Grisons), lorsqu'il s'agit d'une succession ou d'une donation, appliquent des critères différents avec des particularités quant à l'assiette de l'impôt, notamment en valorisant le bien immobilier à sa valeur vénale ou à sa valeur de rendement, voire encore en combinant les deux méthodes. Les cantons de Vaud et de Lucerne octroient un allègement en n'imposant qu'une partie du résultat de l'estimation effectuée pour l'impôt sur la fortune. Cet allègement est de 20% dans le canton de Vaud pour tous les biens immobiliers, respectivement de 25% dans le canton de Lucerne pour les biens immobiliers ayant servi durablement de domicile principal.
14. Les taux d'imposition sont très différents d'un canton à l'autre. En règle générale et selon le système choisi, les taux sont progressifs et fixés en fonction du degré de parenté et du montant de la succession, ou de la donation.
15. Pour le surplus, et avant d'aborder certaines particularités choisies en matière d'impôt sur les successions et les donations, nous renvoyons au tableau récapitulatif en annexe.

2.1.2 Particularités choisies en matière d'impôt sur les successions

1. En Suisse, il existe deux formes différentes d'imposition.
2. L'imposition se fait soit au titre de l'impôt sur les parts héréditaires, soit au titre de l'impôt sur la masse successorale. Elle peut exceptionnellement se faire sur la base d'un cumul de ces deux systèmes.
3. L'impôt sur les parts héréditaires est prélevé sur la part de chaque héritier ou légataire. Vu que l'impôt est calculé en fonction du montant de la part reçue, cela permet de pouvoir prendre en considération, pour le taux de l'impôt notamment, le degré de parenté entre le bénéficiaire et le défunt. Le barème peut être aménagé de façon progressive en fonction de l'éloignement. La grande majorité des cantons prélève l'impôt sur la base de ce système.

4. Quant à l'impôt sur la masse successorale, il frappe l'ensemble de la succession. Le taux d'impôt n'a plus de lien avec les rapports familiaux entre le défunt et les bénéficiaires. Les cantons de Soleure et des Grisons connaissent l'impôt sur la masse successorale.
5. Il sied de relever que, dans le canton de Soleure, l'impôt sur la masse successorale est perçu en sus de l'impôt sur les parts héréditaires.
6. Quant au canton des Grisons, il ne prélève que l'impôt sur la masse successorale. Par contre, les communes peuvent percevoir un impôt supplémentaire selon un des deux systèmes précités.
7. L'impôt est perçu sur la valeur vénale des biens au moment où s'ouvre la succession, sous réserve des exceptions mentionnées ci-dessus au ch. 2.1.1.3, ch. 13, notamment s'agissant des biens immobiliers. Les dettes grevant la succession sont en principe déductibles. Il en va de même pour les dépenses causées par la succession (frais funéraires, frais de l'office du juge de paix, etc.).

2.1.3 Particularités choisies en matière d'impôt sur les donations

1. La notion de donation imposable n'est pas uniforme.
 2. La majorité des cantons s'appuie sur la notion prévue par le droit civil qui prévoit qu'est réputée donation toute disposition entre vifs par laquelle une personne cède tout ou partie de ses biens à une autre sans contre-prestation correspondante.
 3. Partant, de manière générale, on peut retenir que la donation présuppose la réunion de quatre conditions, à savoir (i) une attribution entre vifs, (ii) un enrichissement provenant de tout ou partie du patrimoine d'un tiers, (iii) la gratuité et (iv) une volonté de donner (*animus donandi*), respectivement de procurer un avantage.
 4. Généralement, on parle de donation entre vifs lorsqu'une personne physique ou morale cède, sans contrepartie correspondante, à une autre personne physique ou morale, tout ou partie de ses biens ou de ses droits, en propriété, en nue-propiété ou en usufruit.
 5. S'agissant des personnes morales, d'une manière générale et selon la jurisprudence du TF, les sociétés de capitaux qui poursuivent des buts commerciaux au sens large ne font en principe pas de donation ni n'en reçoivent.
 6. Partant, en règle générale, les libéralités effectuées par une personne morale sans contre-prestation devraient plutôt être qualifiées de prestations appréciables en argent, avec toutes les conséquences fiscales y relatives. Par ailleurs, lorsqu'elle reçoit des libéralités, la personne morale doit souvent s'acquitter d'une contre-prestation en échange de son enrichissement dans le cadre de son activité commerciale. Dans le cas contraire et théoriquement, la personne morale pourrait devoir payer un impôt sur les donations.
 7. S'agissant de la base de calcul, l'impôt est prélevé sur la valeur vénale de la donation lorsqu'elle est effectuée, sous réserve des mêmes exceptions mentionnées sous ch. 2.1.1.3, ch.13. Les dettes rattachées à la donation sont déduites de la valeur des biens donnés.
-

2.1.4 Particularités en matière de transmission d'entreprises

2.1.4.1 En général

1. En règle générale, le transfert d'une entreprise par succession ou par donation est soumise aux impôts sur les successions, respectivement sur les donations.
2. Actuellement⁴, la majorité des cantons n'a prévu aucun allègement fiscal concernant les transmissions d'entreprises. Seuls les cantons de Vaud, d'Obwald, de Thurgovie, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Fribourg ont prévu une réduction de la charge fiscale sous certaines conditions.

2.1.4.2 Vaud

1. L'allègement accordé par le canton de Vaud se limite à la transmission d'une entreprise par succession ou par donation en ligne directe descendante, soit d'un parent à un enfant. Elle concerne aussi bien les entreprises de personnes que les entreprises de capitaux ou coopératives situées dans le canton.
2. Concrètement, pour les entreprises de personnes, il est déduit de l'assiette de l'impôt 50% de la fortune commerciale transférée, dans la mesure où l'héritier ou le donataire occupe à partir du transfert une fonction dirigeante au sein de l'entreprise et en détient au minimum 33%.
3. Quant aux transferts d'une participation dans une société de capitaux ou une société coopérative, cette même réduction de 50% est accordée, pour autant que l'héritier ou le donataire occupe une fonction dirigeante en tant qu'employé de l'entreprise et qu'il soit domicilié dans le canton de Vaud au regard du droit fiscal.
4. S'agissant des participations dans une holding, la réduction est accordée mais l'abattement ne porte que sur la valeur de l'entreprise détenue par la holding, aux conditions posées pour les sociétés de capitaux.
5. Par ailleurs, les droits de participations concernés par l'allègement doivent représenter au moins 40% du capital-actions. Ou alors il faut que l'héritier ou le donataire dispose d'au moins 40% des droits de vote dans la société.
6. La réduction d'impôt prévue dans le canton de Vaud est toutefois supprimée si ces conditions ne sont plus remplies dans les cinq ans suivant le transfert. La part d'impôt complémentaire est alors due, comme si les conditions pour obtenir la réduction n'avaient jamais été remplies.

⁴ Cf. *Recueil d'informations fiscales* édité par la Conférence suisse des impôts CSI, consacré aux impôts sur les successions et les donations, dans sa version de mars 2013 (Division Etudes et Supports / AFC, Berne, 2013). Les informations contenues dans ce recueil s'agissant de la transmission d'entreprises ne sont pas complètes. Nous nous référons donc expressément aux dispositions cantonales citées dans ce recueil, qui ne concernent que quatre cantons, ainsi qu'à celles du canton de Fribourg.

7. La plupart des cantons n'ont aucune disposition comparable à celle du canton de Vaud en matière de transferts d'entreprises puisque en fait ceux-ci sont facilités car les enfants sont exonérés de l'impôt sur les successions.

2.1.4.3 Obwald

1. Le canton d'Obwald prévoit aussi une réduction de 50% de la matière imposable. Par contre, celle-ci n'est pas limitée à la ligne directe descendante. Elle est valable pour toutes les transmissions d'entreprises par succession ou par donation, même pour les non-parents.
2. Cependant, pour les entreprises de personnes, cette réduction n'est admise que dans la mesure où le patrimoine transmis sert, partiellement ou totalement, à l'exercice de l'activité indépendante de l'héritier ou du donataire. Pour le transfert de participations, le donataire, respectivement l'héritier doit exercer une activité lucrative en tant qu'employé de l'entreprise. La participation doit représenter au moins 40% du capital-actions.
3. La réduction d'impôt prévue dans le canton d'Obwald est toutefois supprimée si ces conditions ne sont plus remplies dans les dix ans suivant le transfert. La part d'impôt complémentaire est alors due comme dans le cas du canton de Vaud.

2.1.4.4 Thurgovie

1. S'agissant du canton de Thurgovie, la réduction est de 50% sans limitation quant au degré de parenté. Le délai de blocage est de dix ans. La participation doit représenter au moins 40% du capital-actions.

2.1.4.5 Appenzell Rhodes-Extérieures

1. Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, quant à lui, va encore plus loin. En effet, la réduction est de 90% et elle est applicable également sans limitation quant au degré de parenté. En cas de transfert de participation, celle-ci ne doit représenter que 20% du capital-actions. Cette réduction est aussi applicable pour les sociétés holding. A noter que le donataire, respectivement l'héritier, doit exercer une activité lucrative en tant qu'employé avec fonction dirigeante dans l'entreprise.
2. Le délai de blocage prévu dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures est, à l'instar du canton de Vaud, de cinq ans.

2.1.4.6 Fribourg

1. Le canton de Fribourg accorde un avantage fiscal, en ce sens que le transfert d'une part ou de la totalité d'une entreprise exploitée en la forme commerciale peut, sur demande, être exonéré totalement ou partiellement de l'impôt sur les successions et les donations
-

si le repreneur a son domicile fiscal dans le canton et si l'entreprise sert les intérêts de l'économie fribourgeoise. Si les conditions auxquelles l'avantage fiscal est subordonné ne sont pas respectées, celui-ci est révoqué avec effet rétroactif à la date de l'octroi.

3. Troisième partie – Imposition au niveau international⁵

3.1 Impôt sur la fortune et les gains en capitaux privés

3.1.1 Généralités

1. En Suisse, rappelons que l'impôt sur la fortune est perçu, mais que les gains en capitaux privés sont exonérés d'impôt, sous réserve de certaines exceptions bien précises.
2. Nous précisons que le mandat qui nous a été attribué visait à établir une comparaison avec certains pays européens, soit l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas, l'Espagne, la Belgique, le Portugal, l'Autriche, le Luxembourg, Malte et la Suède.
3. Parmi ces douze pays, seules la France et l'Espagne perçoivent un impôt sur la fortune.
4. Quant aux gains en capitaux privés, seuls la Belgique et les Pays-Bas ne les imposent pas. Toutefois, ces deux pays prévoient certaines exceptions.
5. Pour le surplus, et avant d'aborder certaines particularités choisies en matière d'impôt sur les successions et les donations, nous renvoyons au tableau récapitulatif en annexe.

