Zeitschrift: Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 48 (2022)

Artikel: Imposition de la fortune et résistances fiscales dans le canton de Genève à l'issue de la Première Guerre mondiale

Autor: Buclin, Hadrien

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1077794

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: 18.09.2025

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

Imposition de la fortune et résistances fiscales dans le canton de Genève à l'issue de la Première Guerre mondiale

Hadrien Buclin

Wealth Tax and Tax Resistance in the Canton of Geneva after the First World War

In 1920, the government of the canton of Geneva introduced a wealth tax in order to reduce the large budget deficit caused by the First World War and the post-war economic crisis. This decision was influenced by left-wing pressure on the Conservative majority after the 1918 general strike. As this paper shows, the attempt to tax wealthy individuals faced strong resistance. In the years after 1920, the bourgeois parties succeeded in gradually shifting a substantial part of the tax burden from wealthy individuals to workers. Moreover, widespread tax evasion reduced the revenues of the new wealth tax.

Après la Première Guerre mondiale, les finances du canton de Genève connaissent une situation difficile, en raison des dépenses extraordinaires provoquées par la mobilisation de l'armée et par la brusque récession économique qui suit le conflit.[1] En 1920, les comptes de l'État cantonal bouclent ainsi avec un déficit équivalent à 36 % du budget; quant au service de la dette, il absorbe cette année-là 17 % des dépenses.[2] La situation se détériore encore par la suite, au point qu'en 1923, année où le service de la dette absorbe 24 % des dépenses, l'État cantonal peine à lever de nouveaux emprunts en raison de la méfiance des créanciers.[3]

Sur le plan politique, à la faveur des luttes sociales de la sortie de guerre, le Parti socialiste se renforce de manière significative aux élections du Grand Conseil de novembre 1919, progressant de onze à vingt-sept députés, sur un

1 Jean-Frédéric Feller, Die Steuern des Kantons Genf, Zürich 1950, p. 7; Giulia Willig, Qui doit payer l'impôt? La construction du système fiscal genevois moderne, 1920–1925, Mémoire de maîtrise, Genève 2016, p. 35.

2 Archives d'Etat de Genève (AEG), Rapport du Conseil d'Etat sur les comptes du canton de Genève, exercice 1920.

3 AEG, Rapport du Conseil d'Etat sur les comptes du canton de Genève, exercice 1923; Willig, Qui doit payer l'impôt?, p. 91–103.

total de 100 sièges.[4] Le Parti démocratique, principale organisation des conservateurs genevois, demeure la première force du canton avec 32 sièges, tandis que les radicaux et jeunes radicaux, au positionnement centriste, emportent 29 sièges et que les indépendants, d'orientation catholique conservatrice, obtiennent douze élus. Reste que la progression de la gauche met les autorités cantonales à majorité conservatrice sous pression, les obligeant à lever de nouvelles recettes fiscales pour faire face aux dépenses sociales de crise. En effet, bien que la mise en œuvre de plans d'économies et le recours à l'emprunt demeurent leurs options privilégiées face aux déficits des comptes publics, une telle politique n'est plus suffisante à elle seule, vu l'ampleur du déséquilibre budgétaire.[5]

Dès lors que l'imposition accrue des couches modestes de la population aggraverait encore les tensions sociales, le Conseil d'État propose en 1920, sous l'impulsion du magistrat radical Henri Fazy, la création d'un nouvel impôt sur la fortune. Le Conseil d'État est également influencé par l'introduction au plan fédéral, dès 1916, d'une imposition directe sur le revenu et la fortune, destinée à faire face aux dépenses de guerre.[6] L'élu conservateur John Gignoux, ancien négociant en combustibles qui reprend les rênes du Département des finances suite au décès de Fazy à la fin de l'année 1920, est chargé de le mettre en œuvre. La reprise en main du Département des finances par le Parti démocratique s'inscrit dans la stratégie formulée en 1919 par un responsable de cette organisation: il y a «tout intérêt à ce que … [les questions sociales] soient étudiées par un parti d'ordre comme est le nôtre. Ces problèmes ne doivent pas tomber dans les mains des extrémistes qui les résoudraient à leur façon.»[7] Dans le même ordre d'idées, en 1921, lors d'une autre séance de la direction de ce parti, ses responsables considèrent

4 Journal de Genève, L'élection du Grand Conseil, 25 novembre 1919; voir aussi: Olivier Berthoud, Le mouvement ouvrier à Genève, 1919–192. La scission communiste et l'attitude du mouvement ouvrier face à la crise économique, Genève 1976.

