

<b>Zeitschrift:</b>	Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerische Gesellschaft für Geschichte
<b>Band:</b>	48 (2022)
<b>Artikel:</b>	Entre justice fiscale et concurrence : la fiscalité des sociétés anonymes à Zurich et Saint-Gall (années 1860-Première Guerre mondiale)
<b>Autor:</b>	Praz, Sylvain
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-1077791">https://doi.org/10.5169/seals-1077791</a>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 09.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Entre justice fiscale et concurrence. La fiscalité des sociétés anonymes à Zurich et Saint-Gall (années 1860-Première Guerre mondiale)

Sylvain Praz

**Between Tax Justice and Competition. The Taxation of Limited Liability Companies in Zurich and St. Gallen (from the 1860s to the First World War)**

In the nineteenth century, laws regarding the taxation of corporations were deficient. This led to numerous problems concerning the distribution of the tax burden, the definition of the tax base and the application of the law, as well as the fight against tax fraud. This article sheds light on some of these problems by analyzing a conflict between the *Schweizerische Rentenanstalt* (Swiss Insurance Corporation) and the tax authorities of Zurich, which was resolved through a special agreement for the taxation of this insurance company. It then shows how the cantons of Zurich and St. Gallen passed new legislation between 1903 and 1917 in response to these issues. In this context trade, industry and banking groups managed to maintain a relatively lenient taxation in line with their interests. Facing pressure from various political forces to increase corporate taxation, business groups pointed to the growing tax competition as an important argument to make their case.

## Introduction

Cet article est consacré à l'interaction de deux phénomènes qui marquent l'évolution économique, politique et financière de la Suisse, depuis la seconde partie du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à la Première Guerre mondiale. D'une part, le recours croissant à la forme des sociétés anonymes (SA) pour financer et organiser les entreprises; d'autre part, la généralisation et l'intensification des impôts directs pour répondre aux besoins financiers des cantons.

Dans un premier temps, les dispositions légales ne sont pas du tout adaptées pour imposer les SA. Dans les cantons où ces sociétés sont imposées, l'impôt dépend surtout de la pratique des autorités fiscales, qui raisonnent souvent par des formes d'analogies avec l'imposition des personnes physiques. Un nombre important de cantons n'imposent pas du tout les SA avant les années 1870–1890, considérant que ce sont uniquement les

actionnaires qui sont imposables.<sup>1</sup> De nombreuses problématiques découlent de cet état de fait. Trois d'entre elles méritent d'être soulignées.

Premièrement, le manque de dispositions claires et explicites dans les législations fiscales provoque de nombreux conflits entre les organes dirigeants des SA et les autorités fiscales. Deuxièmement, l'imposition ou non des SA influence considérablement la répartition sociale de la charge fiscale. C'est en effet un moyen de toucher indirectement les classes fortunées qui possèdent ces entreprises. Ce fait est d'autant plus significatif qu'il est très difficile pour les autorités fiscales d'imposer les titres de ces entreprises (actions, obligations) qui sont massivement dissimulés par leurs détentrices et détenteurs. Troisièmement, l'imposition des entreprises est présentée comme un enjeu dans la concurrence économique entre les différents cantons. Cette dimension est particulièrement soulignée par les milieux du commerce et de l'industrie, qui œuvrent au maintien d'une fiscalité clémence pour les SA.

La littérature qui porte sur l'imposition des sociétés est avant tout le fait de juristes et d'économistes.<sup>2</sup> Ces travaux discutent en détail les caractéristiques juridiques et techniques des législations fiscales et leurs conséquences économiques pour les SA. Ils accordent une grande attention à la définition

---

<sup>1</sup> Glaris est en 1903 le dernier canton à introduire formellement une imposition des SA. Georg Schanz, *Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts*, Stuttgart 1890, vol. 1, p. 38–41, 90–92; Balthasar Trümpy, *Glarus. Besteuerung der Aktiengesellschaften und Genossenschaften*, in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, 1/n°10 (1900), p. 77; Wilhelm Gerloff, *Die kantonale Besteuerung der Aktiengesellschaften in der Schweiz*, in: *Zeitschrift für Schweizerische Statistik* 42 (1906), p. 165–247, ici p. 170–171, 194–195; Arthur Etter, *Die Besteuerung der Aktiengesellschaften in der Schweiz. Mit Steuerberechnungen und Belastungsvergleichen aus dem Bankgewerbe*, Zurich 1948, p. 2–3.

<sup>2</sup> Schanz, *Die Steuern der Schweiz*, p. 91–99; Gerloff, *Die kantonale Besteuerung der Aktiengesellschaften*; Hans Mötteli, *Die Besteuerung der Aktiengesellschaft, der Genossenschaft und der Aktionäre im Kanton Zürich*, Zürich 1935; Etter, *Die Besteuerung der Aktiengesellschaften*; Max Trachsler, *Die steuerpolitische Behandlung der Kapitalgesellschaften im zürcherischen Steuersystem*, Winterthur 1954; Susanne Raas, *Die Entstehung der Besteuerung der juristischen Personen im Kanton Zürich und im Bund. Eine rechts-historische Studie zur Besteuerung insbesondere der Kapitalgesellschaften von der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts*, Zurich 2012.

de la sujexion et de l'assiette fiscale. En particulier, au XIX<sup>e</sup> siècle, une des questions centrales consiste à savoir dans quelle mesure et sous quelles conditions il est admissible d'imposer à la fois les SA et les actionnaires.<sup>3</sup> Les enjeux sociopolitiques sous-jacents ne sont en revanche que peu abordés. Il en va de même de l'application effective des législations ainsi que des pratiques des autorités fiscales.

Sur la base essentiellement de sources d'archives, ma contribution vise à éclairer les luttes sociales et politiques qui entourent la mise en place et l'application des législations fiscales concernant les SA sur la base des cas d'études des cantons de Saint-Gall et de Zurich des années 1860 à la fin de la Première Guerre mondiale. Le début de la période est marqué par l'adoption en 1863 à Saint-Gall d'une loi d'impôt sur le revenu, qui est l'une des premières en Suisse à contenir des dispositions explicitement spécifiques aux SA. Elle se clôt par l'adoption en 1917 d'une refonte complète du système d'impôt zurichois. Cette refonte marque un jalon important de l'histoire fiscale en Suisse, car le modèle zurichois exerce jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale une forte influence sur les autres cantons et la Confédération.<sup>4</sup>

## **L'émergence des SA et leur imposition au XIX<sup>e</sup> siècle**

L'existence d'entreprises organisées sur le principe de la SA est antérieure au XIX<sup>e</sup> siècle. Toutefois, ce n'est que dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle que leur nombre et leur poids économique s'accroissent considérablement.<sup>5</sup> Si les

---

<sup>3</sup> Le Tribunal fédéral adopte une jurisprudence constante qui autorise cette forme de «double imposition», voir : Jakob Steiger, *Die Besteuerung der nicht physischen Personen*, in: *Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 4/n°16 (1904), p. 127–131; Gerloff, *Die kantonale Besteuerung der Aktiengesellschaften*, p. 207–224; Raas, *Die Entstehung der Besteuerung*, p. 145–156.

<sup>4</sup> Etter, *Die Besteuerung der Aktiengesellschaften*, p. 22, 30–31, 36 et 93; Karlheinz Keck, *Die Entwicklung zur allgemeinen Einkommenssteuer in der Schweiz*, Stuttgart 1967, p. 223–224.

<sup>5</sup> Alfred Furrer, *Volkswirtschafts-Lexikon der Schweiz*, vol. 1, Berne 1885, p. 23–29. Bureau fédéral de la statistique, *Notice statistique sur les sociétés anonymes*, in: *Journal de statistique suisse* 1 (1904), p. 100–117, ici p. 100, 107.

activités des SA touchent alors à une grande diversité de secteurs économiques, c'est surtout dans le domaine des chemins de fer et dans le secteur financier (banques, assurances, sociétés financières) que des capitaux particulièrement élevés sont mobilisés. Relevant d'abord du domaine du droit cantonal, les dispositions juridiques concernant les SA sont centralisées dans le code des obligations fédéral en 1881.<sup>6</sup> En comparaison internationale, ces dispositions sont très peu contraignantes et la création de ces sociétés en Suisse est relativement simple, notamment en comparaison avec l'Allemagne. Ce facteur, entre autres, contribue à expliquer la forte densité de SA en Suisse à l'orée du XX<sup>e</sup> siècle.<sup>7</sup>

Le poids croissant des SA peut aussi se mesurer à l'aune des statistiques fiscales. À Zurich, des projections pour l'année 1900 estiment que les 323 sociétés (SA et coopératives)<sup>8</sup> imposées contribuent pour 12,5 % des recettes des impôts sur le revenu et la fortune.<sup>9</sup> Pour l'année 1909, leur part est estimée à près de 16,5 %.<sup>10</sup> Dans le cas de Saint-Gall les données à disposition sont plus riches, comme l'illustre le tableau suivant.

---

<sup>6</sup> Martin Lüpold, *Der Ausbau der «Festung Schweiz»: Aktienrecht und Corporate Governance in der Schweiz, 1881–1961*, Thèse de doctorat, Zurich, 2010, p. 58–66; Raas, *Die Entstehung der Besteuerung*, p. 35–50.

<sup>7</sup> Gerloff, *Die kantonale Besteuerung der Aktiengesellschaften*, p. 165–166; Sur l'attractivité de la place helvétique déjà au XIX<sup>e</sup> siècle, voir aussi Serge Paquier, *Swiss Holding Companies from the Midnineteenth Century to the Early 1930s. The Forerunners and Subsequent Waves of Creations*, in: *Financial History Review* 8/2 (2001), p. 163–182; Sur la dimension fiscale de cette politique d'attraction, Sébastien Guex, *The Emergence of the Swiss Tax Haven, 1816–1914*, in: *Business History Review* 95 (2021), p. 1–20, ici p. 6–10.

