

09.456

Initiative parlementaire
Simplification de l'imposition des gains de loterie

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances
du Conseil des Etats

du 24 juin 2011

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de loi sur la simplification de l'imposition des gains de loterie, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

24 juin 2011

Pour la commission:

Le président, Dick Marty

Condensé

Les gains de loterie et d'institutions semblables jusqu'à 1000 francs doivent être exonérés de l'impôt fédéral direct (LIFD) et de l'impôt anticipé (LIA). De plus, il faut inscrire dans la LIFD que 5 % de chaque gain de loterie peuvent être déduits à titre de mise. La loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes doit en outre prescrire aux cantons qu'ils introduisent un seuil d'imposition pour les gains de loterie et une déduction forfaitaire pour les mises.

D'après le droit en vigueur sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et la loi sur l'harmonisation des impôts (LHID), les gains de loterie et d'institutions semblables sont entièrement imposables. Les gains en espèces de plus de 50 francs réalisés lors de loteries ou d'institutions semblables organisées en Suisse sont soumis à l'impôt anticipé. Pour tous les gains en espèces de plus de 50 francs, le gagnant doit se voir remettre une attestation prouvant que l'impôt anticipé a été prélevé. Cela entraîne pour l'organisateur de la loterie ou du pari une charge administrative considérable et des frais d'administration qui diminuent le montant des bénéfices redistribués aux cantons en faveur de projets culturels, sociaux, sportifs ou en lien avec la nature. Ce seuil d'imposition de 50 francs n'a jamais été adapté depuis 1945. Il ne tient plus compte ni du nouveau pouvoir d'achat, ni de l'état actuel du domaine des jeux.

Dans la loi sur l'impôt anticipé (LIA), le seuil d'imposition doit être relevé de 50 à 1000 francs. Dans le but d'harmoniser la législation fédérale, il est judicieux d'introduire ce même seuil dans la LIFD aussi. Ainsi, les gains jusqu'à 1000 francs seraient exonérés tant de l'impôt anticipé que de l'impôt fédéral direct. D'un point de vue constitutionnel, il est uniquement possible de prescrire aux cantons dans la LHID qu'ils inscrivent dans leurs lois un seuil d'imposition pour les gains de loterie qu'ils définissent eux-mêmes.

Le relèvement du seuil d'imposition dans la LIA et l'exonération des gains de loterie de moins de 1000 francs dans la LIFD ont pour but, d'une part, de simplifier le travail administratif et, d'autre part, d'atténuer le désavantage que connaissent les organisateurs de loterie par rapport aux maisons de jeu, étant donné que les gains acquis dans des maisons de jeu ne sont soumis ni à l'impôt anticipé au niveau fédéral, ni à l'impôt sur le revenu au niveau cantonal.

Par ailleurs, il faut inscrire dans la LIFD que 5 % de chaque gain réalisé dans des loteries ou des institutions semblables peuvent être déduits à titre de mise. Il est prévu d'aménager cette déduction comme une déduction anorganique fixe avec un plafond de 5000 francs. La proposition de forfaitisation des mises déductibles du gain permet aussi de simplifier la charge administrative des administrations fiscales et des contribuables.

La LHID doit aussi prescrire aux cantons qu'ils prennent en compte fiscalement les mises qui ont conduit au gain en inscrivant un montant fixe dans leurs lois cantonales. Dans un but d'harmonisation, la forfaitisation doit prendre la forme d'une déduction proportionnelle comme dans la LIFD. Les cantons décident du montant de la déduction et de l'introduction éventuelle d'un plafond comme dans la LIFD.

Rapport

1 Historique

1.1 Initiative parlementaire Niederberger (09.456)

1.1.1 Demande de l'initiative

L'initiative parlementaire déposée le 11 juin 2009 par le conseiller aux Etats Paul Niederberger demande que la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11), la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS 642.14) et la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (LIA; RS 642.21) prévoient l'exonération des gains de loterie ou d'institutions semblables jusqu'à concurrence de 1000 francs. En outre, 5 % des gains sont déductibles au titre des frais d'obtention du revenu.

Dans le développement, l'auteur de l'initiative souligne qu'il devient de plus en plus pressant de régler la question de l'imposition des gains de loterie, et ce d'autant plus que les tentatives de révision de ces dernières années ont échouées.

1.1.2 Examen préliminaire de l'initiative parlementaire

La Commission de l'économie et des redevances (CER) du Conseil des Etats a procédé à l'examen préliminaire de l'initiative le 22 juin 2010 et a décidé à l'unanimité de lui donner suite. Le 15 février 2011, la CER du Conseil national a approuvé cette décision sans opposition. Les débats qui ont eu lieu dans les deux commissions montrent que tous les partis soutiennent l'initiative, d'une part pour réduire la charge administrative et, d'autre part, pour atténuer l'inégalité par rapport aux gains réalisés dans les maisons de jeu, non soumis à l'impôt.

Le 24 juin 2011, à l'unanimité, la CER-E a approuvé l'avant-projet. Au vu du caractère mineur et non controversé du projet, elle a décidé soumettre le projet à son Conseil sans l'envoyer préalablement en procédure de consultation.

1.2 Développement du cadre juridique dans le domaine des loteries et des paris

1.2.1 Révision de la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels

Après la révision totale de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (loi sur les maisons de jeu, LMJ; RS 935.52), le Conseil fédéral a décidé le 4 avril 2001 de procéder également à la révision totale de la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels (LLP; RS 935.51).

Le 31 mai 2001, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a constitué une commission d'experts qui s'est penchée sur cette révision. Pour justifier la révision de cette loi datant de près de 80 ans, le Conseil fédéral a évoqué le changement des valeurs sociopolitiques en ce qui concerne les jeux de hasard, les évolutions tech-

niques et les nouvelles possibilités de jeu qu'elles offrent (Internet), ainsi que l'ouverture accrue et l'internationalisation du marché du jeu.

Dans le cadre de cette révision totale, la commission d'experts a proposé de revoir aussi l'imposition des gains. Il s'agissait d'imposer les gains à la source par un impôt libératoire avec une limite franche d'impôt. La commission a proposé de fixer le taux d'impôt dans la LIFD à 10 % et de prévoir une limite d'exonération de 300 francs. Avec cette solution, on aurait pu renoncer à la soumission des gains à l'impôt anticipé comme impôt de garantie. Etant donné que la Constitution garantit l'autonomie cantonale en matière de fixation des barèmes d'imposition et qu'il n'est par conséquent pas possible de prescrire de barèmes aux cantons dans la LHID, il faudrait trouver un moyen convenable autre que législatif pour amener les cantons à s'accorder sur un taux d'impôt unique. Avec l'imposition à la source, toutes les personnes qui remportent des gains auraient été soumises à l'impôt, indépendamment du fait qu'elles disposent d'un domicile fiscal en Suisse, qu'elles séjournent en Suisse ou qu'elles participent à des jeux depuis l'étranger.