3.1.2 Particularités

1. Nous faisons part de certaines particularités intéressantes.
2. La perception de l'impôt sur la fortune en France n'intervient qu'au-delà d'un certain montant: il n'est perçu sur la valeur vénale nette des actifs que si celle-ci excède EUR 1'300'000. Certains actifs sont totalement ou partiellement exonérés de l'impôt sur la fortune, comme les actifs commerciaux, les antiquités, les œuvres d'art, les objets de collections, les actions détenues par certains membres de la direction (pour autant qu'elles représentent plus de 25% des droits de vote) et certaines polices d'assurance vie. De plus, certains crédits d'impôt sont disponibles, à certaines conditions.
3. Quant à l'Espagne, elle ne perçoit en principe pas d'impôt sur la fortune. Font exception les périodes fiscales 2011, 2012 et 2013, avec une franchise de EUR 700'000, dans le cadre

⁵ La rédaction de cette partie se base essentiellement sur les publications *Doing Business In* publiées par le réseau international BDO, sur la base d'une étude réalisée et mise à jour par *International Bureau of Fiscal Documentation IBFD* aux Pays-Bas, dans leur édition de 2013.

de mesures liées à la crise économique. Par ailleurs, elle prévoit un mécanisme de bouclier fiscal, permettant d'alléger la charge cumulée de l'impôt sur le revenu et sur la fortune nets.

4. S'agissant de l'impôt sur les gains en capitaux privés, les pays qui le perçoivent exemptent généralement la vente de la résidence principale, à certaines conditions. Quant à la vente d'actions ou de titres, toutes les opérations réalisées à court terme sont en principe imposées.

3.1.3 Double imposition internationale

1. Pour éviter une double imposition au niveau international, les Etats ont conclu entre eux des CDI permettant d'éviter la double imposition du revenu et de la fortune.
2. Par souci de simplification, nous nous référons ici au MC-OCDE.
3. Les gains en capital qu'un résident d'un Etat contractant tire de l'aliénation de biens immobiliers situés dans l'autre Etat contractant sont imposables dans cet autre Etat. Les gains provenant de l'aliénation d'autres biens ne sont, en principe, imposables que dans l'Etat contractant dont le cédant est un résident (art. 13 MC-OCDE).
4. La fortune constituée par des biens immobiliers que possède un résident d'un Etat contractant et qui sont situés dans l'autre Etat contractant est imposable dans cet autre Etat, soit au lieu de situation des biens immobiliers. Par contre, tous les autres éléments de la fortune d'un résident d'un Etat contractant ne sont en principe imposables que dans cet Etat, soit au lieu de résidence de la personne concernée (art. 22 MC-OCDE).
5. A noter que les CDI règlent l'attribution de la compétence pour taxer entre les Etats signataires, mais ceux-ci doivent au surplus disposer de bases légales au niveau de leur droit interne pour exercer l'imposition proprement dite (effet positif des CDI).

3.2 *Impôt sur les successions et les donations*

3.2.1 Généralités

1. Parmi les douze pays précités, seuls l'Autriche, Malte, le Portugal et la Suède ne perçoivent pas d'impôts sur les successions et les donations, avec les deux réserves ci-après.
 2. L'Autriche prévoit un impôt pour les donations effectuées en faveur de certaines fondations et trusts.
 3. S'agissant du Portugal, il perçoit un droit de timbre sur les successions et les donations, dont le taux de base est de 10%.
 4. Pour le surplus, et avant d'aborder certaines particularités choisies en matière d'impôt sur les successions et les donations, nous renvoyons au tableau récapitulatif en annexe.
-

3.2.2 Particularités

3.2.2.1 En général

1. Ce sont en principe les héritiers et légataires, respectivement les donataires, qui sont imposés dans les pays qui perçoivent un impôt sur les successions et les donations. Ce système d'imposition correspond au système majoritairement appliqué par les cantons suisses, à savoir que ce sont bien les parts héréditaires qui sont imposées et non la masse successorale. Nous relevons toutefois que la France et l'Allemagne imposent également le bénéficiaire, si celui-ci est un résident du pays en question. Les Pays-Bas considèrent que les nationaux qui sont résidents à l'étranger sont également considérés comme résidents des Pays-Bas pendant les 10 ans suivant leur départ de ce pays.
2. En Belgique et au Luxembourg, seules sont imposées les donations soumises à l'obligation d'un contrat écrit devant faire l'objet d'un enregistrement officiel.
3. Le critère retenu pour la base imposable est en principe la propriété nette mondiale, prise à la valeur vénale.
4. Les franchises et les taux appliqués dépendent en principe du lien de parenté entre le défunt et le bénéficiaire et de la part du bénéficiaire dans la succession. Il en va de même s'agissant des donations.
5. Quant aux taux, ceux-ci peuvent atteindre, dans certains pays, 60% à 80%.
6. Plusieurs des pays passés sous revue ont conclu des CDI en matière de successions, voire, mais c'est plus rare, en matière de donations.
7. Sous réserve des taux d'imposition et des dispositions visant à favoriser la transmission d'une entreprise en cas de décès ou par donation, il s'avère que les solutions retenues par les Etats percevant des impôts sur les successions et les donations sont relativement similaires aux solutions retenues par les cantons suisses.

3.2.2.2 Transmission d'entreprises

1. Nous relevons que la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont prévu des dispositions intéressantes visant à favoriser la transmission d'une entreprise en cas de décès ou par donation.
 2. La France prévoit, sous réserve de certaines conditions relatives à la détention, que 75% de la valeur des actions de sociétés commerciales, respectivement des actifs d'entreprises indépendantes, sont exemptés de l'impôt sur les successions et les donations, dans la mesure où au moins un des bénéficiaires reprend les rôles de la société, ou de l'entreprise.
 3. Dans le cas du transfert d'une entreprise ayant son siège en Allemagne, cet Etat exclut 85% du patrimoine commercial transmis par succession ou par donation aux conditions suivantes: l'activité commerciale se poursuit pendant cinq ans, la majorité des emplois sont maintenus pendant cinq ans après la succession (c'est-à-dire que la somme des salaires pendant ces cinq années n'est pas plus basse que 400% de la somme des salaires
-

versés dans l'année de la succession), et que pas plus de 50% des actifs commerciaux ne constituent du patrimoine passif, par exemple en relation avec du patrimoine immobilier. L'exemption est garantie *pro rata temporis*, si l'activité commerciale prend fin ou est transmise avant la fin du délai précité de cinq ans. Les héritiers peuvent toutefois opter pour une exemption totale de l'impôt sur les successions si l'activité commerciale se poursuit pendant sept ans, si la somme des salaires pendant ces sept ans n'est pas plus basse que 700% de la somme des salaires versés pendant l'année de succession et si pas moins de 10% des actifs commerciaux sont qualifiés de patrimoine passif.

4. Quant au Royaume-Uni, il prévoit la réduction de l'impôt sur les successions à hauteur de 100% sur les transferts juridiques ou économiques de certaines entreprises commerciales. Pour certains cas d'autres transferts de propriétés liés à l'exercice d'une activité commerciale, le taux est réduit à hauteur de 50%.

3.2.3 Relation avec les pays qui ont conclu une CDI avec la Suisse

1. La Suisse a conclu des CDI en matière d'impôt sur les successions avec 10 pays, soit: l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, les Etats-Unis, la Finlande, la France, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.
 2. Ces conventions ne s'appliquent pas à l'impôt sur les donations.
 3. En principe, la fortune immobilière est imposée dans l'Etat de situation, tandis que la fortune mobilière est imposée dans l'Etat du dernier domicile du défunt.
 4. Nous rappelons en outre que les CDI ne prévoient que des règles d'attribution de compétences aux Etats concernés pour la taxation des successions, mais qu'il appartient à ces derniers de les imposer en appliquant leur droit national (effet positif des CDI). Les Etats contractants sont ainsi libres d'imposer ou non les successions pour lesquelles ils sont compétents.
 5. S'agissant de la CDI conclue avec la France, nous rappelons que cet Etat souhaitait remplacer la CDI actuelle, qui date de 1953, par une nouvelle CDI correspondant aux dispositions légales françaises en matière d'imposition des successions. La nouvelle CDI aurait entraîné deux changements principaux. Ainsi, le fait pour un contribuable en Suisse de détenir un immeuble en France via une société immobilière n'aurait plus permis d'échapper à l'imposition en France au moment du décès. Les héritiers d'une personne domiciliée en Suisse vivant en France au moment du décès auraient été imposés en France, sous réserve de certaines conditions de résidence. Le Conseil national a enterré la ratification de cette nouvelle CDI le 4 juin 2014. La France a dénoncé la CDI le 17 juin 2014, avec effet à fin 2014. A partir du 1^{er} janvier 2015, la Suisse et la France appliqueront donc chacune leur droit interne en matière de successions.
 6. Parmi toutes les autres CDI, il convient de mentionner encore celle conclue avec l'Allemagne et celle conclue avec le Royaume-Uni.
-

7. Sans entrer dans le détail, l'Allemagne s'est réservé le droit d'imposer un héritier ou un légataire qui disposait en Allemagne d'un foyer d'habitation permanent ou y séjournait de façon habituelle au moment du décès du défunt, notamment pour un immeuble sis en Suisse.
8. Quant au Royaume-Uni, il peut également faire valoir un droit d'imposition pour les actions de sociétés du Royaume-Uni faisant partie de la succession d'un défunt qui résidait en Suisse.

3.2.4 Relation avec les pays qui n'ont pas conclu de CDI avec la Suisse

1. En l'absence d'une telle convention, une succession, voire une donation, pourrait faire l'objet d'une imposition dans deux Etats différents.
2. Toutefois, les Etats qui imposent les successions et les donations disposent de bases légales nationales qui sont en principe conformes aux règles édictées dans le Modèle de convention de double imposition concernant les successions et les donations, édité par le Comité des affaires fiscales de l'OCDE en 1982, de telle sorte que les doubles impositions effectives sont relativement rares.
3. La Commission européenne a émis une recommandation, le 15 décembre 2011, relative aux mesures permettant d'éviter la double imposition des successions (2011/8056/UE). Cette recommandation précise la manière dont les Etats membres peuvent appliquer des mesures, ou améliorer les mesures existantes, pour éviter une double imposition ou une imposition multiple du fait de l'application des droits de succession par deux Etats membres ou plus. A noter qu'elle s'applique par analogie aux droits de donation lorsque les donations sont imposées en vertu de règles identiques ou similaires à celles régissant l'imposition des successions.

4. Quatrième partie – Analyse juridique et fiscale de l'initiative populaire

4.1 Aspects constitutionnels

4.1.1 Titre

1. En préambule, nous constatons que le titre que les initiants ont donné à leur initiative populaire, soit «Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS (Réforme de la fiscalité successorale)» est inexact. En effet, il ne fait pas mention de l'imposition des donations, à côté de celle des successions. Lorsque le titre d'une
-

initiative induit en erreur, contient des éléments de publicité commerciale ou personnelle ou prête à confusion, il incombe à la Chancellerie fédérale de le modifier (art. 69 al. 2 de la Loi fédérale sur les droits politiques, RS 161.1). En l'espèce, la Chancellerie fédérale n'a, semble-t-il, étonnamment pas jugé utile d'insister sur la nécessité d'intégrer l'impôt sur les donations dans le titre.