5 Willig, Qui doit payer l'impôt?, p. 37.

6 Sébastien Guex, La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900–1920, Lausanne 1993, p. 339–356.

7 AEG, Archives privées 283.3.1, Procès-verbal (PV) du bureau du comité central du Parti national-démocratique de Genève, 27 janvier 1919.

comme «de plus en plus indiqué de gagner aux principes démocratiques la classe ouvrière par des concessions raisonnables.»[8]

Le nouvel impôt sur la fortune remplace les anciennes taxes mobilière et immobilière, avec comme objectif de dégager des recettes plus élevées à travers un prélèvement accru sur les grands patrimoines.[9] Les anciennes taxes fixaient, au maximum, des taux de 2,75‰ pour les fortunes immobilières dès 800'000 francs et 3,75‰ pour les fortunes mobilières à partir de 500'000 francs. Le nouvel impôt sur la fortune est, de fait, plus progressif, avec un taux de 6‰ pour un patrimoine dès 500'000 francs et 8‰ dès trois millions.[10] Pour mettre ces chiffres en perspective, rappelons que le salaire annuel d'un ouvrier s'élève au début des années 1920 à environ 4'000 francs.[11]

Toutefois, les responsables du camp bourgeois sont bien décidés à limiter la portée de cette concession à la gauche dès que la situation financière et politique le permettra. Lors d'une séance du comité central du Parti démocratique, le président du gouvernement cantonal, Jules Mussard, insiste, face aux réticences de ses collègues à l'égard de ce nouveau prélèvement fiscal, sur le caractère temporaire de taux aussi progressifs.[12] La résistance des milieux conservateurs à l'imposition de la fortune prend en particulier deux formes, que la présente contribution vise à étudier. D'une part, au niveau politique, les partis bourgeois mènent une campagne active pour qu'une partie de la charge fiscale soit redirigée vers les salariés à travers une imposition du revenu. Il s'agit par là d'augmenter fortement le nombre de personnes assujetties à l'impôt, ce qui permettrait du même coup une baisse des taux d'imposition de la fortune. Rappelons qu'à cette date, il n'existe pas d'imposition du revenu sur le plan cantonal; seules certaines communes, dont la ville de Genève, prélèvent des taxes qui imposent une partie des revenus.[13] D'autre part, ces mêmes partis s'engagent pour limiter au maximum le contrôle fiscal,

8 *Ibid.*, PV du comité central, 16 mars 1921.

9 Feller, Die Steuern des Kantons Genf, p. 41.

10 Willig, Qui doit payer l'impôt?, p. 127.

11 Statistique historique de la Suisse, 2012, Tab. G.4, en ligne: hsso.ch/2012/g/4 (10.02.2021).

12 AEG, Archives privées 283.3.1, PV du comité central du Parti national-démocratique de Genève, 31 mars 1920.

13 Willig, Qui doit payer l'impôt?, p. 27.

ce qui laisse la possibilité aux Genevois aisés de dissimuler une fraction importante de leur fortune et de réduire ainsi l'imposition réelle de celle-ci. Dans la mesure où la dissimulation ne peut pas toujours prendre une forme directe, il s'agit également d'obtenir de l'autorité fiscale une attitude complaisante en ce qui concerne l'évaluation de la fortune.