<sup>8</sup> Cet article se concentre sur l'imposition des SA, mais il faut noter que les coopératives sont soumises pour l'essentiel aux mêmes dispositions légales.

<sup>9</sup> Staatsarchiv des Kantons Zürich (StAZH), R 131 c.2, Berechnung der mutmasslichen Staatssteuererträge nach Massgabe des Kommissionalentwurfs betreffend das Gesetz über direkte Staatssteuern vom 10. Januar 1902, 05.02.1902, p. 2, tableaux IV et VI; Rechenschafts-Bericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat (Rechenschaftsbericht ZH) 1900, p. 273.

<sup>10</sup> Gesetz betreffend die direkten Steuern, 10.08.1912, Amtsblatt des Kantons Zürich (Amtsblatt ZH), p. 710; Rechenschaftsbericht ZH 1909, p. 210.

Année	Nombre de sociétés (SA+coopératives)	Impôts sociétés (frs) <sup>11</sup>	Impôts personnes physiques (frs)	Part des sociétés dans les impôts directs (%)
1864	6	24'569	289'966	7,8
1870	22	23'774	593'139	3,9
1885	72	91'144	806'779	10,2
1903	105	184'658	1'663'757	10,0
1904	104	203'393	1'698'065	10,7
1905	123	430'387	2'155'680	16,6
1916	271	849'445	2'657'930	24,2
1917	280	1'021'157	2'849'739	26,4

**Tab 1:** Impôt cantonal sur les sociétés (SA et coopératives) dans le canton de Saint-Gall, en francs nominaux. Source: Amtsbericht des Regierungsrathes an den Grossen Rath des Kantons St. Gallen über das Jahr (Amtsbericht SG) 1885, p. 271; ainsi que les Amtsberichte et comptes des années correspondantes.

Ce tableau montre non seulement l'importance croissante des sociétés du point de vue absolu, mais également relativement aux recettes fiscales totales.

Dans les deux cantons, ces recettes découlent essentiellement de quelques grandes sociétés, avant tout des banques et des assurances, comme le montrent les données suivantes pour l'année 1900.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> La statistique porte sur l'impôt cantonal sur les sociétés. Ne sont pas compris les impôts communaux, ni les éventuels impôts des actionnaires. Avant 1905, année de l'entrée en vigueur de la loi fiscale de 1903, l'impôt porte uniquement sur le bénéfice de la société; par la suite, il porte sur le bénéfice et le capital. Pour plus de détails, voir les références données ci-après concernant les lois fiscales de 1863 et 1903.

<sup>12</sup> Dans les deux cantons, les compagnies de chemins de fer bénéficient d'avantages fiscaux dans le cadre des concessions. Rechenschaftsbericht ZH 1871, p. 63; StAZH, MM 3.4, RRB 1890/0811, 01.05.1890; «Gesetzvorschlag betreffend Besteuerung der Eisenbahnunternehmungen», 06.12.1871, Amtsblatt des Kantons St. Gallen (Amtsblatt SG) 1871, p. 633–638; Staatsarchiv des Kantons St. Gallen (StASG), KA R.155–1–23, Subkommission für die Vorberatung des Staatssteuergesetzes, 02.03.1903, p. 3.

Zurich	Impôt cantonal (frs)	Saint-Gall	Impôt cantonal (frs)
Kreditanstalt	143'200	Stickerei Feldmühle	25'661
Zürich' Allgem. Unfallversich.-Ges.	81'904	Helvetia Feuer	24'072
Unfallversichg.-Ges. Winterthur	48'436	Helvetia Transport	16'376
Bank für elekt. Unternehmungen	47'366	Bankverein SG	12'326
Maschinenfabrik Oerlikon	39'292	Bank in St. Gallen	11'973
Leu & Co	30'840	Toggenburger Bank	10'000
Eidgenöss. Bank in Zürich	30'196	Kreditanstalt SG	8'994
Lokomotivfabrik	22'572	Konsumverein SG	6'112
Hypothekarbank Winterthur	16'164	Weberei Azmoos	4'319
Bank in Winterthur	15'744	Aktienbrauerei Wil	2'642
Total top 10	475'714	Total top 10	122'474
Ensemble (323 sociétés)	825'184	Ensemble (~100 sociétés)	166'049
% top 10 sur ensemble	57,65	% top 10 sur ensemble	73,76

**Tab 2:** Pour le canton de Saint-Gall, qui publie chaque année la contribution de toutes les sociétés, il s'agit des 10 sociétés payant le plus d'impôts. Pour le canton de Zurich, il s'agit des 10 plus grosses sociétés sur la trentaine retenue pour effectuer des projections. Source: Amtsbericht SG 1902, p. 352–355; StAZH, R 131.1.9, Zu den Entwürfen für ein zürcherisches Steuergesetz. [...] Im Auftrage der Finanzdirektion bearbeitet vom Kantonalen Steueramt, avril 1903, Table XV.

À Saint-Gall, les premières dispositions légales spécifiques aux SA remonte à la loi d'impôt sur le revenu du 25 mars 1863. Auparavant, les SA échappaient à l'impôt, suite à une décision du Tribunal cantonal en 1861. Ce dernier a estimé que les actions devaient être imposées directement et uniquement auprès des actionnaires.<sup>13</sup> La loi de 1863 soumet les SA à un impôt de 5 % sur le bénéfice net après déduction de 4 % du capital d'exploitation.<sup>14</sup> Par contre, les SA demeurent exonérées d'impôt sur le capital au niveau cantonal.<sup>15</sup> Pour

<sup>13</sup> Schanz, Die Steuern der Schweiz, vol. 2, p. 318.

<sup>14</sup> La déduction d'un intérêt propre sur la fortune et la sujexion au titre de l'impôt sur le revenu uniquement du rendement excédentaire est très courante au XIX<sup>e</sup> siècle, et persiste dans certains cantons jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, Etter, Die Besteuerung der Aktiengesellschaften, p. 37.

<sup>15</sup> J'utilise dans cet article systématiquement les termes de «bénéfice» (Ertrag) et «capital» (Kapital) pour parler de l'assiette fiscale des SA. Toutefois, les termes utilisés dans les lois sont les mêmes que pour le «revenu» (Einkommen ou Erwerb) et la «fortune»

le Petit Conseil, qui justifie cette exonération, la contribution fiscale des SA doit rester modeste afin de ne pas entraver le développement économique du canton.<sup>16</sup>

À Zurich, la loi du 24 avril 1870 prévoit la sujexion fiscale des «Korporationen» au même titre que les personnes physiques, mais ne contient aucune disposition plus précise.<sup>17</sup> C'est par le biais des mesures d'application et la pratique que l'imposition des SA se règle. Les premières instructions du Conseil d'État indiquent que les SA doivent fiscaliser leurs réserves, tandis que les actions doivent être imposées auprès des personnes qui les détiennent.<sup>18</sup> Le bénéfice est imposé après déduction d'un intérêt variant entre 4 % et 5 % du capital.

Par ailleurs, dans les deux cantons, des dispositions particulières régissent l'imposition des biens fonciers et immobiliers des SA au niveau communal. Ces biens sont imposés dans la commune où ils se situent et les hypothèques ne peuvent pas être déduites. Le but est d'éviter que les industries puissent se soustraire complètement à l'impôt dans ces communes – où elles génèrent des coûts importants, par exemple en termes d'infrastructures ou pour scolariser les enfants de la population ouvrière – en établissant leur siège dans une autre commune avec de faibles taux d'impôts.<sup>19</sup>

---

(*Vermögen*) des personnes physiques jusqu'en 1917 à Zurich et 1944 à Saint-Gall (bien qu'à Saint-Gall une révision en 1916 introduise déjà partiellement les notions de «bénéfice» et de «capital»). Pour l'introduction de la distinction entre ces notions par le canton de Bâle-Ville, voir la note 50 ci-dessous.

<sup>16</sup> StASG, KA R-155-1-13, Message du Conseil d'État, 14.11.1860, p. 8-9.

<sup>17</sup> Heinrich Ernst, *Die direkten Staatssteuern des Kantons Zürich im neunzehnten Jahrhundert*, Winterthur 1903, p. 103-185; Trachsler, *Die steuerpolitische Behandlung*, p. 17-20; Raas, *Die Entstehung der Besteuerung*, p. 50-70 et 163-170.

<sup>18</sup> Anleitung betreffend das bei der Selbstdatation des Vermögens und Einkommens zu beobachtende Verfahren, 22.06.1870, *Amtsblatt ZH*, p. 1208-1209.

<sup>19</sup> Voir par exemple, Bericht zum Gesetzesentwurf betreffend das Gemeindewesen, 07.06.1874, *Amtsblatt ZH*, p. 1177-1178; Othmar Müller, *Die Gemeindesteuern unter besonderer Berücksichtigung der politischen Gemeinde*. Separatdruck aus der «*Zeitschrift für schweizerische Statistik*», 1897, p. 8-9.

## L'imposition des sociétés dans la pratique: une source de conflits permanents

Le manque de réglementation claire ainsi que les pratiques changeantes des autorités fiscales provoquent de nombreux conflits entre les contribuables et les autorités fiscales.<sup>20</sup> Cet aspect peut être illustré par le long contentieux qui oppose la *Schweizerische Rentenanstalt* au gouvernement zurichois entre 1885 et 1891.