4.1.2 Unité de la matière

1. S'agissant du principe de l'unité de la matière⁶, nous nous référons à l'avis de droit du professeur Pierre-Marie Glauser de l'Université de Lausanne, rédigé à l'attention de l'USAM, le 19 juin 2013. Selon cette étude, le professeur Glauser est d'avis que l'Assemblée fédérale serait fondée à considérer que l'initiative précitée n'est pas compatible avec le principe de l'unité de la matière (art. 139 al. 3 Cst.) et à la déclarer nulle. En effet, l'initiative populaire vise à introduire un nouvel impôt fédéral sur les successions et les donations, d'une part, à abroger des dispositions cantonales en matière d'impôt sur les successions et les donations, d'autre part, et, enfin, à introduire une nouvelle source de financement de l'AVS. La présente étude n'entend pas revenir sur la question de l'unité de la matière. Nous partageons le point de vue du professeur Glauser.
2. A la lecture du message du Conseil fédéral, nous constatons que ce dernier est d'avis que l'initiative remplit les exigences de l'unité de la matière et qu'elle respecte par conséquent la Constitution. Toutefois, il s'avère que le Conseil fédéral ne s'est pas penché sur la modification de la disposition constitutionnelle qui traite du financement de l'AVS et de l'AI (art. 112 al. 3 Cst.) avec les implications potentiellement importantes à terme, pouvant même aller jusqu'à faire perdre à l'AVS son caractère d'assurance, selon l'avis de droit du professeur Glauser.

4.1.3 Financement de l'AVS?

1. L'initiative pour la réforme de la fiscalité successorale vise, dans un premier temps, à ajouter une nouvelle disposition à l'art. 112 al. 3 Cst. concernant le financement de l'AVS et de l'AI. A titre préliminaire, il convient de préciser que l'art. 112 Cst. constitue la base légale tant de l'AVS que de l'AI et que les modes de financement décrits à l'art. 112 al. 3 Cst. concernent ces deux assurances (cf. également art. 102 ss LAVS et art. 77 ss LAI).
2. A ce jour, cette disposition précise que l'assurance est financée, d'une part, par les cotisations des assurés, avec la précision que lorsque l'assuré est salarié, l'employeur prend à sa charge la moitié du montant de la cotisation, et, d'autre part, par des

⁶ L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative (art. 75 al. 2 de la Loi fédérale sur les droits politiques, RS 161.1). Le respect du principe de l'unité de la matière vise à garantir la libre expression des droits politiques (art. 34 Cst.). En effet, l'unité de la matière doit permettre au citoyen d'exprimer son opinion au moment du vote de manière unique, en répondant par oui ou par non à la question posée, en conservant ainsi sa liberté de choix.

prestations de la Confédération. L'initiative introduit un mode de financement supplémentaire en prévoyant que l'assurance est également financée par les recettes de l'impôt sur les successions et les donations (art. 112 al. 3 lit. a bis (nouvelle) Cst.). Il s'agit là de l'introduction d'un impôt d'affectation, et non d'une taxe d'orientation comme mentionné par erreur par le Conseil fédéral dans son message du 13 décembre 2013.

3. Nous notons que les initiants ont prévu, à l'art. 129a al. 1 [nouveau] Cst., que deux tiers des recettes de l'impôt sont versés au Fonds de compensation de l'AVS. Cette disposition contredit ainsi la modification de l'art. 112 al. 3 lit. a bis (nouvelle) Cst. En effet, comme mentionné ci-dessus, l'art. 112 Cst. concerne tant l'AVS que l'AI, alors que les initiants n'entendent financer que l'AVS et non l'AI.
4. L'art. 112 al. 4 Cst. mentionne que les prestations de la Confédération n'excèdent pas la moitié des dépenses, le solde étant financé par les cotisations des assurés (art. 112 al. 3 Cst.). Les initiants n'ayant pas requis de modification de cette disposition, cette règle demeurerait inchangée en cas d'acceptation de l'initiative populaire. Cela signifie que l'affectation des recettes de l'impôt sur les successions et les donations au financement de l'assurance ne constituerait nullement une augmentation du financement de notre AVS, comme indiqué dans le titre de l'initiative populaire, mais pourrait plutôt permettre à la Confédération de dégager des moyens financiers issus du ménage général des finances fédérales, actuellement dévolus au financement de l'AVS, pour financer d'autres prestations. Théoriquement, la Confédération pourrait ainsi ne verser aucun fonds supplémentaire pour le financement de l'assurance AVS, par rapport à la situation existante à ce jour, puisque la Constitution continuerait de lui interdire de couvrir plus de la moitié des dépenses de celle-ci.
5. Dès lors, la modification proposée de l'art. 112 Cst., en laissant entendre qu'une nouvelle source de financement de l'assurance est créée, porte inutilement à confusion.
6. Concrètement, nous relevons que la part du financement de la Confédération est expressément mentionnée dans les dispositions précitées de la LAVS (19.55% des dépenses annuelles) et de la LAI (entre 37.7% et 50% des dépenses annuelles). En définitive, c'est le législateur qui devrait décider de l'affectation exacte des recettes du nouvel impôt aux deux assurances et procéder aux modifications législatives y relatives.
7. Nous relevons en outre, à la lecture du message du Conseil fédéral, que la mise à disposition des recettes de l'impôt sur les successions et les donations ne suffirait pas à régler le problème du financement de l'AVS dans un horizon à moyen terme et que d'autres mesures sont prévues à cet effet.

4.1.4 Suppression des compétences cantonales?

1. L'art. 129a (nouveau) Cst. prévoit que la Confédération perçoit un impôt sur les successions et les donations et que les cantons en effectuent la taxation et la perception.
2. Cette nouvelle disposition donnerait à la Confédération la compétence d'édicter une base légale visant à la perception d'un tel impôt au niveau fédéral.

3. A ce stade de notre étude, nous précisons que l'introduction de l'art. 129a (nouveau) Cst. n'exclut en rien une compétence concurrente des cantons. En effet, l'art. 134 Cst. règle, de manière exhaustive, la problématique de l'exclusion d'impôts cantonaux et communaux en mentionnant que les objets que la législation fédérale soumet à la taxe sur la valeur ajoutée, à des impôts à la consommation spéciaux, aux droits de timbre ou à l'impôt anticipé, ou qu'elle déclare exonérés ne peuvent être soumis par les cantons et les communes à un impôt du même genre. Or, les initiants n'ont pas jugé bon de modifier l'art. 134 Cst. pour y inclure leur nouvel impôt fédéral sur les successions et les donations.
 4. De plus, rappelons que les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et qu'ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération, conformément à l'art. 3 Cst.
 5. L'art. 197 ch. 9 al. 1 (nouveau) Cst. précise les dispositions transitoires en cas d'acceptation des art. 112 al. 3 litt. a bis (nouvelle) Cst. et 129a (nouveau) Cst. Cette disposition prévoit, dans un premier temps, que ces deux articles entrent en vigueur le 1^{er} janvier de la deuxième année suivant leur acceptation, en tant que droit directement applicable. Elle prévoit, dans un deuxième temps, que les actes cantonaux relatifs à l'impôt sur les successions et les donations sont abrogés à la même date.
 6. Il semble communément admis, à la lecture de la littérature publiée suite au lancement puis à l'aboutissement de l'initiative pour la réforme de la fiscalité successorale, que les cantons vont perdre toute compétence relative à la perception de l'impôt sur les successions et les donations si l'initiative devait être acceptée.
 7. La mention de l'abrogation des actes cantonaux ne figure que dans la disposition transitoire précitée et non dans les dispositions constitutionnelles ordinaires.
 8. Les dispositions transitoires ne font en principe que régler les problématiques liées à l'entrée en vigueur des dispositions constitutionnelles ordinaires, mais ne contiennent pas de droit nouveau qui ne serait contenu dans les dispositions constitutionnelles ordinaires.
 9. Nous devons toutefois admettre que les normes contenues dans les dispositions transitoires de la Constitution fédérale sont également de rang constitutionnel, de sorte qu'elles sont sur un pied d'égalité juridique avec ces dernières. Il serait donc théoriquement possible de ne prévoir que dans les dispositions transitoires l'abrogation des compétences des cantons en matière d'impôt sur les successions et les donations.
 10. Toutefois, les initiants ont clairement omis de modifier le contenu de l'art. 134 Cst. qui traite de l'exclusion d'impôts cantonaux et communaux. *A contrario*, nous nous retrouvons en définitive avec deux normes de rang constitutionnel qui se contredisent, puisque la non-modification de l'art. 134 Cst. laisse subsister les compétences des cantons en matière de perception de l'impôt sur les successions et les donations.
 11. Dans ce cas, bien que l'art. 134 Cst. fasse partie des dispositions ordinaires de la Constitution et l'art. 197 ch. 9 al. 1 (nouveau) Cst. des dispositions transitoires, il n'en
-

demeure pas moins que, selon le principe *lex posterior derogat priori*, la disposition transitoire nouvelle, postérieure, devrait l'emporter face à l'art. 134 Cst., plus ancien.

12. Nous sommes néanmoins d'avis qu'il aurait fallu modifier formellement l'art. 134 Cst., dans un souci de transparence, dans la mesure où l'art. 197 ch. 9 al. 1 (nouveau) Cst. semble ne traiter que la date à laquelle les actes cantonaux sont abrogés, sans que la condition formelle de l'abrogation ne soit traitée.
13. Au vu de ce qui précède, une certaine imprécision subsiste, s'agissant d'éventuelles compétences résiduelles en matière d'impôt sur les successions et les donations en faveur des cantons.
14. Si nous devons admettre que les actes cantonaux relatifs à l'impôt sur les successions et les donations sont bel et bien abrogés par la disposition transitoire précitée, il n'en demeure pas moins que nous devrions alors appliquer par analogie l'art. 134 Cst., en ce sens que les objets que la législation fédérale soumet à l'impôt sur les successions et les donations ou qu'elle déclare exonérés de ces impôts ne peuvent être soumis par les cantons et les communes à un impôt du même genre.
15. Ainsi, dans la mesure où la nouvelle disposition constitutionnelle ne prévoit pas, par exemple, que les immeubles situés en Suisse donnent lieu à la perception d'un impôt sur les successions ou sur les donations lorsque le défunt était domicilié à l'étranger au moment de son décès, respectivement lorsque le donateur est domicilié à l'étranger, les cantons conserveraient une compétence pour imposer ces immeubles dans ces cas de figure.

4.1.5 Rétroactivité

1. L'art. 197 ch. 9 al. 1 (nouveau) Cst. prévoit également que les donations sont imputées rétroactivement au legs à partir du 1^{er} janvier 2012.
2. Le message du Conseil fédéral relève qu'une durée aussi longue ne peut pas être considérée comme respectant le principe de la proportionnalité. Il note toutefois que la question de la licéité de cette imputation rétroactive ne se poserait pas puisqu'elle est instituée dans la Constitution et qu'elle serait donc valable de par la Constitution même.
3. Nous partageons ce point de vue.
4. Nous constatons toutefois que cette clause de rétroactivité impliquerait, d'une part, une surcharge administrative considérable afin de déterminer quelles ont été les donations effectuées à partir du 1^{er} janvier 2012, en tenant notamment compte du fait que les donations en ligne directe ne sont à ce jour pas imposables dans la quasi-totalité des cantons suisses. S'agissant des donations à ce jour imposables, l'application rétroactive de la nouvelle disposition constitutionnelle impliquerait que ces donations soient taxées une deuxième fois, entraînant par là même une double imposition, quand bien même l'impôt fédéral serait perçu sur la masse successorale au moment du décès, tandis que l'impôt cantonal sur les donations aurait été perçu préalablement auprès du donataire. En effet, les valeurs ayant fait l'objet de la donation auront bel et bien été taxées deux fois.