Le projet de loi concernant la révision de la LLP a été sujet à controverse lors de la consultation; en revanche, les simplifications proposées pour l'imposition des gains n'ont pratiquement pas soulevé d'opposition. Le 18 mai 2004, le Conseil fédéral a décidé de suspendre le projet de révision totale de la LLP. Il a accepté la proposition de la Conférence des directeurs cantonaux en charge des loteries, qui entend remédier elle-même aux carences actuelles dans le domaine des loteries et des paris. Il a donc chargé les cantons d'accomplir eux-mêmes leurs actes de police (autorisations et surveillance).

1.2.2 Concordat intercantonal dans le domaine des loteries et des paris

Les efforts des cantons ont abouti à la conclusion, le 7 janvier 2005, de la «convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse», qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006. Ce concordat vise, s'agissant des loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse, à garantir l'application uniforme et coordonnée du droit sur les loteries, la protection de la population contre les effets socialement nuisibles des loteries et des paris, et l'affectation transparente des bénéfices des loteries et paris sur le territoire des cantons signataires.

Les organes du concordat sont la Conférence des directeurs cantonaux en charge des loteries (Conférence spécialisée), la Commission intercantonale des loteries et paris, et la Commission intercantonale de recours. La Conférence spécialisée exerce la haute surveillance et indique la tendance politique à suivre. La Commission des loteries et paris délivre les autorisations et assume la surveillance des loteries et paris (y compris des loteries et paris illégaux en Suisse et à l'étranger). La Commission de recours est l'instance judiciaire intercantonale.

La Conférence spécialisée estime que le concordat garantit une pratique homogène de la surveillance et de l'octroi des autorisations relatives aux grandes loteries et paris à l'échelle de la Suisse, la séparation des pouvoirs entre les différentes instan-

ces de répartition dans les cantons et les sociétés de loterie et la transparence nécessaire lors de la redistribution des bénéfiques.

Aucune disposition de droit fiscal n'a été fixée dans le concordat. C'est pourquoi, jusqu'à aujourd'hui, les travaux visant à réviser et simplifier l'imposition des gains de loterie ne se sont poursuivis ni à l'échelon fédéral, ni à celui des cantons.

1.2.3 Initiative populaire «Pour des jeux d'argent au service du bien commun»

L'initiative populaire fédérale «Pour des jeux d'argent au service du bien commun» a été déposée le 10 septembre 2009. Elle demande une modification de la Constitution qui garantisse que les jeux d'argent autorisés par la Confédération et par les cantons soient au service de l'utilité publique. Les bénéfiques des loteries et des paris doivent être destinés intégralement à des buts d'utilité publique dans les domaines culturel, social et sportif. Les recettes des maisons de jeu doivent être destinées davantage au financement de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Par ailleurs, l'initiative demande que les compétences de la Confédération et des cantons en matière de jeux d'argent soient délimitées plus clairement. Elle ne traite toutefois pas de la question de l'imposition des jeux d'argent.

Le Conseil fédéral estime que l'initiative populaire limite la marge de manœuvre du législateur, sans pour autant fournir de solution aux problèmes de délimitation entre le domaine des maisons de jeu et celui des loteries et paris professionnels. L'initiative vise en outre à restreindre la compétence législative de la Confédération à une compétence de légiférer sur les principes dans le domaine des loteries et des paris professionnels, ce qui irait à l'encontre des efforts d'harmonisation déployés dans le domaine des jeux de hasard et constituerait un obstacle à une politique exhaustive et cohérente en matière de jeux d'argent.

Par ailleurs, le manque de précision des dispositions qui concernent l'affectation des recettes issues des jeux offerts par les maisons de jeu provoque une certaine incertitude. L'initiative donne à penser que les bénéfiques des jeux d'adresse doivent également être affectés à des buts d'utilité publique. Dans ce cas, il est fort probable que ces jeux disparaîtraient par manque de rentabilité pour les fabricants et exploitants privés de ce genre d'automates.

C'est pourquoi, dans son message adopté le 20 octobre 2010, le Conseil fédéral recommande de refuser l'initiative populaire et propose à la place un contre-projet direct. Ce contre-projet tient compte des préoccupations de l'initiative. Il garantit en sus les compétences des cantons au niveau constitutionnel. En outre, il permet de faire en sorte que les bénéfiques des loteries et des paris sportifs soient affectés à des buts d'utilité publique dans les domaines culturel, social et sportif. Dans le même temps, il confère à la Confédération une compétence législative étendue à tout le domaine des jeux d'argent – dans le respect des intérêts des cantons. Il institue un organe de coordination pour éviter les conflits de compétences entre la Confédération et les cantons. De plus, il donne mandat à la Confédération et aux cantons d'assurer une protection adaptée contre les dangers que présentent tous les jeux d'argent (dépendance au jeu, blanchiment d'argent, infractions commises pour se procurer les moyens de jouer, escroquerie). Par ailleurs, le contre-projet direct dispose clairement que les bénéfiques des jeux d'adresse ne doivent pas nécessaire-

ment être affectés à des buts d'utilité publique. Il crée ainsi une nouvelle base pour la révision de la législation sur les jeux d'argent.

Le 28 février 2011, le Conseil des Etats, se prononçant comme premier conseil, a rejeté l'initiative populaire; en revanche, il a approuvé le contre-projet direct à l'unanimité.

Le Conseil fédéral estime que de nombreux défauts ont pu être éliminés grâce à la convention intercantonale sur les loteries et paris. Cependant, il existe encore d'autres améliorations potentielles. Le Conseil fédéral a donc chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP), en collaboration avec les cantons, de lui présenter une proposition pour la marche à suivre concernant la révision de la loi sur les loteries (suspendue en 2004) dans l'année suivant la votation sur l'initiative populaire et/ou le contre-projet direct.

1.2.4 Marché suisse des loteries et des paris

Le marché suisse des loteries et des paris est dominé actuellement par deux grandes sociétés: la Loterie Romande (pour le territoire des cantons romands) et Swisslos (pour les cantons alémaniques et le Tessin). Ces deux sociétés sont les seules à pouvoir exploiter les loteries et paris d'une certaine envergure (ce qu'il est convenu d'appeler les grandes loteries). A côté de ces deux sociétés, on trouve un grand nombre de petites loteries visant elles aussi un but d'utilité publique ou de bienfaisance.

Comme le précise le message sur l'initiative populaire «Pour des jeux d'argent au service du bien commun» (FF 2010 7255 ss.), «le produit brut des jeux (différence entre les mises des joueurs et les gains qui leur sont versés) du marché suisse des loteries et paris s'est élevé à plus de 708 millions de francs en l'an 2002. Il a atteint plus de 899 millions en 2009 (en légère augmentation par rapport à l'année précédente); ce chiffre ne comprend pas les petites loteries, qui ne représentent qu'une infime part du marché. En 2009, Swisslos et la Loterie Romande ont reversé la somme de 545 millions de francs aux fonds cantonaux de loterie et du sport et à des associations sportives faîtières par le biais du Sport-Toto.»