Le cas de la *Rentenanstalt* porte sur un poste intitulé «Gewinnfonds» dans son bilan (plus de 720'000 frs en 1870 et plus de 3,6 mios frs en 1887).<sup>21</sup> Selon la *Rentenanstalt*, elle doit pouvoir déduire ses engagements (la couverture des risques) envers les assurés, ce qui revient pratiquement à l'exonérer. Pour la période remontant à 1870, elle demande le remboursement de 363'964 frs (290'090 frs d'impôts contestés et 73'874 frs d'intérêts) par le canton et la ville de Zurich, sur un total d'impôts payés de 311'109 frs.<sup>22</sup> La *Rentenanstalt* affirme que les sociétés d'assurances concurrentes, sises en dehors de Zurich, seraient significativement moins imposées.<sup>23</sup> Sa capacité concurrentielle en souffrirait et elle menace de déplacer son siège si ses revendications ne sont pas entendues.

<sup>20</sup> Walter Wettstein, *Die Steuerreform im Kanton Zürich*, Zurich 1915, p. 17–18, 35–36, 54 et 114–128; Emil Richard, *Kaufmännische Gesellschaft und Zürcher Handelskammer 1873–1923*, Zürich 1924, vol. 2, p. 827–830; Hans Mötteli, *Die Besteuerung der Aktiengesellschaft*, p. 9.

<sup>21</sup> StAZH, R 138, *Steuerrückforderungsklage vor Bezirksgericht und Obergericht Zürich*, 1889, p. 42.

<sup>22</sup> StAZH, R 138, *Plainte au Tribunal fédéral du directeur Widmer, au nom de la Rentenanstalt, contre le canton de Zurich*, 15.09.1887, p. 13–15.

<sup>23</sup> Elle ne donne toutefois pas de chiffres et affirme uniquement que ce type de fonds est généralement exonéré, StAZH, R 138, *Copie d'une lettre du directeur Widmer, au nom de la Rentenanstalt, au Conseil fédéral*, 12.03.1888, p. 3 et 6. Une décennie plus tard, la *Rentenanstalt* explique que certaines compagnies concurrentes, notamment à Bâle-Ville, seraient même complètement exonérées, StAZH, R 131.2, *Eingabe der Schweizerischen Lebens- und Rentenanstalt in Zürich an die kantonsrätliche Komission für Vorberatung des Gesetzes betr. direkte Staatsteuer und Abänderung einiger Bestimmungen betr. Gemeindesteuern*, [31.01.1900], p. 5–6.

Une longue bataille judiciaire s'engage.<sup>24</sup> Le Tribunal fédéral se déclare incompétent, les tribunaux zurichois rendent des jugements contradictoires, tandis que le Conseil d'État ne reconnaît de toute manière pas la compétence de l'*Obergericht* en la matière. En 1891, avant que le conflit de compétences entre ces autorités ne soit tranché, un accord intervient entre la *Rentenanstalt*, le canton, et la ville de Zurich. La société doit désormais payer l'impôt sur 40 % du fond en question, tandis que le canton et la ville remboursent près de 115'000 frs.<sup>25</sup>

La *Rentenanstalt* dit maintenir son interprétation juridique, mais son Conseil de surveillance veut «um des Friedens Willen und aus Rücksicht auf anderweitige Interessen der Rentenanstalt den Wünschen der Staats- & Steuerbehörden so weit als möglich entgegenkommen».<sup>26</sup> Ces «autres intérêts» ne sont pas explicités dans les sources consultées. Il s'agit probablement de réduire les risques judiciaires, mais aussi d'éviter que des démarches législatives particulières ne soient entreprises à son encontre.<sup>27</sup>

En plus des dissensions avec les autorités fiscales, les changements dans l'application de la loi provoquent aussi des conflits entre les contribuables eux-mêmes. Par exemple, en 1903, la compagnie d'assurance *Helvetia* se plaint d'être défavorisée par rapport à la *Rentenanstalt*, qui aurait passé un

---

<sup>24</sup> De nombreuses sources relatives à la procédure judiciaire et aux négociations se trouvent dans le dossier StAZH, R 138.

<sup>25</sup> StAZH, R 138, Copie d'une lettre du directeur de la *Rentenanstalt* Widmer au Steuervorstand de la ville de Zurich, 02. 04. 1891.

<sup>26</sup> StAZH, R 138, Auszug aus dem Protokoll des Aufsichtsrates vom 8. April 1891.

<sup>27</sup> Ces risques sont réels. Sur le plan législatif, au début des années 1880, la Commission de gestion du Grand Conseil propose en effet une législation spéciale pour l'imposition des assurances. Sur le plan judiciaire, le Grand Conseil tranche le conflit de compétences en faveur du Conseil d'État en 1902. Bericht und Antrag der Kommission des Kantonsrates für Prüfung des Rechenschaftsberichtes des Regierungsrathes und des Jahresberichtes des Kirchenrathes betreffend das Jahr 1882, Amtsblatt ZH 1883, p. 488; Kantonsratsprotokolle des Kantons Zürich (KRPZH), 17.08.1903, p. 634–650.

nouvel accord en 1901 l'exonérant d'impôts sur son bénéfice.<sup>28</sup> Ce genre de récriminations est assez fréquent.<sup>29</sup>

À Saint-Gall, la situation est similaire. Dans son rapport d'activité pour l'année 1900, le Département des finances admet ouvertement que le manque de clarté des dispositions fiscales en ce qui concerne l'imposition des entreprises l'oblige à passer des accords afin de régler les conflits.<sup>30</sup>

Bien entendu, ces conflits découlent avant tout d'intérêts divergents du point de vue économique et financier. Cependant, les lacunes des dispositions législatives, en matière de sujétion et d'assiette fiscale, mais aussi en ce qui concerne la procédure d'imposition et la délimitation des compétences des autorités fiscales, rendent leur résolution particulièrement difficile, longue et incertaine.

### **Les débats et pressions pour renforcer l'imposition des sociétés au tournant du XX<sup>e</sup> siècle**

Dans les deux cantons, pendant le dernier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle, plusieurs forces sociales revendentiquent une fiscalité plus progressive, dont notamment une contribution fiscale accrue des SA. Ces revendications doivent être comprises dans le contexte plus large de l'opposition croissante à la concentration du pouvoir des grands capitalistes. Ce phénomène s'incarne notamment dans le mouvement démocratique.<sup>31</sup> Celui-ci débouche sur la création du Parti démocratique, qui agrège un électorat ouvrier ainsi que des couches de la petite et moyenne bourgeoisie autour de revendications demandant un accroissement des droits populaires et une politique sociale renforcée. En conjonction avec le Parti

<sup>28</sup> StAZH, R 145, Lettre de recours de l'avocat H. Weisflog, représentant l'*Helvetia*, au Conseil d'État, octobre 1901; *Ibid.*, Lettre du président Wiedemann et du directeur Egli de l'*Helvetia* au directeur des finances H. Ernst, 12.11.1901.

<sup>29</sup> StAZH, RR I 192.57, Protokoll der Finanzdirektion (PF), 15.10.1909, nr. 755; StAZH, RR I 192.66, PF, 06.03.1918, nr. 225.

<sup>30</sup> Amtsbericht SG 1900, p. 335, 343–344.

<sup>31</sup> Erich Gruner, *Die Parteien in der Schweiz*, 2e édition, Berne 1977, p. 77–86; Martin Schaffner, *Die demokratische Bewegung der 1860er Jahre. Beschreibung und Erklärung der Zürcher Volksbewegung von 1867*, Bâle 1982.

démocratique, les revendications fiscales progressistes sont aussi activement portées par la Société du Grütli. Dans le canton de Saint-Gall, cette dernière revendique explicitement une imposition renforcée des SA, dont la position est jugée privilégiée par rapport aux autres contribuables.<sup>32</sup> Dans le canton de Zurich, elle demande un droit de timbre sur les actions et obligations.<sup>33</sup>

Le mécontentement de ces couches sociales prend aussi des formes plus radicales suite à la dépression économique des années 1870–1880. La petite bourgeoisie agricole est notamment mobilisée par le mouvement des *Bauernbünde* au début des années 1890.<sup>34</sup> Ce dernier adopte une rhétorique antimoderniste et anticapitaliste. Il revendique dans ce cadre des mesures fiscales défavorables aux milieux du commerce et de l'industrie.<sup>35</sup> La remise en cause du libéralisme manchestérien – dont la SA est une forme emblématique – traverse également la petite bourgeoisie commerciale et industrielle.<sup>36</sup> La

---

<sup>32</sup> Stadtarchiv St. Gallen, ASP 1.76, Protokoll des Kantonal-Vorstandes des st. gallisch. Grütli-Vereins. Sitzung des Kantonal-Komite mit dem demokratischen Komite 02.02. [1898]; *Ibid.*, Delegiertenversammlung des Kantonalverbandes st. gallischer Grütli- und Arbeitervereine, 27.03.1898.

<sup>33</sup> StAZH, R 131.1.6, Lettre du Kantonalvorstand zürcherischer Grütli- und Arbeitervereine au Conseil d'État, 28.04.1892; Voir aussi StAZH, R 131.1.6, Kreisschreiben an die Sektionen des Kantonalverbandes zürcher. Grütli und Arbeitervereine, 01.12.1891.

<sup>34</sup> Jacob Ammann, *Der zürcherische Bauernbund (1891–1904). Ein Beitrag zur Bauernbewegung im Kanton Zürich*, Zurich 1925; Werner Baumann, *Bauernstand und Bürgerblock*. Ernst Laur und der Schweizerische Bauernverband 1897–1918, Zurich 1993, p. 60–64; Christine Odermatt, Zwischen «Idealpolitik» und «Magenfrage». Die Entstehung der Bauernpolitischen Vereinigung des Kantons St. Gallen (1914–1919), Mémoire de master, Zurich 2011, p. 1–2 et 16–17.

<sup>35</sup> Archiv für Zeitgeschichte (AfZ), IB-ZHK, A.3.2.1.3, Vorstand Handelskammer, 21.12.1895, p. 291–292, et 18.01.1896 p. 283–284; Die Steuerinitiative des Bauernbundes, in: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, 19.03.1896.