5. Pour illustrer cette problématique, nous prenons un exemple. Admettons qu'une donation d'un montant de CHF 3'000'000 ait été imposée dans le canton de Vaud en 2012, à un taux de 50% (non parent). Le montant d'impôt alors perçu auprès du donataire se serait élevé à CHF 1'500'000. En cas de votation et d'acceptation de l'initiative populaire en 2015, celle-ci entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Si le donateur décède en 2016, il n'y aura pas de reprise puisque l'effet rétroactif ne concerne pas les décès intervenus avant l'entrée en vigueur. Par contre, si le donateur décède en 2017, il y aura application de la clause de rétroactivité. Admettons que cette personne dispose d'une fortune de CHF 5'000'000 au moment de son décès en 2017. Il conviendrait d'ajouter à ce montant la donation de CHF 3'000'000, de telle sorte que la base imposable, en tenant compte de la franchise de CHF 2'000'000, s'élèverait à CHF 6'000'000, taxée à 20%, soit un montant d'impôt de CHF 1'200'000. Le donataire ayant été taxé en 2012 ne pourrait pas demander le remboursement du montant d'impôt payé de CHF 1'500'000. Ce qui revient à dire que le montant imposable de CHF 6'000'000 serait en définitive taxé à un taux de 45%.
6. Dans le domaine des transmissions d'entreprises, nous notons également tout le désarroi que pourrait entraîner la reprise de la donation d'une entreprise d'un père à son fils intervenue en 2012 en franchise d'impôt sur les donations. En effet, la clause contenue dans l'art. 129 a al. 5 (nouveau) Cst. permettant d'alléger l'imposition des transmissions d'entreprises ne s'appliquerait pas rétroactivement!

4.1.6 Dispositions d'exécution

1. Enfin, nous précisons, s'agissant de l'art. 197 ch. 9 al. 2 (nouveau) Cst., que le Conseil fédéral ne doit édicter les dispositions d'exécution que dans la mesure où la loi d'exécution ne devait pas entrer en vigueur simultanément aux dispositions constitutionnelles, soit le 1^{er} janvier de la deuxième année suivant leur acceptation. Il apparaît toutefois peu probable que le Parlement ait le temps d'adopter une loi d'exécution dans ce délai.
 2. Le Conseil fédéral est lié par les dispositions de l'art. 197 ch. 9 al. 2 (nouveau) Cst. dans l'élaboration de son ordonnance, tandis que le Parlement ne l'est aucunement dans l'élaboration de la loi d'exécution. Cela signifie notamment que ce dernier disposerait des coudées franches, sous réserve bien évidemment des règles mentionnées à l'art. 129a (nouveau) Cst.
 3. En outre, comme nous le verrons ci-dessous au ch. 4.7., le Parlement pourrait également s'écarter des dispositions transitoires prévues pour l'imposition des transmissions d'entreprises dans le cadre d'une succession ou d'une donation.
 4. En définitive, si les règles adoptées par le Parlement sont différentes de celles prises par le Conseil fédéral au titre des dispositions d'exécution, nous pourrions être confrontés à une certaine insécurité juridique, voire à un désordre institutionnel majeur.
 5. Nous reviendrons ci-dessous au ch. 4.2.4 sur les particularités de l'art. 197 ch. 9 al. 2 (nouveau) Cst.
-

4.2 En lien avec la perception de l'impôt

1. Nous expliquons ici le fonctionnement de l'art. 129a (nouveau) Cst., en nous basant sur une interprétation littérale du texte rédigé par les initiants. Le 1^{er} alinéa de cette disposition a été abordé ci-dessus au ch. 4.1.

4.2.1 Prélèvement

1. L'art 129a al. 2 (nouveau) Cst. mentionne que l'impôt sur les successions est perçu sur les legs⁷ de personnes physiques qui étaient domiciliées en Suisse au moment de leur décès ou dont la succession a été ouverte en Suisse. Il ajoute que l'impôt sur les donations est perçu auprès du donateur.
2. Cette disposition apporte un changement de paradigme. En effet, l'impôt sur les successions serait prélevé sur la masse successorale et non sur les parts héréditaires, comme c'est le cas actuellement dans la majorité des cantons. Partant, le degré de parenté n'est pas déterminant pour la fixation du taux d'imposition.
3. Nous relevons que les initiants ont décidé de déterminer de façon précise le champ d'application de l'impôt sur les successions, en ce sens que seule la masse successorale de personnes physiques domiciliées en Suisse au moment de leur décès ou dont la succession a été ouverte en Suisse ferait l'objet de l'impôt sur les successions. Ainsi, cette disposition n'exclut *a priori* pas l'imposition des immeubles qui seraient situés dans un Etat tiers, contrairement à ce qui prévaut actuellement. Corollairement, cette disposition ne prévoit pas la possibilité d'imposer des immeubles situés en Suisse dont le détenteur est domicilié dans un Etat tiers de son vivant s'agissant d'une donation, respectivement au moment de son décès, s'agissant d'une succession. Ceci pourrait créer une inégalité de traitement entre deux détenteurs d'immeubles situés en Suisse, l'un étant domicilié en Suisse et l'autre à l'étranger.
4. S'agissant de l'impôt sur les donations, nous relevons que celui-ci serait perçu auprès du donateur et non plus auprès du donataire comme c'est le cas actuellement en Suisse. Ce qui revient à dire que le donateur devrait, au moment d'effectuer une donation, planifier non seulement le montant de la donation proprement dite, mais également celui de l'impôt y relatif. En outre, aucune exigence de domicile ne figure dans le texte s'agissant du donateur. Nous partons du principe que celui-ci doit être domicilié en Suisse au moment de la donation, par analogie à la perception de l'impôt sur les successions.

4.2.2 Taux et exonérations

1. L'art. 129 al. 3 (nouveau) Cst. fixe le principe d'un taux d'imposition unique de 20% et règle, de façon exhaustive, les cas d'exonération de l'impôt.

⁷ S'agissant de la notion de legs, nous nous référons au ch. 3.3.5. du Message du Conseil fédéral du 13 mars 2013 (FF 2014 121). A ce titre, nous nous rallions à la précision apportée par le Message, à savoir que le legs ne désigne pas un bien qu'une personne peut attribuer par testament à une personne de son choix, mais bien l'ensemble de la succession.

2. L'art. 129a al. 3 litt. a (nouveau) Cst. introduit une franchise unique de CHF 2'000'000 sur la somme de la succession et de toutes les donations soumises à l'impôt. Il s'agit là d'une franchise réelle. Il s'agirait donc de prendre en compte dans le même pot tant les donations que le montant de la succession d'une même personne, mesure impliquant de mettre en place un moyen de traçabilité efficace, tenant compte également des particularités de notre système fédéraliste. Idéalement, un registre fédéral des donations devrait être mis en place, à l'instar de ce qui est prévu pour les cas de dénonciations spontanées non punissables. La mise en place d'un tel système entraînerait inévitablement une surcharge administrative non négligeable. *A contrario*, une personne qui se verrait remettre, soit à titre de donation, soit à titre de succession, un montant n'excédant pas CHF 2'000'000 de plusieurs personnes différentes se verrait bénéficier de plusieurs libéralités toutes exonérées de l'impôt.
3. Le montant précité de CHF 2'000'000 paraît à première vue élevé, de telle sorte que de nombreux citoyens pourraient ne pas se sentir concernés par l'introduction de l'impôt fédéral sur les successions et les donations. Toutefois, il ne suffit pas d'être propriétaire immobilier pour détenir une telle fortune nette, surtout si c'est la valeur vénale et non fiscale des immeubles qui est retenue. En effet, les avoirs de prévoyance d'une personne ayant travaillé pendant toute sa vie active peuvent atteindre un tel montant ou un montant inférieur qui, ajouté à de l'épargne, pourrait dépasser la franchise.
4. L'art. 129a al. 3 litt. b (nouveau) Cst. prévoit l'exonération des parts de legs du conjoint ou du partenaire enregistré, ainsi que les donations faites à celui-ci. Nous constatons dès lors que le concubin est exclu de l'exonération, alors que certains cantons l'exonèrent actuellement, à certaines conditions. Dans la mesure où seul le conjoint ou le partenaire enregistré est exonéré de l'impôt, cela signifie que toutes les autres personnes sont soumises à cet impôt, en particulier les descendants directs du défunt, ou du donateur. Or, tous les cantons suisses sauf trois (Vaud, Neuchâtel, et Appenzell Rhodes-Intérieures) ont abrogé un tel impôt depuis de nombreuses années. Il s'agirait donc, en cas d'acceptation de l'initiative, de la réintroduction de cet impôt aujourd'hui disparu.
5. L'art. 129a al. 3 litt. c (nouveau) Cst. exonère de l'impôt les parts de legs d'une personne morale exonérée de l'impôt⁸ ainsi que les donations qui lui sont faites. Il convient d'admettre que les collectivités publiques sont des personnes morales exonérées de l'impôt. A défaut, les libéralités effectuées en leur faveur ne seraient plus exonérées, alors que c'est le cas actuellement dans tous les cantons suisses.
6. L'art. 129a al. 3 litt. d (nouveau) Cst. exonère de l'impôt les présents d'un montant maximal de CHF 20'000 par an et par donataire. Il s'agit là d'un montant exonéré qui ne constitue pas une franchise et qui n'entre pas dans le calcul de la franchise de CHF 2'000'000. Dès lors, une donation d'un montant excédant CHF 20'000 devrait être intégralement

⁸ Les initiants n'ont pas précisé de quel impôt la personne morale devait être exonérée pour que les parts de legs à celle-ci soient exonérées de l'impôt sur les successions et les donations.

imposée. Une telle disposition ne prévoit que le cas de la donation et omet l'éventuel legs que pourrait prendre le défunt en faveur de certains de ses héritiers ou de tierces personnes. Par manque de clarté ou par inadvertance, les initiants n'ont pas respecté la systématique abordée dans l'art. 129a al. 3 litt. a à c (nouveau) Cst. qui traite à chaque reprise tant de la problématique de la succession que de celle de la donation. Dès lors, nous sommes d'avis que l'exonération d'un montant maximal de CHF 20'000 s'entend également par héritier, respectivement par légataire.

7. Afin de synthétiser les règles d'imposition prévues à l'art. 129a al. 3 (nouveau) Cst., nous renvoyons à un exemple de perception de l'impôt sur les successions et les donations, qui figure en annexe.