Comme deux études consacrées à l'histoire de la fiscalité du canton de Genève, celles de Jean-Frédéric Feller et de Giulia Willig, ont relaté la bataille politique autour des taux d'imposition et du transfert de la charge fiscale vers les salariés, nous traiterons plus rapidement cette problématique, pour mettre l'accent sur la seconde forme de résistance des milieux possédants à l'imposition de la fortune, liée aux lacunes du contrôle fiscal. La correspondance des conseillers d'État en charge du Département des finances genevois, conservée pour la période qui nous intéresse, permet en particulier d'éclairer cette problématique.[14] Cette approche permet de mettre en lumière que, comme le rappelle entre autres l'historien Christian Keller dans son étude de l'histoire fiscale de Bâle-Ville et Bâle-Campagne, l'analyse de la fiscalité est incomplète si elle ne s'accompagne pas d'une prise en compte des pratiques de l'administration face aux contribuables.[15]

Imposition de la fortune : un survol des révisions législatives du début des années 1920

En 1922, face aux déficits budgétaires qui s'alourdissent, malgré les mesures d'économies prises par le Conseil d'Etat et l'introduction de l'impôt sur la fortune l'année précédente, les taux d'imposition ciblant les grands patrimoines sont à nouveau augmentés par rapport à la loi de 1920.[16] Le taux pour une fortune de deux millions de francs passe ainsi de 7,5‰ à 10‰.[17]

14 AEG, Finances B, vol. 60 à 65.

15 Christian Keller, Visionen, Volkshetze, Betrügereien. Der Weg zum modernen Steuerstaat am Beispiel der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft (1833–1928), Basel 2014, p. 195–198.

16 AEG, Rapports du Conseil d'État sur les comptes du canton de Genève, exercices 1921 et 1923.

17 Journal de Genève, La nouvelle loi d'impôt, 18 juillet 1922.

Cette révision permet de dégager 9,7 millions de francs de recettes au titre de l'impôt sur la fortune en 1923, contre 4,8 millions en 1921.[18] Cette amélioration est également due, comme on le verra plus loin, à un renforcement de l'administration fiscale. Reste que l'augmentation du rendement de l'impôt sur la fortune au début des années 1920 est d'autant plus remarquable que le canton fait alors face à une sévère crise économique, qui conduit notamment à une baisse des valeurs mobilières.

Mais ce succès notable des partisans d'une fiscalité genevoise plus redistributrice – qui se recrutent dans les rangs du Parti socialiste et, dans une moindre mesure, dans ceux du Parti radical – est de courte durée. La volonté de la majorité politique conservatrice de transférer une partie de la charge fiscale vers les salariés se concrétise en effet à travers une révision fiscale majeure en 1923. Le prélèvement sur la fortune se trouve désormais complété par un impôt sur le revenu.[19] Alors qu'environ 20'000 foyers fiscaux étaient imposés sur la fortune en 1923, la taxation cantonale directe s'étend désormais à quelque 85'000 contribuables.[20] En élargissant très considérablement le cercle des assujettis, en direction des nombreux habitants du canton ne détenant pas ou peu de fortune, la réforme de 1923 permet un net virage à droite en matière de politique fiscale. Celui-ci se concrétise à travers deux fortes baisses des taux d'imposition sur les grands patrimoines, décidées en 1923 et 1924.[21] Ainsi, en 1924, le contribuable qui déclare une fortune de 2 millions de francs est désormais imposé à un taux de 3‰, contre 10‰ en 1922.[22] Le tournant à droite est d'autant plus manifeste que les taux de l'impôt sur le revenu introduit en 1923 sont peu progressifs: le taux est plafonné à 12 % dès 47'000 francs de revenu, puis abaissé à 10 % lors de la révision de 1924.[23]

Ce coup de barre à droite s'inscrit dans un contexte plus général, marqué au niveau suisse par l'affaiblissement du mouvement ouvrier et par

18 Il s'agit de valeurs nominales; en francs constants de 1920, la progression est encore plus spectaculaire, de 5,4 millions en 1921 à 13,3 millions en 1923.

19 Willig, Qui doit payer l'impôt?, p. 60–80.

20 AEG, Rapport administratif du Conseil d'État, 1924, p. 406.

21 *Ibid.*, p. 104–112.

22 *Ibid.*, p. 127.