<sup>36</sup> Erich Gruner (Hg.), *Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz, 1880–1914. Soziale Lage, Organisation und Kämpfe von Arbeitern und Unternehmern, politische Organisation und Sozialpolitik*, Zürich 1988, vol. 2/2, p. 1373–1410; Albert Tanner, *Arbeitssame Patrioten – wohlstandige Damen. Bürgertum und Bürgerlichkeit in der Schweiz 1830–1914*, Zurich 1995, p. 506–514 et 672–680; Cédric Humair, *Développement économique et État central (1815–1914). Un siècle de politique douanière suisse au service des élites*, Berne 2004, p. 11, 317–320, 438–448 et 467–471.

période est aussi marquée par la montée en puissance du mouvement ouvrier et l'émergence du Parti socialiste comme force politique. Dans le canton de Saint-Gall, l'aile chrétienne-sociale au sein du Parti conservateur capte une part importante de l'électorat ouvrier catholique et défend des positions proches du Parti démocratique sur les questions économiques et financières.<sup>37</sup>

En plus des revendications de ces forces sociales, les besoins croissants des finances publiques jouent également un rôle important. Dans le canton de Saint-Gall, la révision de la Constitution en 1890 accroît significativement les besoins financiers du canton pour prendre en charge une série de nouvelles mesures sociales.<sup>38</sup> À Zurich, en plus du canton, ce sont surtout les communes qui ont besoin de nouvelles recettes fiscales.<sup>39</sup> En particulier, l'assainissement financier des communes rurales devient un enjeu important des débats relatifs à la crise affectant la paysannerie. L'imposition renforcée des SA figure à ce titre en bonne place parmi les mesures envisagées.<sup>40</sup> Le but est d'augmenter les recettes fiscales de l'État – en imposant surtout les autres classes sociales, dont les milieux capitalistes – afin de permettre un certain nombre de dispositions favorables à la paysannerie.<sup>41</sup>

Enfin, les gouvernements des deux cantons tentent depuis des décennies, sans succès, de mener des réformes afin de lutter contre la fraude massive qui gangrène leurs systèmes fiscaux. L'imposition des SA est considérée à ce titre

---

<sup>37</sup> Walther Baumgartner, *Die Christlichsoziale Partei des Kantons St. Gallen 1911–1939. St. Galler Arbeiterschaft und Angestellte zwischen Katholizismus und Sozialismus*, St.-Gall 1998, p. 29–43 et 395.

<sup>38</sup> Otmar Voegtle, *Der Kanton St. Gallen auf dem Weg zur Verfassung von 1890*, Zürich 1969, p. 236–242.

<sup>39</sup> Bericht der Staatsrechnungsprüfungskommission an den Kantonsrat über die Staatsrechnung 1897, 25.11.1898, *Amtsblatt ZH*, p. 1018–1019 et 1041.

<sup>40</sup> KRPZH, 11.03.1891, p. 31–32; StAZH, R 131.1.6, *Procès-verbaux de la 1. Section der XXI<sup>e</sup> Kommission [für Hebung des Notstandes in der Landwirtschaft]*, programme de décembre 1891.

<sup>41</sup> Bericht der Siebnerkommission für Antragstellung zur Hebung des Notstandes der Landwirtschaft an den Kantonsrath, 24.02.1893, *Amtsblatt ZH*, p. 242–259; Voir aussi Bericht über die Thätigkeit des zürcherischen landw. Vereins und seiner Zweigvereine für 1891, p. 1 et 6–7.

comme un moyen d'atteindre les capitaux mobiliers (actions, obligations) qui échappent sinon trop facilement à l'impôt.<sup>42</sup>

## Le projet de la *Handelskammer* de Zurich de 1901

En octobre 1899, le Conseil d'État zurichois présente un vaste projet de réforme. Il prévoit une imposition renforcée des SA, justifiée en particulier par les avantages concurrentiels que procure cette forme juridique.<sup>43</sup> Il entend également introduire une imposition à la source des obligations et étendre de manière considérable les moyens de contrôle des autorités fiscales. Les SA sont comprises dans le projet comme un maillon de la lutte contre la fraude fiscale, qui est présentée comme l'objectif central de la réforme.<sup>44</sup>

Le tableau suivant offre une comparaison des recettes fiscales issues de l'imposition des SA entre le droit en vigueur, ce projet, ainsi que ceux qui suivront jusqu'en 1902.

	Loi 1870 (frs)	Conseil d'État 1899 (frs)	Handelskammer (frs)	Commission 1902 (frs)
30 sociétés	568'619	1'578'205	610'863	1'115'477
Estimation totale	825'184	2'578'650	860'863	1'822'577

**Tab. 3:** Estimations des recettes fiscales en francs sur la base des taxations pour 1900 sous le droit en vigueur (Loi 1870), sous le projet du Conseil d'État de 1899, de la Handelskammer en 1901/1902 et de la Commission du Grand Conseil en 1902. Source: StAZH, R 131.1.9, Zu den Entwürfen für ein zürcherisches Steuergesetz. [...] Im Auftrage der Finanzdirektion bearbeitet vom Kantonalen Steueramt, avril 1903, Tables XV–XVIII.

<sup>42</sup> Botschaft des Regierungsrates des Kantons St. Gallen an den Grossen Rat desselben zum Gesetzesentwurf vom 14. März 1899 betreffend die direkten Staatssteuern, 17.04. 1899, Amtsblatt SG, vol. 1, p. 349–355.

<sup>43</sup> Pour une discussion plus détaillée des justifications théoriques apportées à l'époque pour des impôts spéciaux sur les SA, Gerloff, Die kantonale Besteuerung der Aktiengesellschaften, p. 225–227.

<sup>44</sup> Gesetz betreffend direkte Staatssteuer und Abänderung einiger Bestimmungen betreffend Gemeindesteuern, 16.10.1899, Amtsblatt ZH, p. 991 et 999–1001.

Ce projet du Conseil d'État provoque immédiatement des réactions très négatives des milieux du commerce et de l'industrie.<sup>45</sup> Ils jugent que la charge fiscale qui en découlerait pour les SA est beaucoup trop élevée et que sa conséquence serait une fuite massive des capitaux. Toutefois, c'est l'intervention de la *Handelskammer* qui se révèle décisive. La démarche mérite que l'on s'y arrête, car au-delà de Zurich et Saint-Gall, elle exerce une influence sur tout le territoire fédéral, et cela jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale au moins.

Dans un premier temps, la *Handelskammer* entreprend une étude détaillée afin de préparer les matériaux pour ses «vertrauten Mitglieder» au sein de la Commission du Grand Conseil nommée pour délibérer sur le projet du Conseil d'État.<sup>46</sup> Parmi ces membres de confiance, on compte le président de cette commission, le président radical de la ville de Zurich Robert Billeter, ainsi que Paul Usteri, directeur de la *Schweizerische Rentenanstalt* et membre de la Direction de la *Handelskammer*.<sup>47</sup>

L'étude de la *Handelskammer* est préparée par son secrétaire, Emil Richard, puis soumise à une commission interne, composée de quatre personnalités très influentes: Hans Wunderly-von Muralt, directeur de l'une des plus importantes filatures du pays, président de la *Handelskammer* et de l'Union Suisse du Commerce et de l'Industrie; Julius Frey, directeur du Crédit Suisse; P. Usteri; Eduard Graf, président de la Banque cantonale de Zurich et élu démocrate au Grand Conseil.<sup>48</sup> Finalement, un système proposé par E. Richard, inspiré de la législation de Bâle-Ville, est retenu.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Pour une description en détail du projet du Conseil d'État et une discussion des principales réactions, voir Ernst, *Die direkten Staatssteuern des Kantons Zürich*, p. 220–248.

<sup>46</sup> AfZ, IB-ZHK, A.3.2.1.3, Vorstand Handelskammer, 21.10.1899, p. 133–134.

<sup>47</sup> AfZ, IB-ZHK, A.3.2.1.3, Vorstand Handelskammer, 12.01.1900, p. 161.

<sup>48</sup> AfZ, IB-ZHK, A.3.2.1.3, Vorstand Handelskammer, 22.05.1899, p. 174–175.

<sup>49</sup> Il est avant tout jugé avantageux pour sa simplicité et sa prévisibilité. AfZ, IB-ZHK, A.3.2.1.3 Kommissionssitzung der Zürcher Handelskammer, 07.11.1900, 14.11.1900, 21.11.1900 et 28.11.1900. Le canton de Bâle-Ville est le premier canton en Suisse à réviser son droit fiscal afin d'introduire un système complètement séparé, systématique et cohérent, pour l'imposition des SA. Jusqu'en 1879, le canton de Bâle-Ville n'impose pas les SA. En 1879, une «patente», soit un faible impôt sur le capital actionnarial, est introduite. C'est surtout la loi fiscale du 14 octobre 1889 qui marque une rupture, avec un

Toutefois, sur proposition de J. Frey, il doit être adapté afin d'imposer plus fortement les sociétés avec peu de capitaux qui réalisent des bénéfices très élevés, par exemple à travers des activités spéculatives.<sup>50</sup>

La *Handelskammer*, par la voix de son secrétaire E. Richard, intervient publiquement avec l'édition en mars 1901 d'une brochure de 172 pages adressée au Grand Conseil de Zurich.<sup>51</sup> Ce projet propose d'imposer les bénéfices à un taux variant en fonction de la rentabilité de l'entreprise, ce qui constitue alors, à ma connaissance, une innovation. Selon les estimations livrées dans le projet, l'imposition des SA serait légèrement accentuée par rapport au droit en vigueur.<sup>52</sup> Les milieux du commerce et de l'industrie acceptent une augmentation modérée de la contribution des SA pour plusieurs raisons.<sup>53</sup>

---

système qui impose le capital et le bénéfice à des taux fixes. Cette loi marque aussi le passage de l'usage des termes «bénéfice» au lieu de «revenu» et de «capital» au lieu de «fortune» en ce qui concerne l'imposition des sociétés, afin de bien définir et distinguer l'assiette fiscale des SA par rapport à celles des personnes physiques, Gerloff, *Die kantonale Besteuerung der Aktiengesellschaften*, p. 203–205 ; Etter, *Die Besteuerung der Aktiengesellschaften*, p. 3, 19, 31. Sur la question de la distinction des notions à la base de la définition des assiettes fiscales entre SA et personnes physiques, voir aussi Raas, *Die Entstehung der Besteuerung*, p. 2, 62–70, 77–87.