4.2.3 Stratégie fiscale et renchérissement

1. Si cette initiative devait entrer en vigueur, il conviendrait certainement de revoir certaines stratégies fiscales qui ont actuellement cours.
2. En effet, admettons, à titre d'hypothèse, que les actifs nets d'un couple s'élèvent à CHF 3'000'000. Les deux époux ont prévu, par pacte successoral, qu'au décès du premier d'entre eux c'est le deuxième qui hériterait de la totalité de la fortune, tandis que les enfants n'hériteraient de celle-ci qu'au décès du deuxième conjoint. Sur la base du droit applicable à ce jour, et pour autant que les conjoints ne résident pas dans l'un des derniers cantons qui n'exonèrent pas la ligne directe descendante, aucun impôt sur les successions ne serait perçu. Si la même stratégie est appliquée une fois le nouveau droit entré en vigueur, le décès du premier des conjoints n'entraînerait aucune imposition. Par contre, le décès du deuxième des conjoints entraînerait la perception d'un impôt de CHF 200'000 (20% de CHF 1'000'000, avec application de la franchise de CHF 2'000'000). Il conviendrait dès lors de prévoir un pacte successoral sur des bases différentes, à savoir qu'au décès du premier des conjoints un montant de CHF 2'000'000 est attribué aux enfants, le solde étant attribué au conjoint survivant. Dans ce cas, aucun impôt ne serait perçu au moment du décès du premier des conjoints, la franchise de CHF 2'000'000 s'appliquant, s'agissant du montant dévolu aux enfants. Lorsque le deuxième des conjoints décède, c'est un montant de CHF 1'000'000, correspondant au solde disponible, qui reviendrait aux enfants. Dans ce cas, aucun impôt ne serait perçu au moment du décès du deuxième des conjoints. L'économie d'impôt s'élèverait ainsi à CHF 200'000.
3. Les personnes concernées devraient donc impérativement revoir les dispositions de dernière volonté prises et, cas échéant, les adapter avec l'aide d'un notaire. Ce qui représente des inconvénients administratifs et des frais.
4. L'art. 129a al. 4 (nouveau) Cst. prévoit que le Conseil fédéral adapte périodiquement les montants au renchérissement. Nous sommes d'avis que l'adaptation devrait avoir lieu tant à la hausse qu'à la baisse.
5. L'art. 129a al. 5 (nouveau) Cst. sera abordé ci-dessous au ch. 4.7.

4.2.4 Dispositions d'exécution

1. Nous abordons maintenant les dispositions transitoires et plus précisément l'art. 197 ch. 9 al. 2 (nouveau) Cst., l'al. 1 de cette disposition ayant été traité ci-dessus aux ch. 4.1.4 et 4.1.6. Cette disposition prévoit que le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution, qui s'appliquent jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi d'exécution. Nous rappelons à ce sujet les remarques énoncées ci-dessus s'agissant du caractère d'instruction de cette disposition. Pour le cas où le Conseil fédéral devait édicter de telles dispositions, nous analysons celles-ci comme suit.
 2. L'art. 197 ch. 9 al. 2 litt. a ch. 1 (nouveau) Cst. prévoit que le legs soumis à l'impôt comprend la valeur vénale des actifs et des passifs au moment du décès. Concrètement, il s'agit donc de déterminer la valeur de l'actif net sur lequel l'impôt sera prélevé. Cette façon de déterminer la base imposable correspond *a priori* au système actuellement en vigueur dans les cantons. Le Conseil fédéral devrait ainsi s'en tenir à la valeur vénale, même s'agissant des immeubles. Néanmoins, nous rappelons que la majorité des cantons retiennent la valeur fiscale, s'agissant des biens immobiliers, et non la valeur vénale. Or, il existe une différence importante entre ces deux valeurs, la valeur vénale étant plus élevée que la valeur fiscale. Ainsi, dans la mesure où le texte de la disposition d'exécution ne prévoit aucune exception au principe de la soumission de la succession à l'impôt sur la base de la valeur vénale des actifs et des passifs au moment du décès, l'imposition des immeubles à ce titre seraient effectuée sur une assiette plus élevée que ce n'est le cas actuellement.
 3. Les immeubles seraient alors soumis à l'impôt sur la base de leur valeur vénale pendant une certaine période, alors que le Parlement pourrait s'écarter de cette valeur en légiférant sur l'exécution de l'art. 129a (nouveau) Cst. Ceci pourrait entraîner des inégalités de traitement entre contribuables en fonction de la date de leur décès.
 4. L'art. 197 ch. 9 al. 2 lit. a ch. 2 (nouveau) Cst. prévoit que le legs soumis à l'impôt comprend les donations soumises à l'impôt faites par le défunt. Indépendamment de la problématique de la rétroactivité abordée ci-dessus, il n'en demeure pas moins que cette disposition implique de mettre en place un système de traçabilité à toute épreuve, comme relevé ci-dessus, permettant ainsi de suivre le donateur en fonction des différents domiciles de celui-ci jusqu'au moment de son décès.
 5. L'art. 197 ch. 9 al. 2 litt. a ch. 3 (nouveau) Cst. prévoit que le legs soumis à l'impôt comprend les valeurs investies à des fins de soustraction fiscale dans des fondations familiales, des assurances et des institutions similaires. Il s'agit là, à notre sens, d'une clause visant à éviter l'évasion fiscale. Une telle disposition n'est selon nous pas utile, dans la mesure où les autorités fiscales appliquent de longue date la jurisprudence du TF en matière d'évasion fiscale, également dans les cas d'impôt sur les successions et les donations. Le Conseil fédéral ne serait ainsi pas obligé d'édicter une disposition d'exécution spécifique à ce sujet.
 6. L'art. 197 ch. 9 al. 2 litt. b (nouveau) Cst. prévoit que l'impôt sur les donations est perçu dès que le montant de CHF 2'000'000 est dépassé et que les impôts sur les donations
-

qui ont été payés sont imputés à l'impôt sur les successions. Nous renvoyons à ce sujet à notre exemple en annexe.

7. Les dispositions de l'art. 197 ch. 9 al. 2 litt. c et d (nouveaux) Cst. seront traitées ci-dessous au point 4.7.
8. De manière générale, le Conseil fédéral, s'il devait édicter des dispositions d'exécution sous la forme d'une ordonnance, devrait également tenir compte de tous les autres aspects liés à la perception d'un impôt sur les successions et sur les donations, notamment s'agissant de la détermination de l'impôt (méthode pour la détermination de la valeur vénale des différents actifs et passifs), de la procédure de taxation et des délais de prescription.

4.3 En lien avec la théorie de l'accroissement du patrimoine

1. Comme mentionné ci-dessus au ch. 2.1.1., les dévolutions successorales et les donations devraient, en application de cette théorie, constituer un revenu imposable. Toutefois, la législation tant fédérale que cantonale exonère de l'impôt sur le revenu les dévolutions de fortune ensuite d'une succession, d'un legs, ou d'une donation.
2. L'acceptation de l'initiative pour la réforme de la fiscalité successorale n'entraînerait aucune modification du système légal actuellement en vigueur s'agissant des impôts directs.

4.4 En lien avec l'impôt sur la fortune

1. L'entrée en vigueur de l'initiative pour la réforme de la fiscalité successorale n'entraînerait aucune modification s'agissant de la perception par les cantons de l'impôt sur la fortune.
2. Toutefois, si les montants d'impôt sur les successions et les donations devaient être supérieurs aux montants actuellement perçus par les cantons, il en résulterait une baisse pour ces mêmes cantons des rentrées fiscales provenant de l'impôt sur la fortune.
3. Il en irait de même en cas de départ de la Suisse de contribuables actuellement assujettis à l'impôt sur la fortune.

4.5 En lien avec l'exonération des gains en capitaux

1. L'acceptation de l'initiative pour la réforme de la fiscalité successorale n'entraînerait aucune modification s'agissant de l'exonération des gains en capitaux.
2. Nous nous référons pour le surplus à ce qui a été exposé ci-dessus au ch. 2.1.1.

4.6 En lien avec la détention d'immeubles

1. Comme mentionné ci-dessus au ch. 4.2., le texte de l'art. 129a al. 2 (nouveau) Cst. ne prévoit pas l'imposition d'immeubles situés en Suisse détenus par des personnes physiques qui n'étaient pas domiciliées en Suisse au moment de leur décès ou dont

la succession n'a pas été ouverte en Suisse. Par contre, cette disposition prévoit *a priori* l'imposition en Suisse d'un immeuble situé à l'étranger détenu par une personne physique qui était domiciliée en Suisse au moment de son décès ou dont la succession a été ouverte en Suisse.

2. La propriété immobilière n'est pas traitée spécifiquement par les initiants, de telle sorte que les immeubles devraient simplement être intégrés dans la masse successorale soumise à l'impôt sur les successions. Il en va de même s'agissant des donations.
3. Le cas d'une personne physique qui détiendrait comme seule fortune un objet immobilier et qui déciderait de le transmettre à titre de libéralité à ses enfants serait problématique, une fois l'initiative populaire acceptée. En effet, dans la mesure où la valeur nette de cet immeuble devait dépasser la franchise de CHF 2'000'000, les héritiers, respectivement le donateur, se verraient contraints de réaliser l'immeuble pour pouvoir acquitter l'impôt.
4. S'agissant de la valeur nette précitée, nous rappelons que les dispositions d'exécution prévoient que c'est la valeur vénale des immeubles qui est retenue pour calculer l'impôt sur les successions et non la valeur fiscale de ceux-ci, comme c'est le cas actuellement dans la plupart des cantons. La valeur vénale étant plus élevée que la valeur fiscale, la différence entre ces deux valeurs contribuerait à augmenter l'assiette fiscale et, parallèlement, à affaiblir la situation des propriétaires immobiliers qui se verraient imposer sur des valeurs beaucoup plus élevées que ce n'est le cas actuellement.
5. Ce genre de situation pourrait entraîner des conséquences non négligeables sur le marché de l'immobilier en Suisse.
6. En outre, du fait que la détention d'un immeuble en Suisse par une personne physique domiciliée à l'étranger ne serait pas soumise à l'impôt sur les successions et les donations en Suisse ni, dans la plupart des cas, à l'étranger, nous risquerions de nous retrouver avec un afflux de demandes pour acquérir des objets immobiliers en Suisse par des personnes physiques domiciliées à l'étranger. Ceci pourrait bien évidemment entraîner une hausse importante des prix de l'immobilier en Suisse, sous réserve des effets induits par l'acceptation de l'initiative populaire «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires» le 12 mars 2012, et de ceux résultant de l'application de la Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE) du 16 décembre 1983.
7. En corollaire, les personnes physiques domiciliées en Suisse n'auraient pratiquement plus aucun intérêt à acquérir des objets immobiliers à l'étranger, dans la mesure où ceux-ci seraient imposés en Suisse en plus de l'être également à l'étranger.

4.7 En lien avec la succession d'entreprises

1. A titre préliminaire, nous rappelons que les PME, soit les entreprises marchandes dans les secteurs primaires, secondaires et tertiaires qui emploient entre 1 et 249 employés représentent 99.7% de toutes les entreprises en Suisse. Elles génèrent 68% des emplois
-

en Suisse⁹. S'agissant plus particulièrement de la problématique des successions d'entreprises, il s'avère que la majorité de celles-ci s'effectue au sein même de la famille. En effet, près de 40% des entreprises sont transmises au sein même du cercle familial¹⁰.