L'évolution technique se répercute aussi sur les jeux de hasard. Aujourd'hui, grâce à Internet, il est possible de jouer à des jeux de hasard pratiquement n'importe quand et de n'importe où. Le contrôle des Etats n'en est que plus difficile à exercer. D'après l'art. 5 LMJ, l'utilisation d'un réseau de communication électronique tel qu'Internet pour l'exploitation de jeux de hasard est interdite. Comme ce genre d'offres illégales est pratiquement impossible à empêcher, les jeux de hasard en ligne sont très répandus en Suisse, malgré l'interdiction. Ces offres constituent pour les loteries, les paris et les maisons de jeux suisses un obstacle croissant, car elles entraînent une concurrence de plus en plus distordue entre les fournisseurs indigènes qui ne peuvent proposer leurs offres qu'en Suisse et les fournisseurs en ligne situés à l'étranger libres de choisir où ils proposent leurs offres. S'agissant de tous les marchés partiels des jeux de hasard, particulièrement en ce qui concerne les paris sportifs, une grande partie des recettes sont versées hors de Suisse, entraînant des pertes considérables pour la collectivité publique.

Dans son rapport du 4 février 2009 sur les jeux de hasard proposés sur Internet, la Conférence des directeurs cantonaux chargés du marché des loteries et de la loi sur les loteries (CDCM) estime que les fournisseurs étrangers ont réalisés en Suisse en 2007, grâce aux jeux de hasard illégaux sur Internet, les gains bruts suivants:

- 1,5 million de francs dans le domaine des loteries,
- environ 34 millions de francs dans le domaine des paris sportifs,
- environ 39 millions de francs dans le domaine des jeux offerts par les maisons de jeu.

1.3 Législation actuelle en matière de gains de jeux

1.3.1 Imposition des gains de loteries

En vertu de l'art. 1, al. 2, de la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels (LLP; RS 935.51), est considérée comme une loterie ou une autre institution semblable toute opération qui offre, en échange d'un versement (achat d'un billet de loterie, etc.) ou lors de la conclusion d'un contrat (achat d'une marchandise, abonnement à un magazine, etc.), la chance de réaliser un avantage matériel consistant en un lot [v. aussi l'art. 43 de l'ordonnance du 27 mai 1924 relative à la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels (OLLP; RS 935.511)]. S'agissant des loteries, ce lot est subordonné, d'après un plan, au hasard d'un tirage de titres ou de numéros ou de quelque procédé analogue (art. 1, al. 2, LLP).

D'après la législation actuelle sur l'impôt fédéral direct, les gains de loterie et d'autres institutions semblables sont expressément imposables (art. 23, let. e, LIFD). Dans la LHID, les gains de loterie sont à inclure dans les revenus imposables uniques ou périodiques mentionnés à l'art. 7, al. 1. Pour l'impôt sur le revenu, les gains en espèces ou en nature sont imposables. Si les réglementations du jeu prévoient qu'un gain en nature peut être perçu en argent, il faut se baser sur ce montant en argent. Si le gagnant perçoit son gain en nature et qu'il le vend, c'est le bénéfice effectif tiré de cette vente qui est déterminant pour l'impôt. Si le gain peut être perçu en nature uniquement et que le gagnant ne le convertit pas en argent, la valeur de ce gain en nature doit être estimée. Cette valeur doit être déterminée de façon réaliste. Les pertes dues à la participation à des loteries et à d'autres institutions semblables sont considérées comme des dépenses non déductibles. Ainsi, il n'est pas possible de les compenser avec le reste du revenu.

Les gains en espèces de plus de 50 francs réalisés dans des loteries, d'autres institutions semblables et lors de paris professionnels organisés en Suisse sont soumis à l'impôt anticipé (art. 6 LIA). Les gains en nature (y compris p. ex. les téléviseurs, les voitures, etc.) et les voyages offerts ne tombent donc pas dans le champ d'application de l'impôt anticipé, sauf si le gain peut être perçu en espèces, utilisé comme moyen de paiement ou converti en argent.

Les gains de loteries et d'autres institutions semblables sont imposés dans tous les cantons.

Les concours gratuits, les jeux d'énigmes et les jeux questions-réponses ne sont pas considérés comme des institutions semblables aux loteries. Les gains de ces jeux sont donc imposables en vertu de l'art. 16, al. 1, LIFD (clause générale).

1.3.2 Imposition des gains acquis dans des maisons de jeu

Les gains provenant des jeux de hasard exploités dans les maisons de jeu, au sens de la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (loi sur les maisons de jeu, LMJ; RS 935.52), ne sont pas imposables, à l'échelon fédéral comme cantonal (art. 24, let. i, LIFD; art. 7, al. 4, let. l, LHID). Les jeux de hasard sont des jeux dont l'ensemble ou l'essentiel des éléments offrent, moyennant une mise, la chance de réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel, cette chance dépendant uniquement ou essentiellement du hasard (art. 3, al. 1, LMJ).

Le message relatif à la LMJ justifie l'exonération des gains acquis dans des maisons de jeu de l'impôt anticipé ou de l'impôt sur le revenu essentiellement par le fait qu'autrement, les maisons de jeu suisses seraient considérablement désavantagées par rapport à leurs concurrents étrangers. En outre, l'introduction d'un impôt anticipé sur les gains acquis dans des maisons de jeu entraînerait, dans la pratique, des difficultés quasiment insurmontables (Message du 26 février 1997 relatif à la loi sur les maisons de jeu, ch. 235.2, FF 1997 III 180).

Tant dans la doctrine que dans la pratique, il est estimé unanimement que le traitement fiscal inéquitable des gains de loteries et paris et des gains acquis dans des maisons de jeu pose problème. Cette inégalité est vue comme allant à l'encontre des principes constitutionnels régissant l'imposition, qui sont l'universalité, l'égalité de traitement et l'imposition selon la capacité économique (art. 127, al. 2, de la Constitution, Cst.; RS 101).

1.3.3 Imposition du produit des jeux d'adresse

Selon le Tribunal administratif fédéral, des jeux peuvent être qualifiés de jeux d'adresse lorsque le jeu fait appel dans une plus grande proportion à l'adresse des joueurs qu'au hasard, autrement dit que cette proportion est d'au moins 50 % (ATAF B-517/2008 du 30 juin 2009).

Le produit des jeux d'adresse avec mise d'argent est soumis à l'impôt sur le revenu, tout comme les gains de loterie (clause général des art. 16, al. 1, LIFD et 7, al. 1, LHID). Toutefois, aucun impôt anticipé n'est perçu lors du versement du gain, car il ne peut pas être qualifié de gain fait dans des loteries, des paris professionnels ou d'autres opérations analogues selon de l'art. 6 LIA.

1.3.4 Assujettissement à la TVA des opérations réalisées dans le domaine des paris, loteries et autres jeux de hasard

D'après la loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (loi sur la TVA, LTVA; RS 641.20) les opérations réalisées dans le domaine des paris, loteries et autres jeux de hasard avec mise d'argent sont exclues du champ de la TVA, pour autant qu'elles soient soumises à un impôt spécial ou à une autre taxe (art. 21, al. 2, ch. 23, LTVA). En vertu de la nouvelle loi sur la taxe sur la valeur ajoutée, ces opérations ne peuvent plus être volontairement soumises à l'impôt (art. 22, al. 2, let. a, LTVA); c'est pourquoi elles entraînent dans tous les cas des

corrections correspondantes de l'impôt préalable pour les assujettis. Ne sont toutefois pas assujetties les personnes qui réalisent exclusivement de telles opérations.