<sup>50</sup> AfZ, IB-ZHK, A.3.2.1.3, Kommissionssitzung der Zürcher Handelskammer, 28.11.1900, p. 34–36.

<sup>51</sup> Emil Richard, *Vorschläge zur Revision des Staatssteuergesetzes des Kantons Zürich*, Zürich 1901.

<sup>52</sup> Ces estimations reposent toutefois sur un nombre limité d'exemples. La brochure souligne que les statistiques disponibles ne permettent pas de véritables projections, voir: Richard, *Vorschläge zur Revision des Staatssteuergesetzes des Kantons Zürich*, p. 155–157 et 166. Pour les projections ultérieures de l'administration fiscale, voir le tableau 3.

<sup>53</sup> La situation présente certaines analogies avec les luttes qui se déroulent autour de l'imposition des sociétés aux États-Unis à la même période, Monty Hindman, *The Rise and Fall of Wealth Taxation: an Inquiry into the Fiscal History of the American States*, Thèse de doctorat, University of Michigan 2010, p. 19–21, 207–208, 278–281, 303–304, 319–320, 335–337 ; Voir aussi Steven A. Bank, *From Sword to Shield. The Transformation of the Corporate Income Tax, 1861 to Present*, Oxford 2010, p. 1–110.

Parmi eux, une fraction importante admet la nécessité d'augmenter les moyens financiers de l'État, du moins dans une certaine mesure.<sup>54</sup> Or, une augmentation des recettes fiscales ne peut pas se faire exclusivement au détriment des autres classes sociales. La *Handelskammer* juge préférable d'offrir une augmentation modérée des impôts sur les SA, plutôt que de s'accrocher à des positions largement rejetées par le corps électoral.<sup>55</sup> C'est également un prix jugé acceptable pour renforcer la sécurité juridique et mieux encadrer les pratiques, souvent jugées arbitraires, des autorités fiscales.<sup>56</sup>

Surtout, cette augmentation modérée de l'imposition des SA s'inscrit dans un programme fiscal plus large visant à réduire les taux d'impôt sur les détentrices et les détenteurs privés de capitaux, comme le souligne la brochure de mars 1901 :

Dieses System setzt dann aber auch gleichzeitig voraus, dass auf der einen Seite der Steuerfuß für die allgemeine Einkommensteuer herabgesetzt und die Aktionäre damit etwälchermaassen [sic] entlastet werden, und dass auf der andern Seite die der Aktiengesellschaft auferlegte Steuer für diese auch erträglich sei.<sup>57</sup>

Dans un premier temps, les milieux du commerce et de l'industrie ne parviennent pas à imposer leurs vues. En commission du Grand Conseil, ils font face à une alliance des élus démocrates, socialistes et des représentants des milieux agricoles qui soutiennent une imposition considérablement

---

<sup>54</sup> Conrad Cramer-Frey, Zürcherische kantonale Aufgaben, in: NZZ, 01.12.1896.

<sup>55</sup> Les considérations référendaires occupent une place importante dans les débats internes de la *Handelskammer*: AfZ, IB-ZHK, A.3.2.1.3, Kommissionssitzung der Zürcher Handelskammer, 31.05.1900 p. 1, 21.11.1900 p. 29. En 1904, le Crédit Suisse considère qu'une loi qui n'augmente pas la pression fiscale sur les SA n'a aucune chance d'être acceptée lors d'un vote populaire, StAZH, R 131.2, Lettre du Crédit Suisse à la *Handelskammer*, 05.12.1904.

<sup>56</sup> Emil Richard, Zur Steuerreform im Kanton Zürich. Dritte Eingabe der Zürcher Handelskammer an den Kantonsrat des Kantons Zürich, Zürich 1905, p. 7; Zürcher Handelskammer, Bericht über Handel und Industrie im Kanton Zürich für das Jahr 1915, p. 20 et 22; Zur Volksabstimmung über das Steuergesetz, in: NZZ, 13.11.1917.

<sup>57</sup> Richard, Vorschläge zur Revision, p. 148.

renforcée des SA.<sup>58</sup> Les délibérations de cette commission débouchent en 1902, en ce qui concerne les SA, sur un projet à mi-chemin entre le projet du Conseil d'État de 1899 et les propositions de la *Handelskammer*.<sup>59</sup> Ce projet provoque une deuxième publication de la *Handelskammer*, qui juge le projet trop compliqué et imposant de manière excessive les SA.<sup>60</sup>

Malgré cette seconde publication et les efforts de R. Billeter, qui agitent le spectre d'une fuite des SA dans d'autres cantons, le Grand Conseil suit les recommandations de sa commission et renforce même les taux prévus pour les SA.<sup>61</sup> Jusqu'en 1904, une large majorité du corps législatif zurichois rejette donc les propositions de la *Handelskammer*. Ces dernières trouvent par contre un terrain favorable dans le canton voisin.

## Les lois fiscales de 1903 et 1916 à Saint-Gall

Au tournant du siècle, le canton de Saint-Gall entreprend une profonde réforme de son système fiscal.<sup>62</sup> En ce qui concerne l'imposition des sociétés, la commission du Grand Conseil décide quasi unanimement, en janvier 1903, de s'inspirer du projet de la *Handelskammer*.<sup>63</sup> Le but, selon le rapport de la Commission, est de mettre fin à la «position privilégiée» des SA par rapport aux contribuables privés dans le droit alors en vigueur, mais de rester dans «einem für diese Unternehmungen durchaus erträglichen Rahmen».<sup>64</sup>

---

<sup>58</sup> StAZH, Z 395.155, Kommission für das Gesetz betreffend die direkten Steuern (Commission GC), 23.08.1901.

<sup>59</sup> Voir le Tableau 3 ci-dessus.

<sup>60</sup> Emil Richard, *Zur Steuerreform im Kanton Zürich. Zweite Eingabe der Zürcher Handelskammer an den h. Kantonsrat des Kantons Zürich*, Zürich 1902, p. 11–17.

<sup>61</sup> KRPZH, 09.11.1903, p. 756–764 et 28.03.1904, p. 1130–1132.

<sup>62</sup> Franz Xaver Stampfli, *Die Steuern des Kantons St. Gallen 1890–1922*, Uznach 1929, p. 5–18.

<sup>63</sup> StASG, KA R.155–1–23, Grossrätliche Kommission für die Vorberatung des Staatssteuergesetzes, 26.01.1903, p. 4–5; StASG, KA R.155–1–23, Subkommission für die Vorberatung des Staatssteuergesetzes, 02.03.1903.

<sup>64</sup> Bericht der grossrätliche Kommission zum Kommissionalentwurf vom 24. April 1903 betreffend das Gesetz über die direkten Staatssteuern, 24.04.1903, Amtsblatt SG, vol. 1, p. 504–509, cit. p. 504 et 507.

Il faut garder à l'esprit que ces contribuables privés recouvrent de nombreuses personnes qui mènent leurs affaires nom propre, dont notamment dans le grand commerce, particulièrement importants à Saint-Gall.<sup>65</sup> Par ailleurs, le Conseil d'État de Saint-Gall exclut d'emblée de prendre des mesures strictes pour lutter contre la fraude fiscale.<sup>66</sup>

Lors des délibérations législatives, aucune opposition significative ne se manifeste sur la question des SA.<sup>67</sup> La contribution envisagée pour ces dernières est jugée acceptable par l'avocat radical Robert Forrer, chef de file de son parti sur les questions fiscales. De son côté, l'*Ostschweiz*, l'organe du Parti conservateur, défend également une imposition renforcée des SA.<sup>68</sup> Au final, la loi de 1903 prévoit une imposition du bénéfice progressif en fonction de la rentabilité et introduit un impôt sur le capital. De plus, la réforme renforce modérément la procédure d'imposition concernant l'ensemble des contribuables afin de réduire la fraude fiscale. Sur le plan financier la révision de la loi fiscale permet de doubler la contribution des SA lors de la première application de la nouvelle loi en 1905.<sup>69</sup>

Toutefois, la nouvelle législation demeure très problématique du point de vue des autorités fiscales. En 1912, par exemple, des lacunes dans la définition de la matière imposable sont utilisées par le Crédit Suisse – représentée par le même R. Forrer – pour éviter l'imposition de bénéfices à

---

<sup>65</sup> Sur la tradition, dans le secteur du négoce, de mener les affaires en nom propre, voir Lea Haller, *Transithandel. Geld- und Warenströme im globalen Kapitalismus*, Berlin 2019, p. 77–78; sur la position centrale du grand commerce international dans la structure économique saint-galloise, voir Eric Häusler, Caspar Meili, *Swiss Embroidery. Erfolg und Krise der Schweizer Stickerei-Industrie 1865–1929*, St.-Gall 2015, p. 31.

<sup>66</sup> Par exemple, contrairement au gouvernement zurichois, il exclut d'imposer les détentrices et détenteurs d'obligations à la source, *Botschaft des Regierungsrates des Kantons St. Gallen an den Grossen Rat desselben zum Gesetzesentwurf vom 18. März 1902 betreffend die direkten Staatssteuern*, 03.05.1902, *Amtsblatt SG*, vol.1, p. 427.