2. L'art. 129a al. 5 (nouveau) Cst. prévoit que lorsque des entreprises ou des exploitations agricoles font partie du legs ou de la donation et qu'elles sont reprises pour au moins dix ans par les héritiers ou les donataires, des réductions particulières s'appliquent pour l'imposition afin de ne pas mettre en danger leur existence et de préserver les emplois.
3. L'art. 197 ch. 9 al. 2 litt. c (nouveau) Cst. précise que le Conseil fédéral, dans la mesure où il doit édicter des dispositions d'exécution, tient compte du fait que, pour les entreprises, la réduction selon l'art. 129a al. 5 (nouveau) Cst. consiste en l'octroi d'une franchise sur la valeur totale des entreprises et en une réduction du taux d'imposition à la valeur résiduelle imposable, un paiement échelonné sur dix ans au maximum pouvant être autorisé.
4. L'art. 197 ch. 9 al. 2 litt. d (nouveau) Cst. précise, s'agissant des exploitations agricoles, que la réduction selon l'art. 129a al. 5 (nouveau) Cst. consiste en la non-prise en compte de leur valeur, pour autant qu'elles soient exploitées en vertu des règles du droit foncier agricole par les héritiers ou les donataires. Par contre, dans la mesure où elles sont abandonnées ou vendues avant l'expiration du délai de dix ans, l'impôt est exigé *a posteriori* au prorata.
5. La notion d'entreprise devra être définie, respectivement par le Conseil fédéral et par le législateur. A ce titre, nous suggérons de s'inspirer des dispositions légales concernant le registre du commerce en considérant comme entreprise toute entreprise inscrite au registre du commerce, qu'il s'agisse d'une entreprise individuelle ou d'une société de capitaux. La notion d'entreprise devrait également s'étendre à tout type d'exploitation commerciale exercée au sein de l'entreprise elle-même pouvant faire l'objet d'une restructuration au sens de la LFus.
6. Il conviendrait également de définir ce que l'on entend par reprise par les héritiers ou les donataires, notamment s'agissant du nombre des héritiers ou des donataires concernés, du pourcentage de détention, du contrôle de l'entreprise et de la fonction, respectivement du lien juridique qui devrait lier les héritiers ou les donataires à l'entreprise.
7. La durée de dix ans apparaît excessivement longue, les conséquences du non-respect de ce délai devant être réglées par le législateur. S'agissant des dispositions d'exécution que le Conseil fédéral devrait édicter au titre des dispositions transitoires, nous constatons, s'agissant de ce délai de dix ans, que les conséquences d'une violation de celui-ci ne sont prévues que s'agissant des exploitations agricoles et non des entreprises au sens général du terme.

⁹ OFS, Statistique structurelle des entreprises (STATENT), résultats provisoires pour l'année 2011 (publication des résultats 2011 définitifs: été 2014).

¹⁰ Credit Suisse, facteurs de succès pour PME suisses, juin 2013

8. La notion d'héritier ou de donataire n'est pas précisée, de sorte qu'aucun lien de parenté n'est *a priori* exigé.
9. Enfin, cette disposition prévoit l'application de réductions particulières pour l'imposition, afin de ne pas mettre en danger l'existence de ces entreprises et de préserver les emplois. Il appartiendra donc au législateur de préciser ces notions, le Conseil fédéral étant quant à lui lié par la disposition transitoire qui prévoit qu'une telle réduction consiste en l'octroi d'une franchise sur la valeur totale des entreprises et en une réduction du taux d'imposition à la valeur résiduelle imposable, soit un cumul de deux allègements.
10. De manière générale, nous sommes d'avis que le législateur dispose d'une marge de manœuvre limitée s'agissant des dispositions d'exécution de l'impôt sur les successions et les donations ordinaires, mais qu'il dispose d'une certaine latitude s'agissant des entreprises ou des exploitations agricoles.
11. Ainsi, si aucune réduction ne s'appliquait dans le cas de la transmission d'une entreprise par donation ou pour cause de mort, la perception du taux d'imposition de 20%, même en tenant compte de la franchise de CHF 2'000'000, entraînerait une grande quantité de cas où la viabilité économique de l'entreprise serait mise en péril par la perception de cet impôt, dans la mesure où les liquidités ne seraient pas disponibles pour l'acquitter. En effet, lors de la transmission d'une entreprise par donation ou pour cause de mort, celle-ci constitue souvent la seule valeur transmise, de telle sorte que le débiteur de l'impôt ne dispose souvent pas des liquidités financières nécessaires pour l'acquitter. Dans ce cas, ce dernier pourrait être amené à vendre l'entreprise, voire à la liquider, ce qui entraînerait des pertes de valeur pour le tissu économique local et, de plus, des pertes d'emploi.
12. Il est dès lors très important, si l'initiative devait être acceptée, que le législateur fasse preuve d'un maximum de créativité pour favoriser très largement le transfert d'entreprises ou d'exploitations agricoles dans les cas de donation ou pour cause de mort. A cet effet, les successions d'entreprises devraient pouvoir être réalisées de façon fiscalement neutre, sur le modèle prévu en Allemagne ou au Royaume-Uni, moyennant le respect de certaines conditions quant au maintien de l'activité économique de l'entreprise et des emplois. Dans ce cas, il appartiendrait au législateur de régler la problématique de la franchise unique de CHF 2'000'000 en relation avec les successions d'entreprise. Le délai de dix ans devrait être interprété en ce sens que seule une violation volontaire et délibérée de ce dernier par les héritiers ou les donataires donnerait lieu à une reprise d'impôt, celle-ci ne devant s'opérer que *pro rata temporis*. L'objectif devrait ainsi être de pouvoir transmettre des entreprises ou des exploitations agricoles sans contreprestation, de la manière la plus large possible, sans mettre en péril leur pérennité.

4.8 En lien avec l'impôt d'après la dépense

1. Comme mentionné ci-dessus au ch. 4.2., l'art. 129a al. 3 (nouveau) Cst. prévoit une liste exhaustive des cas d'exonération de l'impôt.
-

2. Les personnes imposées d'après la dépense ne figurent pas parmi les personnes qui pourraient être exonérées de l'impôt sur les successions et les donations. L'acceptation de l'initiative pour la réforme de la fiscalité successorale entraînerait ainsi pour ces dernières une péjoration, à tout le moins pour celles qui sont actuellement domiciliées dans des cantons qui prévoient des allègements spécifiques en lien avec l'impôt d'après la dépense, tel que le canton de Vaud.
3. Notre étude n'analyse pas l'initiative «Halte aux privilèges fiscaux des millionnaires (abolition des forfaits fiscaux)», que le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de rejeter (cf. Message du Conseil fédéral du 26 juin 2013, FF 2013 4847). Le Conseil des Etats a suivi le Conseil fédéral le 5 décembre 2013, sans adopter de contre-projet. Le Conseil national en a fait de même le 6 mai 2014. Cette initiative sera soumise à la votation populaire du 30 novembre 2014.
4. L'acceptation de l'une et/ou de l'autre initiative pourrait entraîner la délocalisation de certaines personnes fortunées résidant actuellement dans notre pays, au bénéfice d'une imposition d'après la dépense. En effet, la plupart de ces personnes se sont établies en Suisse non seulement parce qu'elles pouvaient bénéficier d'une imposition privilégiée de leur revenu, mais également parce que leur patrimoine pouvait être exonéré de l'impôt sur les successions au moment de leur décès. Partant, l'attractivité de la Suisse pourrait souffrir en cas d'acceptation de l'une et/ou l'autre de ces initiatives.

4.9 Du point de vue international

1. L'acceptation de l'initiative pour la réforme de la fiscalité successorale entraînerait principalement le changement de paradigme énoncé ci-dessus, à savoir que l'impôt ne serait plus perçu sur les parts héréditaires, mais sur la masse successorale. Ceci irait à l'encontre des dispositions légales actuellement en vigueur dans les pays voisins, qui prévoient pratiquement tous un système de perception de l'impôt sur les parts héréditaires. Cela pourrait donc entraîner des problèmes de double imposition voire de non-imposition au niveau international.
2. La Suisse se verrait sans doute obligée de renégocier les CDI en matière d'impôt sur les successions aujourd'hui en vigueur.
3. Enfin, sous l'angle d'un comparatif international, la Suisse, en cas d'acceptation de cette initiative populaire, serait déclassée. En effet, quand bien même les cantons suisses perçoivent actuellement un impôt sur les successions et les donations, le fait que l'imposition en ligne directe descendante et, très souvent, ascendante, soit exonérée constitue un avantage qui place la Suisse pratiquement au même rang que les Etats qui ne perçoivent aucun impôt sur les successions et les donations.

5. Cinquième partie – Conclusions

5.1 Imposition au niveau fédéral (Deuxième partie)

La Suisse étant un Etat fédéraliste et les cantons étant actuellement compétents pour percevoir l'impôt sur les successions et les donations, il en résulte une mosaïque de solutions, parfois différentes. Toutefois, nous observons néanmoins certaines constantes, notamment s'agissant du fait que ce sont principalement les parts successorales qui sont imposées et non la masse successorale en tant que telle. La problématique de la transmission d'entreprises ne fait pas l'objet d'un déferlement législatif. En effet, ceci est essentiellement dû au fait que la quasi-totalité des cantons suisses exonèrent les donations, respectivement les successions en ligne directe descendante et ascendante.

5.2 Imposition au niveau international (Troisième partie)

Chaque Etat a adopté des solutions propres, s'agissant de l'impôt tant sur les successions que sur les donations. Nous constatons en définitive que seuls quatre Etats, parmi les douze Etats ayant fait l'objet de notre analyse, ne perçoivent officiellement d'impôt ni sur les successions, ni sur les donations. Seuls deux Etats, parmi les douze Etats précités, perçoivent l'impôt sur la fortune. Il ressort d'une analyse de l'OCDE que la Suisse occupe une position de pointe s'agissant de l'imposition de la fortune en particulier, en comparaison internationale. En outre, seuls six Etats prélèvent à la fois un impôt sur la fortune et un impôt sur les successions, dont la Suisse. L'introduction de l'impôt fédéral sur les successions et les donations au niveau fédéral viendrait affaiblir notre situation au niveau international en renforçant encore la taxation multiple de la fortune¹¹. Certains Etats ont fait preuve d'originalité s'agissant de la taxation des transmissions d'entreprises par voie de succession, respectivement de donation. Le réseau des CDI en matière de successions n'est pas aussi étendu que celui des CDI en matière d'impôt sur le revenu et la fortune. Ainsi, il en résulte des risques de double imposition, voire de non-imposition, pour les cas transfrontaliers.