Font partie de ces exceptions notamment les jeux de la loterie intercantonale Swis-slos et de la Loterie Romande, comme la loterie à numéros, Sport-Toto et Toto-X, mais aussi les jeux de hasard, comme les tombolas et Bingo, ainsi que les opérations des maisons de jeu (casinos).

Pour être exemptés de TVA, ces opérations doivent être frappées d'un impôt étatique spécial (cantonal ou fédéral) ou d'une autre taxe, lesquels doivent être réglementés dans une loi formelle. Est uniquement déterminante en l'occurrence l'imposition des gains que les joueurs retirent de leurs mises.

En revanche, le fait que les gains versés aux joueurs soient soumis à l'impôt anticipé, à l'impôt sur le revenu ou à d'autres taxes n'a aucune influence sur leur exclusion du champ de la TVA.

L'exception pour les paris, les loteries et d'autres jeux de hasard avec mise d'argent doit être maintenue tant dans le projet du Conseil fédéral relative à la partie B de la réforme de la TVA que dans la proposition de renvoi sur laquelle le Conseil national se prononcera en dernier lieu.

2 Principes du projet

2.1 Hausse, respectivement introduction de la franchise

2.1.1 En ce qui concerne l'impôt anticipé

Selon le droit en vigueur, l'impôt anticipé, en tant qu'impôt de garantie pour les impôts directs, a pour objet les gains en espèces de plus de 50 francs (art. 6, al. 1, LIA). Un lot en espèces est toutefois soumis dans sa totalité, et non pas uniquement le montant qui dépasse 50 francs, à l'impôt anticipé. Il s'agit donc d'un seuil d'imposition et non pas d'une franchise. L'objet de l'impôt anticipé est le montant auquel le joueur a droit, correspondant au gain qu'il tire de l'achat d'un billet de loterie ou de la mise.

La charge administrative pour l'organisateur de la loterie ou du pari est relativement élevée en raison de ce seuil très bas. Pour tout gain dépassant 50 francs, le gagnant doit se voir remettre une attestation de la retenue de l'impôt anticipé pour pouvoir demander le remboursement de cet impôt lors de la déclaration du gain comme revenu. Le seuil de 50 francs n'a jamais été adapté depuis 1945; ainsi, il ne correspond plus au nouveau pouvoir d'achat et à l'état actuel du domaine des jeux. Les sociétés de loterie partent du principe que chaque gain soumis à l'impôt anticipé occasionne une charge de traitement d'environ 8 à 10 minutes. Ces coûts diminuent les montants que ces sociétés distribuent aux cantons pour servir des intérêts d'utilité publique ou de bienfaisance (dans les domaines culturel, social, sportif et en lien avec la nature).

La hausse du seuil de 50 à 1000 francs dans la LIA entraînerait des économies considérables pour les sociétés de loterie. Ce seuil simplifierait la tâche non seulement des organisateurs, mais aussi des administrations fiscales, étant donné que le nombre de gains à traiter, et donc la charge administrative qui en résulte, seraient réduits.

L'impôt anticipé est prélevé directement du gain en espèces. Lors de la déclaration du gain en tant que revenu dans la déclaration d'impôt, le contribuable peut demander le remboursement de cette part de son gain en présentant la confirmation de la retenue de l'impôt anticipé. Il faut environ une à deux années pour que le remboursement de l'impôt anticipé soit crédité dans la taxation définitive. Les organisateurs de loteries soulignent que cette part du gain n'est plus investie dans le jeu, lequel se base très souvent sur le fait que, lorsqu'ils réalisent des gains petits ou moyens, les joueurs rejouent lors du prochain jeu une partie ou la totalité du montant réalisé. Il en résulte une sérieuse entrave à la concurrence par rapport aux jeux d'argent qui ne sont pas soumis à l'impôt anticipé. Avec la hausse du seuil d'imposition de l'impôt anticipé à 1000 francs, le désavantage des loteries par rapport aux maisons de jeu ne serait certes pas supprimé, mais il serait au moins réduit dans une certaine mesure.

2.1.2 En ce qui concerne l'impôt fédéral direct

D'après le droit en vigueur, les gains de loterie et d'institutions semblables sont imposables. En l'occurrence, est soumis à l'impôt non pas le gain brut d'une loterie, mais le montant équivalant au gain moins la mise. La LIFD ne prévoit pas de seuil actuellement pour les gains de loterie.

Dans le but d'harmoniser la législation fédérale, il serait judicieux d'introduire dans la LIFD un seuil d'imposition correspondant à celui inscrit dans la LIA. Ainsi, les gains jusqu'à 1000 francs seraient exonérés tant de l'impôt anticipé que de l'impôt fédéral direct.

2.1.3 En ce qui concerne la loi sur l'harmonisation des impôts directs

Les gains de loterie ne sont pas expressément imposables dans la LHID; toutefois, ils sont à classer dans les revenus imposables uniques ou périodiques selon la clause générale de l'art. 7, al. 1.

La LHID contraint donc les cantons à imposer les gains de loterie; elle les laisse toutefois libre de la manière. Les cantons ont mis à profit cette liberté et ont inscrit chacun des réglementations différentes dans leurs lois cantonales.

Dans la plupart des cantons, les gains de loterie sont ajoutés aux autres revenus, comme c'est le cas pour les impôts fédéraux directs, et sont soumis à l'impôt ordinaire sur le revenu.

Dans les cantons de Berne, de Schwyz, du Tessin, du Valais, de Neuchâtel et du Jura, les gains de loterie sont imposés séparément des autres revenus à un taux ou suivant un barème spécial.

Par ailleurs, de nombreux cantons imposent les gains de loterie uniquement à partir d'un certain montant, ou prévoient une franchise fixe. Les seuils d'imposition varient entre 1000 et 5000 francs selon les cantons.

Dans le but d'harmoniser la législation fédérale, il serait souhaitable que la LHID prescrive cette limite de 1000 francs aux cantons aussi. L'autonomie tarifaire des cantons inscrite à l'art. 129, al. 2, Cst., d'après laquelle la compétence de régle-

menter les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt est laissée aux cantons exclusivement, va toutefois à l'encontre de ce dessein.

Inscrire cette limite de 1000 francs dans la LHID obligerait tous les cantons qui prévoient aujourd'hui déjà un seuil supérieur à l'abaisser. Pour éviter cela, il serait plutôt envisageable de prescrire aux cantons un seuil d'au moins 1000 francs. Avec cette solution toutefois, les cantons pourraient certes maintenir le seuil plus élevé qu'ils prévoient, mais leur autonomie tarifaire s'en trouverait affectée.

Du point de vue constitutionnel, il est uniquement possible de prescrire aux cantons qu'ils inscrivent dans leurs lois un seuil d'imposition des gains de loterie qu'ils définiront eux-mêmes, à moins qu'ils soient d'accord avec l'inscription d'un montant fixe dans la LHID.