<sup>67</sup> *Ordentliche Frühjahrssession des Grossen Rates*, in: *St. Galler Tagblatt*, 27.05.1903.

<sup>68</sup> *Zur Revision des Steuergesetzes*, in: *Die Ostschweiz*, 27.01.1902; voir aussi, édité aux presses de la *Ostschweiz*, *Bilder aus dem St. Gallischen Steuerwesen im Jahre 1903*, St.-Gall 1903, p. 28 (StASG, KA R.155–1–23).

<sup>69</sup> Voir le Tableau 1 ci-dessus.

hauteur de 1,5 mio frs suite à un recours au Tribunal fédéral.<sup>70</sup> De plus, l'administration fiscale n'a pas accès aux pièces justificatives des sociétés, mais uniquement aux comptes et bilans publiés, tandis que la loi ne prévoit pas de sanction en cas de fraude sur le revenu (soit le bénéfice concernant les SA).<sup>71</sup>

Ces problèmes, conjugués au besoin croissant de recettes fiscales du canton pour faire face aux conséquences de la Première Guerre mondiale, mènent à la première révision partielle de la loi de 1903 avec la *Nachtragsgesetz* de 1916. Celle-ci se concentre uniquement sur l'imposition des sociétés, dont la position est à nouveau jugée trop privilégiée par un large éventail des forces politiques.<sup>72</sup> Dans ce contexte, la majorité des dirigeants du Parti radical estime nécessaire de procéder à une refonte du système fiscal du canton afin d'accroître les recettes fiscales en procédant à un report de la charge fiscale sur le «Besitz».<sup>73</sup> La réforme de l'imposition des SA est considérée par ceux-ci comme le premier pas de ce programme.

Lors des délibérations sur cette révision, R. Forrer – l'avocat du Crédit Suisse – endosse en tant que président de la commission du Grand Conseil le rôle de médiateur entre le Département des finances, qui soutient un

---

<sup>70</sup> Amtsbericht SG 1911, p. 306–308; Amtsbericht SG 1912, p. 405–413; Amtsbericht SG 1913, p. 252–253; Entscheidungen des Kantonsgerichtes des Kantons St. Gallen und der Rekurskommission im Jahre 1913, p. 7–23; sur le rôle de R. Forrer comme avocat du Crédit Suisse, StASG, KA R.155–1–27, *Nachtragsgesetz zum Gesetz betreffend die direkten Staatssteuern vom 28. Dezember 1903*, Bulletin sténographique (BltStn), 22.11.1916, p. 100–101.

<sup>71</sup> Botschaft des Regierungsrates des Kantons St. Gallen an den Grossen Rat desselben über den Entwurf des *Nachtragsgesetzes zum Gesetz betreffend die direkten Staatssteuern vom 28. Dezember 1903*, 03.02.1916, Amtsblatt SG, vol. 1, p. 221–225; Bericht der Grossräthlichen Kommission über das *Nachtragsgesetz zum Gesetz betreffend die direkten Staatssteuern vom 28. Dezember 1903*, 06.11.1916, Amtsblatt SG, vol. 2, p. 661–674.

<sup>72</sup> Zur Besteuerung der anonymen Gesellschaften, in: St. Galler Tagblatt, 16.02.1916; StASG, KA R.155–1–28, Grossräthliche Kommission für das *Nachtragsgesetz betreffend die Besteuerung der Aktiengesellschaften und Erwerbsgenossenschaften*, 26.04.1916.

<sup>73</sup> StASG, W 353/02, Freisinnig-Demokratische Partei des Kantons und der Stadt St. Gallen, Bericht des Sekretariates pro 1916, avril 1917, p. 9; StASG, W 353/03, Protokoll-Buch der liberalen Partei des Kantons St. Gallen, Zentralkomité, 01.12.1915 et 10.05.1917.

renforcement plus marqué de l'imposition des sociétés, et les représentants de l'industrie, avant tout l'industriel radical Georges Heberlein, qui opposent cette fois-ci une résistance beaucoup plus visible à un renforcement de l'imposition des SA.<sup>74</sup>

La loi promulguée comble les lacunes les plus criantes du droit de 1903.<sup>75</sup> Toutefois, dans le but de se positionner avantageusement dans la concurrence fiscale intercantonale et internationale, l'imposition des SA demeure plus faible que dans le projet originel du Conseil d'État.<sup>76</sup> Le texte est adopté par le Grand par 128 voix contre 1 et entre en vigueur sans référendum.<sup>77</sup> Il rapporte des recettes supplémentaires estimées à 200'000 frs en 1917, soit une augmentation de la contribution des SA de l'ordre de 25 %.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> StASG, KA R.155–1–27, Entwurf von Dr. R. Forrer für die grossrätliche Kommissionalverhandlung vom 8. Juli 1916, 08.07.1916; StASG, KA R.155–1–28, Grossrätliche Kommission für die Beratung der Finanzvorlage, 08.07.1916 et 17.07.1916.

<sup>75</sup> Avant tout la niche fiscale utilisée par le Crédit Suisse et le droit pour l'administration fiscale de consulter les pièces comptables justificatives des SA, Bericht der Grossrätlichen Kommission über das Nachtragsgesetz zum Gesetz betreffend die direkten Staatssteuern vom 28. Dezember 1903, 06.11.1916, Amtsblatt SG, vol. 2, p. 661–674.

<sup>76</sup> Les recettes fiscales *supplémentaires* qui découleraient de la révision sont estimées à près de 190'000 frs pour le projet du Conseil d'État, contre près de 140'000 frs pour le projet de la commission, alors que les recettes fiscales provenant des SA sont à ce moment d'un peu plus de 800'000 frs (voir tableau 1); StASG, KA R.155–1–27, Steuerertrag des Art. 21, [s.d.], et KA R.155–1–28, grossrätlichen Kommission für die Beratung der Finanzvorlage, 17.07.1916, p. 6.

<sup>77</sup> StASG, KA R.155–1–27, BltStn, 30.11.1916.

<sup>78</sup> Les recettes fiscales des SA s'élevant à un peu plus de 1 mio frs en 1917 (voir tableau 1). Pour l'estimation des recettes supplémentaires générées par la révision, voir StASG, KA R.155–1–26, Zwischenbericht betreffend das kantonale Finanzprogramm und den Gesetzesentwurf über die Defizitsteuer, 09.11.1917, p. 2–3.

## La loi fiscale du canton de Zurich de 1917

Revenons à Zurich, après l'adoption d'un premier projet par le Grand Conseil en 1904. Ce dernier décide de soumettre le résultat de sa première lecture à une large consultation publique.<sup>79</sup> Cette démarche inhabituelle résulte d'une demande de R. Billeter, qui argue des risques référendaires, particulièrement importants en ce qui concerne les objets fiscaux. Dans ce cadre, toutes les prises de position, à l'exception d'une seule, réclament que les SA soient moins imposées que dans le projet du Grand Conseil.<sup>80</sup>

La position des milieux des arts et métiers à cet égard est particulièrement intéressante. En 1900, lors d'une assemblée du Gewerbeverband de la ville de Zurich, plusieurs participants critiquent les SA, à l'exemple d'un certain Herzog déclarant que «die Handwerker werden nicht von den Steuern erdrückt, sondern von den Aktiengesellschaften».<sup>81</sup> Mais dans les années qui suivent, R. Billeter assure la promotion du projet de la Handelskammer auprès du Gewerbeverband, en insistant notamment sur le risque de fuite de SA hors du canton et les conséquences négatives qui en résulteraient pour les petites entreprises.<sup>82</sup> Dès lors, en 1905, le Gewerbeverband soutient officiellement le projet de la *Handelskammer*.<sup>83</sup>

A noter que cette convergence entre le Gewerbeverband et la *Handelskammer* se produit à un moment où le patronat resserre ses rangs dans sa lutte contre le mouvement ouvrier et l'intensification des grèves.<sup>84</sup> Cela se matérialise entre autres par la création du *Bürgerverband* de la ville de Zurich

---

<sup>79</sup> KRPZH, 25.10.1904, pp. 1313–1314.

<sup>80</sup> StAZH, R 131.2, Volkswünsche, 02.10.1905, p. 13–15.

<sup>81</sup> Archives du Gewerbeverband de la ville de Zürich (AGvZH), Ordentl. Monatsversammlung, 29.01.1900, p. 45–46.

<sup>82</sup> AGvZH, I. Monatsversammlung, 19.03.1903, p. 113; Versammlung zur Erklärung der Steuergesetzvorlage, 23.11.1904.

<sup>83</sup> AGvZH, I. Verbandsversammlung, 07.07.1905, p. 118; pour la décision préalable des organes dirigeants, II. Kommissionssitzung zur Behandlung der kant. Steuergesetzvorlage, 06.01.1905, p. 236; voir aussi Eduard Boos-Jegehr, Orientierende Bemerkungen zum neuen zürcher. Steuergesetzentwurf. Im Auftrage des Vorstandes des zürcher. Handwerks- und Gewerbevereins, Pfäffikon 1904, p. 3, 9–10 et 12–13.