5.3 Aspects constitutionnels (ch. 4.1)

Nous relevons que le titre de l'initiative populaire est inexact, puisque ne se référant pas à la perception d'un impôt sur les donations. De plus, la référence à un nouveau mode de financement de l'AVS est également trompeuse, puisque la limite de participation de la Confédération au financement de l'assurance resterait fixé au maximum à 50% en cas d'acceptation de l'initiative. Cela signifie ainsi que l'assurance ne disposerait pas de plus de moyens financiers, mais que la Confédération recevrait plus de rentrées fiscales, qu'elle pourrait allouer à

¹¹ economiesuisse, fiche thématique: initiative relative à l'impôt sur les successions, 23 octobre 2011, source OCDE.

d'autres tâches que celle du financement de l'assurance. Enfin, nous sommes d'avis que les cantons pourraient conserver une compétence très partielle en matière d'imposition des successions et des donations, dans la mesure où la disposition proposée par les initiants se veut précise s'agissant de l'objet de l'impôt, mais qu'elle omet sciemment certains états de fait, comme la détention d'immeubles en Suisse par des personnes domiciliées à l'étranger.

5.4 Perception de l'impôt (ch. 4.2)

La première constatation que nous faisons se réfère au changement total de paradigme qu'entraînerait l'acceptation de l'initiative, à savoir que l'impôt sur les successions et les donations ne serait plus perçu sur les parts, mais bel et bien sur la masse successorale. La rédaction de la disposition constitutionnelle nouvelle est relativement précise, de telle sorte que la marge de manœuvre du législateur serait réduite, s'agissant de la perception de l'impôt sur les successions et les donations. Nous signalons que les initiants visent clairement à réintroduire la taxation des successions en ligne directe descendante et ascendante, alors que celle-ci est abrogée dans la quasi-totalité des cantons suisses depuis de nombreuses années. L'instauration de la franchise et l'introduction d'une disposition transitoire prévoyant une clause de rétroactivité entraîneraient des complications administratives considérables, s'agissant de la mise en place d'un système permettant la traçabilité des contribuables suisses au gré de leurs déménagements entre les différents cantons.

5.5 Impôt sur la fortune (ch. 4.4)

Le montant de l'impôt sur la fortune perçu par les cantons pourrait diminuer.

5.6 Détention d'immeubles (ch. 4.6)

L'acceptation de l'initiative populaire pourrait entraîner certaines perturbations du marché immobilier en Suisse. La prise en compte de la valeur vénale de l'immeuble, en lieu et place de la valeur fiscale, pour la perception de l'impôt sur les successions viendrait affaiblir la position des propriétaires d'immeubles en Suisse.

5.7 Succession d'entreprises (ch. 4.7)

Si aucune réduction ne s'appliquait dans le cas de la transmission d'une entreprise par donation ou pour cause de mort, la perception du taux d'imposition de 20%, même en tenant compte de la franchise de CHF 2'000'000, entraînerait une grande quantité de cas où la viabilité économique de l'entreprise serait mise en péril par la perception de cet impôt, dans la mesure où les liquidités ne seraient pas disponibles pour l'acquitter. En effet, lors de la transmission d'une entreprise par donation ou pour cause de mort, celle-ci constitue souvent la seule valeur transmise, de telle sorte que le débiteur de l'impôt ne dispose souvent pas des liquidités financières nécessaires pour l'acquitter. Dans ce cas, ce dernier pourrait être amené à vendre l'entreprise, voire à la liquider, ce qui entraînerait des pertes de valeur pour le tissu

économique local et, de plus, des pertes d'emplois. Dans la mesure où des réductions particulières, attractives, devaient être mises en place pour faciliter la transmissions des entreprises, il n'en demeure pas moins qu'elles pourraient être remises en cause si les héritiers ou les donataires ne devaient pas être mesure de reprendre l'entreprise pour une durée minimale de 10 ans, par exemple pour une raison liée à la maladie. Aussi, une telle durée paraît excessivement longue, surtout dans la situation économique très volatile que nous connaissons actuellement. Enfin, l'effet rétroactif prévu dans l'initiative implique qu'une transmission d'entreprise par donation intervenue en franchise d'impôts dès le 1^{er} janvier 2012 pourrait être imposée dès l'entrée en vigueur de l'initiative, sans bénéficier de l'application de la clause permettant d'alléger cette transmission.

5.8 Impôt d'après la dépense (ch. 4.8)

L'acceptation de l'initiative populaire entraînerait certainement certains départs à l'étranger de personnes aujourd'hui imposées d'après la dépense. Les principaux cantons touchés seraient Vaud, Valais et Genève, qui affichent environ 60% du nombre total des personnes imposées d'après la dépense en Suisse, au 31 décembre 2012.

5.9 Du point de vue international (ch. 4.9)

En cas d'acceptation de l'initiative, la Suisse serait très certainement obligée de revoir les CDI actuellement en vigueur en matière d'impôt sur les successions.

Denis Boivin
Avocat, expert fiscal diplômé

Roberto Garruso
Fiscaliste, spécialiste en finance et
comptabilité avec brevet fédéral

Table des annexes

Annexe I:	Comparatif intercantonal
Annexe II:	Comparatif intercantonal
Annexe III:	Exemples de perception de l'impôt sur les successions et les donations selon l'art. 129a al. 3 et 197 ch. 9 al. 1 (nouveau) Cst., avec comparatif de la situation actuelle dans les cantons de Vaud et de Zurich
Annexe IV:	Comparatif visuel intercantonal
Annexe V:	Produit des impôts liés à la fortune au sein de l'OCDE
Annexe VI:	Comparatif international

Annexe I

	Impôt sur les Successions		Impôt sur les Donations		Imposition succession		Personnes exonérées d'impôt		Montant exonéré / Franchise CHF	
	Successions	Donations	Part héréditaire	Part successorale	Conjoint	Enfant	Ascendants	Enfant	Non-Parents	
ZH	OUI	OUI	OUI	NON	OUI*	OUI*	NON	-	OUI/5'000*	
BE	OUI	OUI	OUI	NON	OUI*	OUI*	NON	-	OUI/12'000	
LU	OUI*	NON*	OUI	NON	OUI	OUI/NON*	NON	OUI/100'000	NON	
UR	OUI	OUI	OUI	NON	OUI*	OUI*	OUI	-	OUI/15'000*	
SZ	NON	NON	-	-	-	-	-	-	-	
OW	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI*	OUI	-	OUI/5'000*	
NW	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI*	OUI*	-	OUI/20'000	
GL	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	NON	-	OUI/10'000	
ZG	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI*	-	OUI/5'000*	
FR	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	-	OUI/5'000	
SO	OUI*	OUI	OUI	OUI	NON	NON	NON	NON	NON	
BS	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI*	NON	-	OUI/2'000	
BL	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI*	-	OUI/10'000	
SH	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI*	NON	-	OUI/10'000	
AR	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI*	NON	-	OUI/5'000	
AI	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	NON	NON	OUI/300'000	OUI/5'000	
SG	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI*	NON	-	OUI/10'000	
GR	OUI*	OUI	NON	OUI	OUI*	OUI*	NON	-	OUI/7'300	
AG	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	NON	-	NON	
TG	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI*	NON	-	OUI/5'000*	
TI	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	-	NON	
VD	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	NON	NON	OUI/250'000	OUI/10'000*	
VS	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	-	OUI/10'000*	
NE	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	NON	NON	OUI/50'000	OUI/10'000*	
GE	OUI	OUI	OUI	NON	OUI*	OUI*	OUI*	-	OUI/500	
JU	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	NON	-	OUI/10'000	

NB : * Particularité cantonale.

Cf. Recueil d'informations fiscales édité par la Conférence suisse des impôts CSI, consacré aux impôts sur les successions et les donations, dans sa version de mars 2013 (Division Etudes et Supports / AFC, Berne, 2013).

Annexe II

	Impôt sur les Successions	Impôt sur les Donations	Montant exonéré / Franchise CHF Impôt sur les donations	Charge fiscale Canton-Commune Non-Parents Enfant	Estimation - Immeuble idem estimation pour l'impôt sur la fortune	Abattement Transmission d'entreprise (1)
ZH	OUI	OUI	-	-	OUI	NON
BE	OUI	OUI	OUI/5'000*	-	OUI	NON
LU	OUI*	NON*	OUI/12'000	-	OUI	NON
UR	OUI	OUI	OUI/1'000*	-	OUI / allègement de 25%	NON
SZ	NON	NON	OUI/15'000*	-	OUI	NON
OW	OUI	OUI	-	-	-	OUI*
NW	OUI	OUI	OUI/5'000*	-	OUI	NON
GL	OUI	OUI	OUI/20'000	-	OUI	NON
ZG	OUI	OUI	OUI/10'000	-	OUI	NON
FR	OUI	OUI	OUI/5'000*	-	OUI	NON
SO	OUI*	OUI	OUI/14'100	-	NON/valeur vénale	OUI*
BS	OUI	OUI	OUI/10'000	-	OUI	NON
BL	OUI	OUI	OUI/10'000	-	NON/valeur vénale*	NON
SH	OUI	OUI	OUI/10'000	-	NON/valeur vénale	NON
AR	OUI	OUI	OUI/5'000	-	OUI	OUI*
AI	OUI	OUI	OUI/5'000	1%	OUI	NON
SG	OUI	OUI	OUI/10'000	-	OUI	NON
GR	OUI*	OUI	OUI/7'300	-	OUI	NON
AG	OUI	OUI	OUI/2'000	-	NON/valeur vénale*	NON
TG	OUI	OUI	OUI/5'000*	-	OUI	NON
TI	OUI	OUI	NON	-	OUI	OUI*
VD	OUI	OUI	OUI/10'000*	7%	OUI	OUI*
VS	OUI	OUI	OUI/2'000*	-	OUI	NON
NE	OUI	OUI	OUI/10'000*	3%	OUI	NON
GE	OUI	OUI	OUI/5'000	-	NON/valeur vénale	NON
JU	OUI	OUI	OUI/10'000	-	OUI	NON

NB : * Particularité cantonale.

Cf. Recueil d'informations fiscales édité par la Conférence suisse des impôts CSI, consacré aux impôts sur les successions et les donations, dans sa version de mars 2013 (Division Etudes et Supports / AFC, Berne, 2013).

(1) Les informations contenues dans ce recueil s'agissant de la transmission d'entreprises ne sont pas complètes. Nous nous référons donc expressément aux dispositions concernant les cantons cités dans ce recueil, ainsi qu'à celles du canton de Fribourg.