2.2 Introduction d'une déduction fixe des mises

2.2.1 Dans le cadre de l'impôt fédéral direct

D'après l'art. 25 LIFD, le revenu net se calcule en soustrayant du total des revenus les frais et les déductions générales mentionnés aux art. 26 à 33a LIFD. Sont donc imposables les gains effectifs des loteries, à savoir la différence entre la mise et le gain brut. En l'occurrence, la mise ne constitue pas uniquement le montant grâce auquel le contribuable réalise le gain, mais doit être comprise comme le total de l'argent mis en jeu par la personne lors d'une loterie. Les administrations cantonales déterminent parfois différemment selon le type de loterie la mesure dans laquelle les mises peuvent être déduites pour l'impôt fédéral direct. Certains cantons autorisent la déduction de toutes les mises effectuées pour une loterie en particulier durant la période de calcul, pour autant qu'elles puissent être prouvées (p. ex. SG, TG, ZH).

D'autres font une différence entre les mises des loteries générales (p. ex. loterie à numéros) et celles du Sport-Toto en tant que loterie de nature particulière (p. ex. LU, BS). Dans le cadre du Sport-Toto, les résultats dépendent de l'évaluation des équipes et des sportifs sur une plus longue période par rapport à d'autres loteries. Cela justifierait donc de n'accorder, pour les gains de loterie, que la déduction des mises effectuées lors de l'événement à l'occasion duquel le gain a été réalisé. Dans le cadre du Sport-Toto, le gain réalisé s'obtient en additionnant les revenus bruts obtenus durant la période de jeu, puis en déduisant de cette somme toutes les mises prouvées avoir été faites durant cette période, étant donné que, du point de vue de la technique de la loterie, tous les concours hebdomadaires de la période de jeu constituent, ensemble, une seule et même manifestation (Archives de droit fiscal suisse [Archives], vol. 23, p. 366 ss.; SRK BS du 25.6.1998, BStPra XIV, 267; v. circulaire de l'AFC du 21.7.1955, Archives, vol. 24, p. 28).

Les mises effectuées dans un type de loterie ne peuvent pas être compensées par le produit obtenu dans un autre type de loterie. Une compensation avec les autres revenus n'est pas autorisée non plus, étant donné que les pertes réalisées dans des loteries et des institutions semblables sont considérées comme des dépenses non déductibles.

Par ailleurs, il y a lieu de mettre en place des règles plus strictes pour la justification des mises réalisées. Ces dernières années, il y a constamment eu des tentatives frauduleuses de faire valoir, dans le cadre du revenu, des déductions pour frais

d'acquisition démesurément élevées. En raison de l'évolution technologique, les offres de jeu actuelles dans les points de vente n'indiquent plus le nom du joueur. Les quittances présentées ne peuvent donc pas, ou difficilement, être vérifiées. Ainsi, nombre d'intermédiaires en Suisse font un grand commerce de ces mises.

Une forfaitisation des mises déductibles du revenu sous la forme d'une déduction fixe des mises permettrait d'enrayer ces abus. Etant donné que les mises effectuées n'auraient plus besoin d'être prouvées, cela permettrait en outre d'alléger considérablement la charge administrative tant pour les administrations fiscales que pour les contribuables. Enfin, la pratique aujourd'hui différente selon les cantons en matière d'autorisation de la déduction des mises pour l'impôt fédéral direct serait harmonisée.

La question se pose de savoir si cette déduction fixe pour les mises devrait être plafonnée. Pour les gains très élevés, une déduction de 5 %, comme le demande l'initiative parlementaire, serait d'une part beaucoup plus élevée, en général, que les mises effectivement engagées et, d'autre part, entraînerait une réduction considérable de la substance fiscale. Un plafond de 5000 francs, par exemple, serait envisageable. Ce maximum permettrait de dépenser environ 100 francs par semaine pour des loteries et de le porter en déduction en cas de gain. En matière de prévention de la dépendance au jeu, cette limite indiquerait par ailleurs qu'une mise plus élevée doit être considérée comme problématique et qu'elle n'est alors plus déductible.

2.2.2 Dans le cadre de la loi sur l'harmonisation des impôts directs

Les lois cantonales ne se distinguent pas seulement de par leurs différents seuils d'imposition, mais aussi de par le montant des frais déductibles qu'elles prévoient. La LHID indique uniquement que les dépenses nécessaires à l'acquisition du revenu imposable peuvent être déduites (art. 9, al. 1, LHID). Par ailleurs, les cantons prévoient chacun des dispositions très différentes, comme une déduction proportionnelle maximale (VS), une déduction proportionnelle fixe (BE) ou une déduction fixe d'un montant de 1000 à 2000 francs (AG, FR).

Dans le but d'harmoniser la législation fédérale, il serait souhaitable que la LHID prescrive aux cantons une déduction fixe et définie des mises. Bien qu'on estime que la compétence d'harmonisation de la Confédération autoriserait la fixation d'un montant pour les déductions générales dans la LHID, le respect du fédéralisme veut qu'on s'en abtienne. Tout comme pour les autres déductions réglées par l'art. 9, al. 2, LHID, qui prévoient une limitation, le montant de la déduction pour les mises dans le cadre de l'imposition des gains de loterie et autres institutions semblables doit être fixé par les cantons. Par ailleurs, les cantons doivent avoir la possibilité de plafonner cette déduction, ce qui est d'ailleurs prévu expressément par la LHID. Ce plafond éventuel doit également être fixé par les cantons.

3

Commentaires des articles

3.1

Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct

Art. 23, let. e, LIFD

Dans la LIFD sont désormais imposables uniquement les gains de loterie et d'autres institutions semblables (Sport-Toto, Trio, Bingo, jeux de hasard à caractère de loterie comme le tirage de numéros, la loterie à numéros, la tombola, etc.) qui dépassent 1000 francs. Les gains jusqu'à 1000 francs sont donc exempts d'impôt. Même si un contribuable réalise plusieurs gains de moins de 1000 francs durant la même année fiscale, ils restent tous exempts d'impôt. En d'autres termes, les différents gains réalisés par un contribuable au cours d'une même année fiscale ne sont pas additionnés de manière à ce que la somme finale, si elle est de plus de 1000 francs, soit imposée. Si plusieurs personnes sont concernées par un même gain, le seuil d'imposition vaut pour chacune des personnes.

Sont imposables tant les gains en espèces qu'en nature qui dépassent 1000 francs. Si le règlement du jeu prévoit qu'un gain en nature peut aussi être perçu en argent, il faut se baser sur ce montant en argent. Si le gain est perçu en nature et vendu par la suite, c'est le produit réalisé effectivement qui est déterminant.

Si, en revanche, le gain ne peut être perçu qu'en nature et qu'il n'est pas converti en argent par le gagnant, sa valeur doit être estimée. Il s'agit d'établir une valeur réaliste, basée généralement sur la valeur vénale.

Art. 24, let. j (nouvelle), LIFD

Vu l'art. 23, let. e, LIFD, il faut inscrire à l'art. 24, let. j, LIFD que les gains de loterie ou d'institutions semblables qui sont égaux ou inférieurs à 1000 francs sont exonérés de l'impôt (v. aussi le commentaire de l'art. 23, let. e, LIFD).

Art. 33, al. 4 (nouveau), LIFD

La LIFD prévoit désormais que 5 % de chaque gain d'une loterie ou d'une institution semblable peuvent être déduits à titre de mises. Cette déduction est aménagée comme une déduction anorganique fixe et est plafonnée. Ainsi, peuvent être déduits à titre de mises au maximum 5000 francs d'un gain. Le plafond concerne donc les gains à partir de 100 000 francs.