<sup>84</sup> Pierre Eichenberger, Mainmise sur l'État social. Mobilisation patronale et caisses de compensation en Suisse (1908–1960), Neuchâtel 2016, p. 85–108.

en 1905 sous la direction du président du *Gewerberverband* Eduard Boos-Jegher.<sup>85</sup> Cette organisation tisse d'étroits liens avec le grand patronat zurichois, notamment par l'intermédiaire du secrétaire de la *Handelskammer* E. Richard.<sup>86</sup>

De son côté, le Parti socialiste est relativement divisé sur l'attitude à adopter au regard de la révision fiscale, mais l'imposition des SA ne constitue pas une priorité et il s'exprime peu sur la question.<sup>87</sup>

La procédure de consultation organisée par le Grand Conseil est aussi l'occasion pour la *Handelskammer* de revenir à la charge. Elle met en avant les bons résultats obtenus avec la révision saint-galloise de 1903 et insiste sur les risques de délocalisation de SA hors du canton: elle affirme que le Crédit Suisse aurait déjà «pris pied» à Bâle en y créant une succursale afin d'y transférer ses bénéfices si le projet du Grand Conseil venait à être adopté.<sup>88</sup>

Dans la foulée, en 1905, le Parti radical prend le contrôle de la commission du Grand Conseil au détriment du Parti démocrate, et les représentants du grand patronat sont désormais dominants.<sup>89</sup> Le système de la *Handelskammer* pour l'imposition des SA s'impose dès lors sans problème

---

<sup>85</sup> AGvZH, Konstituierende Versammlung des Bürgerverbandes Zürich, 31.05.1905, Konstituirende Delegiertenversammlung des Bürgerverbandes, 16.06.1905; Bruno Fritsche, Max Lemmenmeier, Auf dem Weg zu einer städtischen Industriegesellschaft 1870–1918, in: Niklaus Flüeler, Marianne Flüeler-Grauwiler (Hg.), Geschichte des Kantons Zürich, Zürich 1994, vol. 3, p. 158–249, ici p. 240–242.

<sup>86</sup> Christian Röthlisberger, Der politische Standort von Ulrich Wille, Stäfa 1975, p. 71–72; Matthias Kunz, Polarisierung und Desintegration. Meinungslogik und Orientierungswandel im Freisinn und in der Sozialdemokratie vor dem Ersten Weltkrieg (1910–1914), Zürich 2000, p. 19, 21, 26, 81 et 95.

<sup>87</sup> Les priorités sont la lutte contre la fraude fiscale et l'augmentation des minima imposables, puis dans un second temps l'imposition des coopératives, Sozialarchiv (SozA), Ar.27.10.2 (2), Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich (SPZ), Kantonalen Parteivorstand, 19.02.1905, p. 191–195.

<sup>88</sup> Richard, Zur Steuerreform. Dritte Eingabe, p. 29, p. 10–11 sur l'utilisation de l'exemple saint-gallois.

<sup>89</sup> Richard rejoint notamment la commission, Praz, Plus d'argent avec moins d'impôts?, La loi fiscale du canton de Zürich de 1917, mémoire de master, Lausanne 2016, p. 33–34 et 87–90.

au sein de cette instance.<sup>90</sup> Toutefois, face aux résistances à une révision de la loi fiscale et à cause de fortes divisions internes à l'administration cantonale, le processus de révision s'enlise encore pendant plusieurs années.<sup>91</sup>

En 1912, le Conseil d'État essaie de revenir à une révision qui imposerait plus fortement les SA et qui introduirait de mesures considérablement renforcées pour lutter contre la fraude fiscale, notamment en imposant le capital obligataire à la source.<sup>92</sup> Cette démarche provoque une vive réplique de la *Handelskammer*, qui y voit une attaque oblique contre le secret des affaires et des banques.<sup>93</sup> Brandissant des lettres de sociétés qui menacent de déplacer leur siège hors du canton, E. Richard parvient facilement à faire échouer la tentative du Conseil d'État.<sup>94</sup>

À la même période, le Parti socialiste décide de s'engager résolument en faveur de la révision de la loi fiscale, jugée urgente pour lutter contre la fraude fiscale, y compris au prix d'importantes concessions.<sup>95</sup> En échange de ce soutien, il obtient toutefois l'aide du grand patronat afin de préserver une imposition privilégiée des coopératives à l'encontre de revendications des représentants du petit commerce.<sup>96</sup>

Finalement, en 1916, le texte final, essentiellement rédigé par E. Richard en ce qui concerne les SA, est adopté sans difficulté par le Grand Conseil.<sup>97</sup> En fait, la loi promulguée par le canton de Zurich en 1917 est très proche du

---

<sup>90</sup> Le démocrate Heinrich Rüegg est le seul à opposer une résistance visible. StAZH, Z 395.155, Commission GC, 03.11.1905, 17.11.1905, 18.01.1907, 01.02.1907; StAZH, MM 3 a.22, 57, Gesetz betreffend die direkten Steuern. Antrag der Kommission, 20.03.1908.

<sup>91</sup> Praz, *Plus d'argent avec moins d'impôts?*, p. 87–117.

<sup>92</sup> Gesetz betreffend die direkten Steuern, 10.08.1912, Amtsblatt ZH, p. 703.

<sup>93</sup> AfZ, IB-ZHK, A.3.2.1.4, Vorstand Handelskammer, 25.10.1912, p. 77–81; Zürcher Handelskammer, Bericht über Handel und Industrie im Kanton Zürich für das Jahr 1912, p. 11–14.

<sup>94</sup> StAZH, Z 395.156, Commission GC, 08.11.1912; Bericht (Gesetz betreffend die direkten Steuern), 15.02.1915, Amtsblatt ZH, p. 227–232.

<sup>95</sup> SozA, Ar.27.20.1, Bericht der Geschäftsleitung der SPZ, [1912], p. 4.

<sup>96</sup> StAZH, Z 395.156, Commission GC, 08.11.1912 et 09.09.1915. Voir aussi la correspondance du socialiste Hermann Balsiger ainsi que les interventions de la *Kantonale zürcherische Gewerbe- & Kleinhandelskammer* et du *Gewerbeverein* en 1915, StAZH, R 131.4 et R 131 d.2.2.

<sup>97</sup> KRPZH, 26.04.1915 p. 406–413, 11.01.1916 p. 850–862 et 17.11.1916 p. 863–873.

projet rédigé par la *Handelskammer* en 1905.<sup>98</sup> Selon des projections faites par les milieux patronaux, les recettes fiscales pour le canton provenant des sociétés devraient augmenter d'environ 40%.<sup>99</sup> Toutefois, comme la nouvelle loi fiscale augmente l'ensemble des recettes fiscales dans une mesure d'environ 40 %, il est bien possible qu'en réalité la révision ne modifie pas la répartition de la charge fiscale au détriment des SA.<sup>100</sup>

## Concurrence fiscale entre les cantons et priviléges pour les holdings

Lors des débats que nous venons de voir, deux arguments sont utilisés de manière systématique: la comparaison de la charge fiscale entre les cantons et la menace de voir les SA quitter le canton de domicile en raison de cette charge. À cet égard, il faut souligner qu'il est très difficile de procéder à une comparaison rigoureuse de la pression fiscale entre les cantons. Une simple revue des taux d'imposition est presque inutile, tant les différences dans les systèmes fiscaux sont abyssales. Lorsque les comparaisons essaient de prendre ces différences en compte, le résultat varie fortement en fonction des exemples retenus.<sup>101</sup> Ainsi, la *Handelskammer*, dans sa brochure de 1901, produit des chiffres montrant que les sociétés sont comparativement forte-

<sup>98</sup> Ein neues Gesetz für den Kanton Zürich, in: NZZ, 01.03.1915.

<sup>99</sup> StAZH, MM 3 a.22 (58), Gesetz betreffend die direkten Steuern. Bericht der Kommission, 10.06.1908, p. 22. Ces projections de 1908 sont reprises et complétées par le Conseil d'État, Weisung, Gesetz betreffend die direkten Steuern, 10.08.1912, Amtsblatt ZH, p. 710 et Table XI. Puis par la commission GC, Bericht (Gesetz betreffend die direkten Steuern), 15.02.1915, Amtsblatt ZH, p. 232, 240–241.

<sup>100</sup> Voir à ce sujet les interventions des représentants socialistes qui demandent un renforcement de l'imposition des SA peu après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. KRPZH, 23.05.1921, p. 655–656; KRPZH, 20.06.1921, p. 170.

<sup>101</sup> Jakob Steiger, Zur Steuerstatistik des Schweizerischen Städteverbandes über die Besteuerung der Aktiengesellschaften und Konsumgenossenschaften, in: Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 10/21 (1909), p. 221–229; Etter, Die Besteuerung der Aktiengesellschaften, p. 67–94.

ment imposées à Zurich, notamment par rapport à Bâle-Ville et Saint-Gall.<sup>102</sup> Vers 1910, la Direction des finances affirme au contraire:

Die gegenwärtige Steuerbelastung der Aktiengesellschaften in Kanton Zürich ist also etwa um die Hälfte geringer als in Basel, nahezu 2,5 mal kleiner als in St. Gallen, wozu noch kommt, dass bei dem mangelhaften Einschätzungsverfahren der gelgenden zürcherischen Steuergesetzes von einer auch nur annähernd richtige Erfassung des Titelbesitzes der einzelnen Aktionäre nicht zu denken ist, während Baselstadt u. St. Gallen auch in dieser Hinsicht weit wirksamer vorgehen können.<sup>103</sup>

À Saint-Gall, en 1916, de vives polémiques marquent les débats législatifs suite à des comparaisons divergentes sur les impôts dus par les SA suivant le canton de domicile entre différentes personnalités.<sup>104</sup>

En somme, les comparaisons doivent être prises avec beaucoup de précautions. L'objectif de ces dernières est, la plupart du temps, de donner un vernis factuel à la politique préconisée et non de fournir une base d'analyse solide. D'autant que la pratique est souvent encore différente de l'imposition légale théorique. Le professeur J. Steiger conclut une tentative de comparaison en 1909 par cette remarque significative:

Inwiefern die ausnahmslos amtlich gemeldeten Steuersummen überall genau mit der Praxis übereinstimmen, lässt sich natürlich nicht ermessen. Es ist möglich und wahrscheinlich, dass der eine und andere Kanton dieser oder jener Aktiengesell-

---

<sup>102</sup> Selon les chiffres de la *Handelskammer*, le taux d'impôt par rapport au dividende est 3 à 4 fois supérieur à Zürich par rapport à Bâle-Ville et Saint-Gall pour les banques retenues en exemple, voir Richard, *Vorschläge zur Revision*, p. 150.