Annexe III

Art. 129a al. 3 et 197 ch. 9 al. 1 (nouveau) Cst

Exemples de perception de l'impôt sur les successions et les donations

Cas général

Année	Objet de l'impôt	Montant	Base imposable	Charge fiscale	Remarques
2012	Donation	800'000	0	0	donation à un enfant, montant supérieur à CHF 20'000 mais utilisation partielle de la franchise de CHF 2'000'000 (CHF 800'000)
2014	Donation	300'000	0	0	donation à un neveu, montant supérieur à CHF 20'000 mais utilisation partielle de la franchise de CHF 2'000'000 (CHF 1'100'000)
2020	Donation	1'200'000	300'000	60'000	donation à un non-parent, montant supérieur à CHF 20'000 mais utilisation et dépassement de la franchise de CHF 2'000'000 à hauteur de CHF 300'000
2022	Décès	5'000'000	2'500'000	500'000	les héritiers sont le conjoint survivant pour une moitié et un enfant pour l'autre moitié, montant supérieur à CHF 20'000 et franchise de CHF 2'000'000 épuisée
Total		7'300'000	2'800'000	560'000	

Variante - cas particulier

Année	Objet de l'impôt	Montant	Base imposable	Charge fiscale	Remarques
2012	Donation	800'000	0	0	donation à l'épouse exonérée
2014	Donation	300'000	0	0	donation à un enfant, montant supérieur à CHF 20'000 mais utilisation partielle de la franchise de CHF 2'000'000 (300'000)
2020	Donation	1'200'000	0	0	donation à une personne morale exonérée
2022	Décès	5'000'000	800'000	160'000	les héritiers sont le conjoint survivant pour une moitié et un enfant pour l'autre moitié, montant supérieur à CHF 20'000 et utilisation et dépassement de la franchise de CHF 2'000'000 à hauteur de CHF 800'000
Total		7'300'000	800'000	160'000	

Imposition dans le canton de Vaud (Lausanne) selon la législation en vigueur (taux 2014)

Exemples de perception de l'impôt sur les successions et les donations

Cas général

Année	Objet de l'impôt	Montant	Base imposable	Charge fiscale	Remarques
2012	Donation	800'000	800'000	51'984	donation à un enfant, taux 6.5%
2014	Donation	300'000	300'000	97'614	donation à un neveu, taux 32.54%
2020	Donation	1'200'000	1'200'000	600'000	donation à un non-parent, taux 50%
2022	Décès	5'000'000	2'500'000	175'000	les héritiers sont le conjoint survivant pour une moitié et un enfant pour l'autre moitié, taux 7%
Total		7'300'000	4'800'000	924'598	

NB : Avec l'introduction des nouvelles dispositions, la charge fiscale serait moins élevée de CHF 364'598. A noter que si le défunt n'avait procédé à aucune donation de son vivant, la charge fiscale relative à la part de CHF 3'650'000 revenant à son enfant serait de CHF 225'500 (taux 7%), soit inférieure de CHF 334'500 à la charge fiscale correspondant aux nouvelles dispositions.

Variante - cas particulier

Année	Objet de l'impôt	Montant	Base imposable	Charge fiscale	Remarques
2012	Donation	800'000	0	0	donation à l'épouse exonérée
2014	Donation	300'000	300'000	14'790	donation à un enfant, taux 4.93%
2020	Donation	1'200'000	0	0	donation à une personne morale exonérée
2022	Décès	5'000'000	2'500'000	175'000	les héritiers sont le conjoint survivant pour une moitié et un enfant pour l'autre moitié, taux 7%
Total		7'300'000	2'800'000	189'790	

NB : Avec l'introduction des nouvelles dispositions, la charge fiscale serait moins élevée de CHF 297'900.

Imposition dans le canton de Zurich selon la législation en vigueur (taux 2014)

Exemples de perception de l'impôt sur les successions et les donations

Cas général

Année	Objet de l'impôt	Montant	Base imposable	Charge fiscale	Remarques
2012	Donation	800'000	0	0	donation à un enfant
2014	Donation	300'000	300'000	60'000	donation à un neveu, taux 20%
2020	Donation	1'200'000	1'200'000	414'000	donation à un non-parent, taux 34.50%
2022	Décès	5'000'000	0	0	les héritiers sont le conjoint survivant pour une moitié et un enfant pour l'autre moitié.
Total		7'300'000	1'500'000	474'000	

NB : Avec l'introduction des nouvelles dispositions, la charge fiscale serait plus élevée de CHF 86'000.

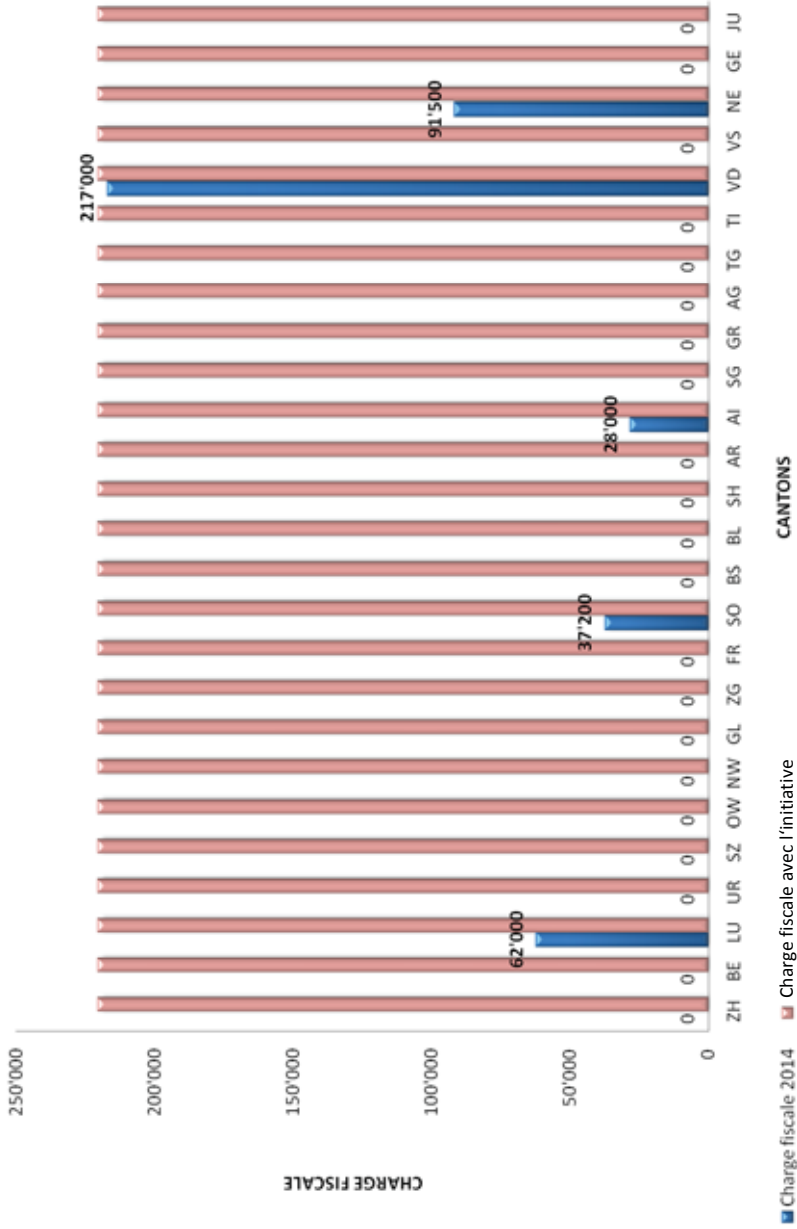
Variante - cas particulier

Année	Objet de l'impôt	Montant	Base imposable	Charge fiscale	Remarques
2012	Donation	800'000	0	0	donation à l'épouse exonérée
2014	Donation	300'000	0	0	donation à un enfant
2020	Donation	1'200'000	0	0	donation à une personne morale exonérée
2022	Décès	5'000'000	0	0	les héritiers sont le conjoint survivant pour une moitié et un enfant pour l'autre moitié.
Total		7'300'000	0	0	

NB : Avec l'introduction des nouvelles dispositions, la charge fiscale serait plus élevée de CHF 160'000.

Annexe IV

Comparatif visuel intercantonal sans et avec l'initiative

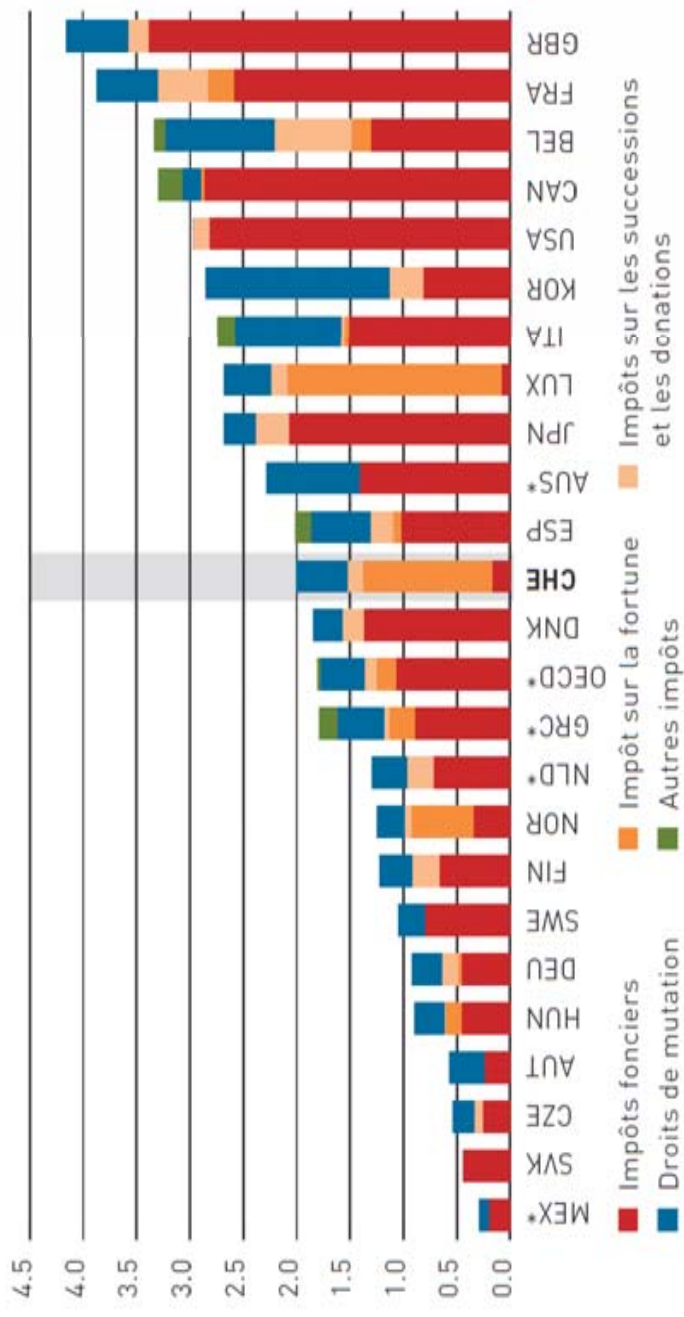


■ Charge fiscale 2014 ■ Charge fiscale avec l'initiative
 Imposition d'une succession de CHF 3'100'000 (Bien immobilier ayant une valeur vénale de CHF 2'100'000 et autres actifs de CHF 1'000'000)
 Héritier : un enfant

Annexe V

Produit des impôts liés à la fortune au sein de l'OCDE

Recettes fiscales de 2012, en % du PIB



En Suisse, la fortune est déjà taxée plus lourdement que la moyenne. Les recettes de l'impôt sur la fortune atteignent 2 % du PIB, contre 1,8 % en moyenne internationale.

* Chiffres de 2011

Source : Revenue Statistics 2013, OCDE (2013) et economiesuisse