Sont considérées comme des mises l'argent qu'un contribuable dépense pour participer à une institution de loterie: p. ex. pour l'achat d'un billet de tombola ou de loto ou pour faire un pari au Sport-Toto.

Ces frais fixes sont déduits du produit brut du gain. Pour les gains en espèces, le produit brut représente le montant total du gain. Pour les gains en nature, il faut prendre en compte un prix de revente réaliste, basé généralement sur la valeur vénale. Toutefois, le type de gain doit être pris en compte lors de l'établissement de la valeur de revente. Si aucun gain n'a été réalisé durant l'année fiscale, aucun montant ne peut être déduit à titre de mises pour des loteries ou des institutions semblables. Les pertes dues à la participation à ce genre d'institutions restent considérées comme des charges non déductibles.

En raison de la déduction fixe de 5 % du gain, le contribuable n'est plus tenu de prouver la mise engagée dans le type de loterie qui lui a permis de réaliser le gain. On évite ainsi que soient demandées frauduleusement des déductions démesurément élevées à titre de mises. Le contribuable n'est ainsi plus tenu non plus de conserver les justificatifs des mises.

Par ailleurs, l'impôt anticipé perçu sur le gain ne peut pas être déduit des revenus imposables.

3.2 Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes

Art. 7, al. 4, let. m (nouvelle), LHID

Les cantons doivent désormais être tenus d'exonérer les gains de loterie et d'institutions semblables jusqu'à un certain montant. Cela signifie que lorsqu'un gain dépasse le seuil d'imposition, l'entier du gain est imposable et non pas uniquement le montant à partir du seuil d'imposition. Avec une franchise, le gagnant ne pourrait déduire qu'un montant exonéré fixe, indépendamment du montant du gain. Tout comme dans la LIFD, les cantons doivent inscrire un seuil d'imposition dans leur législation, mais pas de franchise. Ce seuil doit être déterminé par le législateur cantonal. Cela permet aux cantons de maintenir les éventuels seuils qui existent déjà dans leurs lois.

Art. 9, al. 2, let. n (nouvelle), LHID

Les cantons doivent être tenus de prendre en compte les mises des gains à hauteur d'un certain montant. Pour respecter le but d'harmonisation, le forfait doit prendre la forme, comme dans la LIFD, d'une déduction proportionnelle. Le montant de cette déduction proportionnelle n'est pas déterminé dans la LHID; il appartient aux cantons de la fixer. En outre, les cantons ont la possibilité de prévoir un montant maximal pour la déduction, tout comme dans la LIFD. Cela doit être prévu expressément dans la disposition légale, car autrement il serait défendu pour les cantons de fixer une limite maximale. La disposition facultative prévue permet de laisser les cantons libres de décider s'ils souhaitent plafonner la déduction des mises.

Tout comme pour la LIFD, dans le droit cantonal le contribuable n'est plus tenu non plus de prouver les mises qui ont conduit au gain, en raison de la déduction forfaitaire inscrite dans la LHID.

Art. 72m (nouveau), LHID

Afin que les allègements administratifs nécessaires pour les organisateurs de loteries, les administrations fiscales et les contribuables puissent entrer en vigueur au plus vite, les modifications législatives correspondantes ne devraient pas prendre effet simultanément aux niveaux fédéral et cantonal. L'échelon fédéral est ainsi prioritaire.

Les cantons doivent pouvoir disposer de suffisamment de temps pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions de la LHID dans leurs lois. D'habitude, en tenant compte du temps nécessaire à la procédure, on accorde deux ans aux cantons pour procéder à une modification de la loi.

Si un canton n'a pas encore mis en vigueur la simplification de l'imposition des gains de loterie passé ce délai, les art. 7, al. 4, let. m et 9, al. 2, let. n, LHID s'appliquent directement. Etant donné que le seuil d'imposition et le montant de la déduction ne sont pas fixés dans ces articles, les cantons devront déterminer eux-mêmes comment procéder conformément à leur législation s'ils n'effectuent pas dans les temps les modifications requises (p. ex. en chargeant le gouvernement cantonal d'édicter les prescriptions provisoires nécessaires).

3.3 Loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé

Art. 6, al. 1, LIA

Les gains de loterie ne sont soumis à l'impôt anticipé que si la loterie est organisée en Suisse. L'impôt n'est perçu désormais que sur les gains en espèce qui dépassent 1000 francs. L'entier des gains, et pas seulement le montant déduit des 1000 francs, est soumis à l'impôt. Il s'agit là aussi d'un seuil d'imposition et non pas d'une franchise.

Selon l'art. 6, al. 2, LIA, sont assimilés aux loteries les paris professionnels et autres opérations analogues aux loteries. Ainsi, le nouveau seuil d'imposition vaut également pour ces jeux.

L'impôt anticipé de 35 % est perçu sur le montant total du gain auquel peut prétendre le participant sur la base de l'achat du billet ou de la mise qui lui a permis de réaliser le gain (v. art. 13, al. 1, let. a, LIA). La mise ne peut pas être déduite.

Le gain d'objets, de voyages, les gains en nature, etc. ne sont pas soumis à l'impôt anticipé.

L'obligation fiscale incombe au débiteur de la prestation imposable (art. 10 LIA). Pour les loteries, il s'agit des organisateurs. C'est à eux de déduire des gains le montant de l'impôt anticipé lors du versement, du virement, du crédit ou de l'imputation du gain (art. 14, al. 1, LIA). Par ailleurs, ils doivent donner au bénéficiaire du gain les indications nécessaires pour faire valoir le droit au remboursement et lui délivrer une attestation (art. 14, al. 2, LIA).

Le bénéficiaire du gain perd le droit au remboursement de l'impôt anticipé sur les gains de loterie s'il contrevient à l'obligation de déclarer le gain (art. 23 LIA) ou si la demande de remboursement est déposée tardivement, c'est-à-dire plus de trois ans après la fin de l'année civile durant laquelle la prestation imposable est échue (art. 32, al. 1, LIA). La demande de remboursement déposée tardivement entraîne une charge fiscale double, en ce sens que le gain est imposé entièrement et que la demande de remboursement de l'impôt anticipé prélevé n'est plus possible.

4 Conséquences sur les finances et sur le personnel

4.1 Points essentiels

4.1.1 Sociétés de loterie

4.1.1.1 Généralités

Les jeux dans le domaine des loteries sont organisés par deux organisateurs principaux, à qui les autorisations sont délivrées par les cantons. Les loteries dans les cantons alémaniques et au Tessin sont organisées par Swisslos, situé à Bâle, et celles des cantons romands par la Loterie Romande (LoRo), située à Lausanne. Ces deux organisateurs sont des piliers de la Société Sport-Toto, dont le siège se trouve à Bâle. Il n'est pas fait mention ci-après des petites loteries cantonales (associations ou collectes sous forme de loterie destinées à des fins déterminées). Même si celles-ci ne mettent en jeu que des prix en nature, un relèvement du seuil d'imposition à 1000 francs serait également à leur avantage. En raison de leur but d'utilité publique, les sociétés de loterie sont exonérées des impôts directs depuis leur fondation. Swisslos et la Loterie Romande emploient environ 500 personnes et disposent de près de 9000 points de vente. Les provisions aux organisations de vente se montent environ à 170 millions de francs par année.