<sup>103</sup> StAZH, R 131 d.2 a, Motive zu einem Spezialgesetz über die Besteuerung der anonymen Erwerbsgesellschaften, [vers 1910], p. 14. Ces différences ne s'expliquent pas par l'évolution des droits fiscaux. Voir aussi Wettstein, *Die Steuerreform*, p. 54.

<sup>104</sup> Ces polémiques opposent le chef du Département des finances, le conservateur Johann Hauser d'une part, à Anton Messmer, conservateur lui aussi et ancien chef du Département des finances, et à R. Forrer, d'autre part. StASG, KA R.155-1-27, Zusammenstellung der Steuerleistungen einer Bank und einer Konsumgenossenschaft, [1916]; StASG, KA R. 155-1-28, Grossrätliche Kommission für das Nachtragsgesetz, 26.04.1916 p. 7-11; KA R.155-1-27, BltStn, 22.11.1916, p. 60-61 et 94-95, 23.11.1916, p. 183-186 et 189.

schaft Vorteile einräumt, die man nicht an die grosse Glocke hängt, so gut dies auch bei physischen Personen der Fall ist.<sup>105</sup>

En ce qui concerne les menaces de déplacer le siège de sociétés, les cas concrets de fuite fiscale de SA semblent en fait relativement rares, en dehors de quelques-uns qui sont, toutefois, frappants, car il s'agit d'importantes sociétés, à l'instar des holdings de Sulzer et de Schwarzenbach.<sup>106</sup>

Publiquement, certaines autorités gouvernementales minimisent ce risque de fuite fiscale. Ainsi le directeur des finances de Zurich Heinrich Ernst déclare devant le Grand Conseil en 1914: «Von dem Wegzug einiger finanzkräftiger Gesellschaften in die Kantone Glarus und Schaffhausen hat die Finanzdirektion keine Kenntnis gehabt, sie hätte sonst versucht, diesem Vorhaben entgegenzuarbeiten.»<sup>107</sup>

Mais, dans les faits, des ébauches législatives internes à l'administration cantonale prévoient déjà des mesures en faveur des holdings vers 1910.<sup>108</sup> Par la suite, en 1915, le Conseil d'État de Zurich accepte de réduire la taxation de la *Bank für orientalische Eisenbahnen*.<sup>109</sup> Dans la foulée, explicitement en lien avec ce cas, il demande à la Direction des finances:

Wie der Steuerflucht von Trust- und Holding-Gesellschaften aus dem Kanton Zürich in Zukunft wirksam begegnet werden kann und unter welchen Voraussetzungen die in den letzten Jahren aus steuerpolitischen Gründen in die Kantone Glarus und Schaffhausen verzogenen Gesellschaften dieser Art wieder zur Rückkehr in den Kanton Zürich zu bewegen wären.<sup>110</sup>

Cette concurrence entre les cantons, mais dont les effets s'étendent bien au-delà des frontières helvétiques, est particulièrement visible à travers l'impo-

---

<sup>105</sup> Steiger, Zur Steuerstatistik, p. 227.

<sup>106</sup> StAZH, R 131 d 2.2, Die Besteuerung der zürcherischen Holding-Gesellschaften, novembre 1915, p. 6.

<sup>107</sup> KRPZH, 01.12.1914, p. 216.

<sup>108</sup> StAZH, R 131 d.2 a, Weisung zum Entwurf eines Gesetzes über die Besteuerung der anonymen Erwerbsgesellschaften, [vers 1910], pp. 30–31.

<sup>109</sup> StAZH, MM 3.29, RRB 1915/1581, 15.07.1915.

<sup>110</sup> StAZH, MM 3.29, RRB 1915/1582, 15.07.1915.

sition des sociétés dites de participations comme les holdings.<sup>111</sup> En 1900, lors des délibérations internes à la *Handelskammer*, le président du Crédit Suisse Julius Frey demande de prévoir des allégements pour les SA dont l'activité se déroule essentiellement hors du canton, par exemple les trusts sa propre banque.<sup>112</sup> En conséquence, le projet de la *Handelskammer* publié en 1901 prévoit de réduire au tiers l'impôt sur le bénéfice des sociétés dont le siège est situé à Zurich, mais dont l'activité se déroule essentiellement hors du canton.<sup>113</sup> Saint-Gall s'inspire de cette proposition en 1903 afin d'alléger la facture fiscale de la compagnie d'assurances *Helvetia*, dans un contexte où le canton voisin de Glaris vient d'adopter des dispositions fiscales particulièrement favorables pour les sociétés de domicile.<sup>114</sup> En 1915 à Zurich, le *Verkehrsverein* – une institution proche des milieux du grand commerce, qui compte notamment E. Richard parmi les membres de sa direction, ainsi que l'avocat Eugen Keller-Huguenin, qui occupe un rôle central dans l'adoption par le canton de Zoug de mesures en faveur des holdings en 1921<sup>115</sup> – réclame des mesures rapides en faveur des holdings.<sup>116</sup> Il s'agit d'une part

---

<sup>111</sup> Sur l'émergence des politiques fiscales visant à attirer les holdings, Michael van Orsouw, *Das vermeintliche Paradies. Eine historische Analyse der Anziehungskraft der Zürcher Steuergesetze*, Zurich 1995; Sébastien Guex, *L'émergence du paradis fiscal suisse (1860–1914)*, in: D. Fraboulet, P. Verheyde (dir.), *Pour une histoire sociale et politique de l'économie. Hommages à Michel Margairaz*, Paris 2020, p. 49–64. Sur l'utilisation dès les années 1870 en Allemagne de la menace de fuite fiscale à l'étranger par les opposants à une imposition des sociétés, Mark Spoerer, *Wann begannen Fiskal- und Steuerwettbewerb? Eine Spurensuche in Preussen, anderen deutschen Staaten und der Schweiz*, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 43/2 (2002), p. 35–59, ici p. 45–46.

<sup>112</sup> AfZ, IB-ZHK, A.3.2.1.3, Kommissionssitzung der Zürcher Handelskammer, 28.11.1900, p. 34–36.

<sup>113</sup> Richard, *Vorschläge zur Revision*, p. 155.

<sup>114</sup> StASG, KA R.155–1–23, Subkommission für die Vorberatung des Staatssteuergesetzes, 01.04.1903, p. 8.

<sup>115</sup> Van Orsouw, *Das vermeintliche Paradies*, p. 53–59.

<sup>116</sup> Eine Ergänzung zum Zürcher Steuergesetzentwurf, in: NZZ, 24.10.1915. Le très influent Walter Wettstein, secrétaire de la Direction des finances, est aussi favorable à une imposition privilégiée des holdings, voir Wettstein, *Die Steuerreform*, p. 123–128. Un certain M. Duttweiler, que je n'ai pas réussi à identifier plus précisément, est aussi très impliqué dans l'adoption de tels priviléges à Zurich. Voir sa correspondance avec le pré-

d'une réaction aux politiques fiscales des cantons de Glaris et Schaffhouse, mais d'autre part d'utiliser l'opportunité offerte par la Première Guerre mondiale d'attirer des sociétés étrangères. Finalement, tant Saint-Gall en 1916 que Zurich en 1917 adoptent, sans opposition notable, des dispositions sur le modèle glaronnais pour attirer ce genre de sociétés.<sup>117</sup> Celles-ci sont dès lors imposées avec un très faible taux sur le capital de 0,5‰ et sont exonérées d'impôt sur le bénéfice.

## Conclusion

Depuis la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, l'imposition des SA est l'objet d'importantes luttes, tant sur le plan législatif que sur le plan de l'application et des pratiques des autorités fiscales. Un large éventail de groupes sociaux et politiques revendique une imposition renforcée des SA. Mais les représentants du grand commerce, de l'industrie et de la finance parviennent à Zurich et à Saint-Gall à contrôler le processus législatif et à modeler des lois fiscales conformes à leurs intérêts en matière d'imposition des SA, au prix d'un renforcement relativement faible de leur contribution.

Dans le cadre de ces révisions fiscales, la question de l'imposition des SA ne constitue toutefois pas la priorité pour la plupart des forces politiques. Cela permet aux représentants des SA d'imposer leurs thèses face à une administration cantonale souvent en manque de soutien politique concernant ces enjeux. Dans ces luttes, la concurrence fiscale et la menace récurrente de la fuite des SA sont également systématiquement mobilisées avec succès sur le plan politique.

Enfin, il faut souligner que de nombreux aspects demeurent en réalité du domaine de l'application. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne la détermination des amortissements ou provisions, la constitution de réserves latentes et l'estimation de la valeur des stocks. Ces objets sont de la plus haute importance dans un système qui détermine l'imposition en

---

sident de la commission du Grand Conseil R. Billeter entre mai et novembre 1915, StAZH, R 131 d.2.2 et R 131.4.

<sup>117</sup> KRPZH, 26.04.1915, p. 412–413; StASG, KA R.155–1–27, BltStn, 23.11.1916, p. 130–133.

fonction du rendement, car ils permettent de manipuler le bénéfice imposable et donc le taux d'impôt. Dans ce domaine, force est de constater que l'application des lois se montrera, dans les deux cantons, particulièrement favorable aux SA dans les décennies suivant la Première Guerre mondiale.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Pour un jugement dans ce sens par les milieux capitalistes eux-mêmes, AfZ, IB-ZHK, A.3.2.1.10, Vorstand Handelskammer, 27.05.1949 et 24.06.1949; Ortsbürgergemeinde St. Gallen, Archives du Directoire commercial, 89, Wirtschaftskommission, 29.04.1941, Sitzung des Direktoriums, 27.05.1941.