4.1.1.2 Statistique des chiffres d'affaires et des bénéfices

Les données suivantes proviennent des sociétés de loterie, des statistiques du DFJP sur les loteries, de rapports de gestion et de la comptabilité de l'AFC.

Chiffres d'affaires:

Source: Statistique loteries DFJP (chiffres arrondis)

	2006	2007	2008	2009
Loteries à numéros (Swisslos et LoRo)	1 080 915 700	982 029 000	999 039 000	1 000 561 600
Paris sportifs (Swisslos et LoRo)	59 764 700	60 752 700	56 109 900	50 350 900
Billets Swisslos	367 922 600	362 692 400	380 109 200	372 900 200
Billets LoRo	1 292 735 300	1 319 356 900	1 410 665 700	1 403 306 100
Loteries cantonales	7 074 500	6 990 200	5 211 100	5 933 900
	2 808 412 800	2 731 821 200	2 851 134 900	2 833 052 700

Le jeu de la Loterie Romande «Tactilo» se base sur un taux de remboursement d'environ 90 % des mises, tandis que les autres jeux de loterie se fonde sur un taux de 50 %. Les jeux ne peuvent donc plus être comparés entre eux sur la base de leur chiffre d'affaire. Ainsi, depuis l'exercice commercial 2007, le produit brut des jeux est aussi recensé dans les statistiques.

Produit brut des jeux: (Mises moins les gains)

Source: Statistique loteries DFJP (chiffres arrondis)

	2007	2008	2009
Loteries à numéros (Swisslos et LoRo)	471 019 900	476 217 200	475 489 500
Paris sportifs (Swisslos et LoRo)	28 366 500	25 092 100	22 176 100
Billets Swisslos	164 878 100	170 691 100	157 282 200
Billets LoRo	227 654 300	236 628 100	241 408 800
Loteries cantonales	3 319 700	2 859 900	3 023 600
	895 238 500	911 488 400	899 380 200

Le produit brut des jeux permet aux organisateurs de financer leur charge administrative (personnel, informatique, provisions de vente, marketing). Le bénéfice brut restant est réparti entre les fonds cantonaux en faveur des loteries et du sport et diverses associations faitières dans le domaine du sport.

Bénéfices versés aux cantons et associations faitières: (Swisslos et LoRo)

Source: Statistique loteries DFJP et rapports annuels 2010 (chiffres arrondis)

2006	2007	2008	2009	2010
586 000 000	523 000 000	535 000 000	545 000 000	549 500 000

4.1.1.3 Statistique des gains

Les données provenant de sources diverses, elles sont difficilement comparables. C'est pourquoi Swisslos et la Loterie Romande ont conçu un modèle type de calcul pour l'année 2010. Le modèle se base sur les sommes versées et non pas sur les tirages. Ainsi, le modèle ne tient compte d'aucune limitation dans le temps (c'est-à-dire que le délai de six mois pour empocher les gains n'a pas été pris en compte). En outre, les gains non encaissés durant l'année en question n'ont pas été inclus dans les calculs.

Modèle de calcul 2010 de Swisslos et LoRo

Source: Swisslos et LoRo

Hauteur des gains en fr.	Somme des gains en fr.	Impôt anticipé en fr.	Nombre de gagnants
Jusqu'à 50	1 359 695 834		136 363 841
50,01 à 1 000	39 031 402	13 609 907	241 434
1 001 à 10 000	70 269 312	24 594 259	17 665
10 001 à 100 000	69 072 848	24 175 497	1 889
100 001 à 200 000	13 494 575	4 723 101	98
200 001 à 300 000	9 230 819	3 230 787	36
300 001 à 400 000	4 374 687	1 531 140	12
400 001 à 500 000	6 303 639	2 206 274	14
500 001 à 600 000	4 205 685	1 471 990	8
600 001 à 700 000	3 960 649	1 386 227	6
700 001 à 800 000	4 569 257	1 599 240	6
800 001 à 900 000	4 209 210	1 473 224	5
900 001 à 1 000 000	20 739 522	7 258 833	21
1 000 001 à 5 000 000	62 830 043	21 990 515	30
5 000 001 à 10 000 000	46 859 437	16 400 803	7
> 10 000 001	108 421 804	37 947 631	5
	1 827 268 723	163 599 428	136 625 077

Les gains jusqu'à 50 francs sont en majeure partie générés par le jeu «Tactilo» de la Loterie Romande. Swisslos verse des gains pour un montant total d'environ 295 millions de francs, répartis en environ 29 millions de gains.

En ce qui concerne la tranche de 50 à 1000 francs, le jeu Euromillions engendre à lui seul environ 13,5 millions de francs de gains pour environ 156 000 gagnants. Cela équivaut à un gain moyen de 86 francs (moins les 30 francs d'impôt anticipé). En effet, le règlement de l'Euromillions n'adapte pas son échelle des gains à la Suisse. Les règlements des sociétés suisses de loterie basent leur échelle des gains sur le seuil d'imposition de 50 francs pour l'impôt anticipé pour que les loteries demeurent attrayantes dans la tranche la plus basse des gains.

4.1.2 Statistique de l'impôt anticipé

Recettes de l'impôt anticipé (En millions de francs)

Source: Admin. féd. des contributions

2005	2006	2007	2008	2009	2010
188,6	147,8	153,8	156,2	132,8	166,5

Comme précisé plus haut, les données provenant de sources différentes, elles sont difficilement comparables. Les recettes de l'impôt anticipé dépendent avant tout des gros montants des gains individuels (jackpots). En outre, l'impôt anticipé échoit 30 jours après le tirage. L'ajustement nécessaire dans les comptes annuels de la société de loterie en raison des gains non encaissés ne doit pas forcément correspondre temporellement avec le décompte avec l'Administration fédérale des contributions, étant donné que seuls les gains en espèces versés sont soumis à l'impôt anticipé et que les gains échoient après six mois. A partir du septième mois après le tirage, les sociétés de loterie peuvent porter en déduction dans leurs décomptes l'impôt anticipé déjà payé.

4.2 Conséquences pour la Confédération

La Confédération est concernée en premier lieu par l'impôt fédéral direct, perçu par les cantons, et par l'impôt anticipé. Du seul point de vue des calculs, il est question de l'imposition d'environ 40 millions de francs dans la tranche des gains entre 51 et 1000 francs.

Pour l'impôt fédéral direct, les calculs se fondent sur les données suivantes: pour un revenu imposable de 60 000 francs et un taux d'impôt marginal de 1,215 %, les gains pour un montant d'environ 40 millions de francs entraînent des recettes de 486 000 francs.

Pour l'impôt anticipé, les recettes selon le modèle de calcul se montent à 13,6 millions de francs. Si tous les gains sont déclarés par les gagnants, il ne devrait pas y avoir de bénéfice pour la Confédération. Il n'existe pas de statistique sur le remboursement, réparti sur environ 4 millions d'états de titres de personnes physiques.

Pour le personnel de la Confédération, le relèvement du seuil d'imposition n'aurait aucune conséquence.

4.3 Conséquences pour les cantons

Les cantons sont concernés avant tout pour ce qui est de leurs impôts directs. En raison de la situation différente de chaque canton s'agissant des gains francs d'impôt (BE, TI, AG ne sont pas concernés par le relèvement du seuil) ou de déductions généreuses pour les mises, les diminutions de recettes se répercutent très différemment selon les cantons. Sur la base d'une estimation des gains pour les cantons qui sont concernés, un taux d'impôt marginal de 8 % pour un revenu imposable de 60 000 francs a été déterminé. Pour un montant total de gains de 40 millions de francs, environ 7 millions sont attribués aux cantons non concernés. Pour un taux d'impôt marginal de 8 % et un montant des gains de 33 millions de francs, les diminutions de recettes se montent à 2,64 millions de francs d'impôt sur le revenu (cantons et communes concernés).

En ce qui concerne le personnel des cantons, leur tâche sera allégée au niveau du contrôle des gains de loterie. La charge de travail concerne surtout le contrôle des mises portées en déduction. Tout comme l'impôt fédéral direct, de nombreux cantons ne disposent d'aucune réglementation prévoyant une limitation de la déduction à titre de mises. La forfaitisation proposée de cette déduction à 5 % du gain pour un

montant maximal de 5000 francs (sans présentation de justificatifs) devrait donc entraîner un allègement considérable du travail administratif.

4.4 Conséquences pour les sociétés de loterie

Comme indiqué dans le tableau présentant le modèle de calcul, il en va d'un allègement de la charge administrative allant jusqu'à 240 000 décomptes de gagnants. Les bulletins gagnants doivent être envoyés à Bâle ou à Lausanne avec l'indication des nom, prénom, adresse et coordonnées bancaires. Les organisateurs, quant à eux, établissent un décompte du gain en indiquant la déduction de l'impôt anticipé et transfèrent le gain net à la banque indiquée par le gagnant. Les organisateurs considèrent que la charge de travail s'élève à 10 minutes par gain. Cela correspond à 40 000 heures de travail, c'est-à-dire 5000 jours de travail à 8 heures par jour.

4.5 Récapitulation des conséquences financières

Confédération:

Impôt anticipé: En considérant que jusqu'à présent tous les gagnants ont déclaré pour les impôts directs les gains situés dans la tranche de 50 à 1000 francs, il n'y a pas de diminution de recettes pour la Confédération, car la somme de 13,6 millions de francs est remboursée. Si le taux des gains déclarés est de 50 %, les diminutions de recettes se montent à 6,8 millions de francs.

Impôt fédéral direct: Pour un taux d'impôt marginal de 1,215 % et un rendement imposable de 40 millions de francs, l'impôt s'élève à 486 000 francs.

Cantons:

Pour les cantons concernés, il s'agit d'imposer des gains pour une somme totale de 33 millions de francs. Pour un taux d'impôt marginal de 8 %, les diminutions de recettes s'élèvent à 2,64 millions de francs pour les cantons et les communes. La charge de travail administratif devrait être considérablement allégée au niveau des contrôles des mises portées en déduction. On observe généralement que les gains peu élevés grevés de l'impôt anticipé sont l'objet d'un nombre considérable de réclamations.

Sociétés de loterie:

Pour les sociétés de loterie, le relèvement du seuil d'imposition pour l'impôt anticipé à 1000 francs devrait entraîner un allègement du travail administratif allant jusqu'à 5000 jours de travail.

5

Constitutionnalité

Tant la LIFD que la LHID partent du principe que tous les revenus sont généralement imposables. Les exceptions à l'obligation fiscale objective ne vont pas sans poser de problèmes, car elles diminuent l'assiette de l'impôt sur le revenu et peuvent fausser le résultat de l'imposition selon la capacité économique.

Les exceptions inscrites aux art. 24 LIFD et 7, al. 4, LHID déclarent certains revenus non imposables, entre autres pour des motifs sociopolitiques ou extrafiscaux, ou pour des raisons d'équité ou relevant du droit fiscal. L'exonération des gains de loterie de moins de 1000 francs a pour but, d'une part, de simplifier le travail administratif et, d'autre part, d'atténuer le désavantage que connaissent les organisateurs de loteries par rapport aux maisons de jeu étant donné que les gains provenant des maisons de jeu ne sont soumis ni à l'impôt anticipé au niveau fédéral, ni à l'impôt sur le revenu au niveau cantonal. Avec les réglementations proposées, les gains de loterie et d'autres institutions semblables ne sont toutefois pas exonérés de manière générale, mais uniquement jusqu'à une limite relativement basse. Ces réglementations ne portent donc atteinte au principe constitutionnel de l'imposition selon la capacité économique que dans une moindre mesure.

Selon l'art. 129, al. 2, Cst., la réglementation des barèmes, des taux et des montants exonérés de l'impôt relève exclusivement des cantons. C'est la raison pour laquelle aucun montant pour la limite d'exonération des gains de loterie et d'autres institutions semblables n'est prescrit aux cantons dans la LHID. L'autonomie des cantons en matière de fixation des barèmes d'imposition garantie par la Constitution demeure donc assurée. Étant donné le fédéralisme suisse, aucun montant n'est inscrit dans la LHID pour la déduction proportionnelle fixe des mises de loterie. Il appartient aux cantons de fixer le seuil d'imposition et la déduction forfaitaire pour les mises dans leurs lois fiscales.

6

Comparaison internationale

6.1

Autriche

En vertu des dispositions du § 6, al. 1, ch. 9, let. d, de la loi sur le chiffre d'affaires («Umsatzsteuergesetz»), le chiffre d'affaires des jeux de hasard organisés par la société selon les §§ 6 ss. de la loi sur les jeux de hasard («Glücksspielgesetz») sont en pseudo-franchise de l'impôt sur le chiffre d'affaire (c'est-à-dire à l'exception de la déduction de l'impôt préalable). En cas d'éventuels produits annexes (p. ex. ventes d'installations), il existe une obligation fiscale correspondant aux dispositions générales de la loi sur le chiffre d'affaires.

Par ailleurs, les gains obtenus dans des jeux ne font pas partie des sept types de revenus considérés et sont donc exempts d'impôt pour les gagnants.

6.2

Allemagne

En Allemagne, les loteries et les paris sportifs publics organisés dans le pays sont soumis à un impôt sur les loteries. Sont concernés, en plus des loteries classiques organisées par l'Etat, surtout la loterie à numéros et en règle générale les paris sur

les matches de football. Les billets de loterie et jeux étrangers qui sont introduits dans le pays sont aussi soumis à cet impôt. Le débiteur de l'impôt est l'organisateur ou, pour les lots étrangers, la personne qui introduit le lot dans le pays.

En Allemagne, les gains provenant de loteries ou de paris sur des courses ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu, et ce indépendamment du montant du gain. Les gains sont donc exempts d'impôt pour les participants aux jeux.

La taxe sur la valeur ajoutée n'a aucune influence sur le déroulement des loteries.

7 Relation avec le droit européen

Les dispositions proposées ne vont pas à l'encontre des réglementations de l'Union européenne.