23 Willig, Qui doit payer l'impôt?, p. 128.

une attitude plus offensive des dirigeants du camp bourgeois en réaction à la crise économique.[24] En particulier, l'échec cuisant en décembre 1922, par près de 90 % des suffrages exprimés, de l'initiative populaire du Parti socialiste suisse pour un prélèvement extraordinaire sur la fortune donne des ailes aux conservateurs, favorables à une fiscalité pas ou faiblement progressive.[25] Ainsi, dans le canton de Genève, des responsables patronaux provoquent une scission au sein du Parti démocratique, conduisant en 1923 à la création de l'Union de défense économique (UDE), située à la droite de l'organisation historique du conservatisme genevois. Ces responsables patronaux sont en effet mécontents des concessions consenties par le Parti démocratique à la gauche, en particulier s'agissant des taux d'imposition de la fortune introduits en 1920 et 1922.[26] L'UDE réclame au contraire des baisses d'impôt pour la population aisée et des économies draconiennes dans le budget de l'État. Cette nouvelle force de la droite dure réalise une percée aux élections de 1924, obtenant 24 sièges sur 100 au Grand Conseil.[27]

Les deux graphiques ci-dessous illustrent la progression très dynamique du rendement de l'impôt sur la fortune entre 1921 et 1923, par rapport aux recettes des anciennes taxes mobilières et immobilières, puis l'effondrement dudit rendement suite aux réformes fiscales de 1923 et 1924.[28] Le premier graphique donne à voir cette évolution exprimée en francs constants de 1920. Quant au second graphique, il exprime une évolution analogue, cette fois en pourcent des recettes totales de l'État.

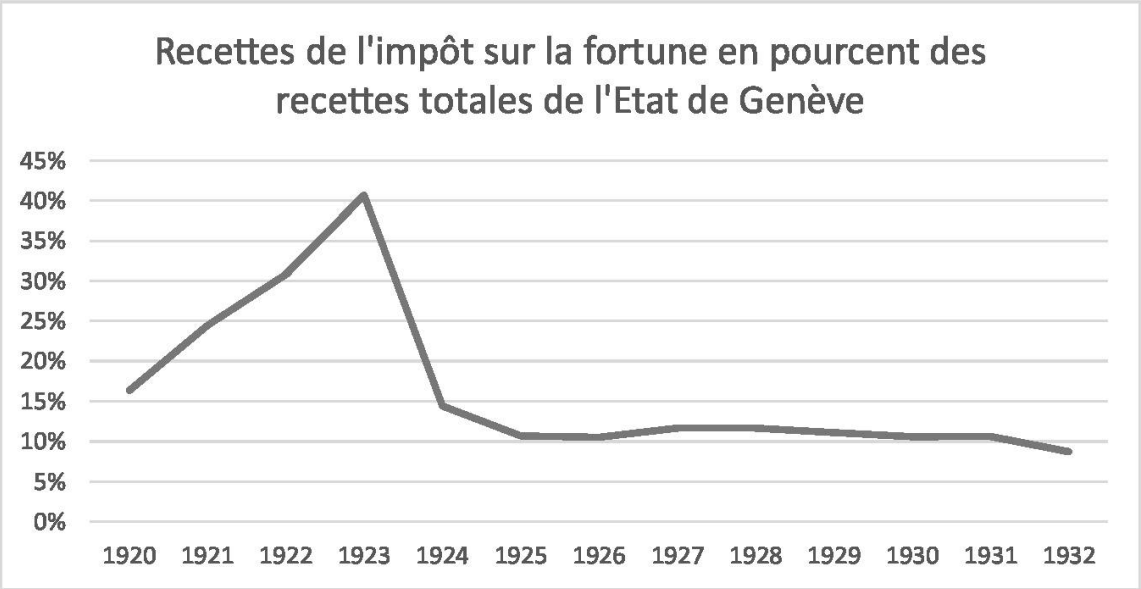
24 Hanspeter Schmid, Wirtschaft, Staat und Macht. Die Politik der schweizerischen Exportindustrie im Zeichen von Staats- und Wirtschaftskrise (1918–1929), Zürich 1983, p. 148–285.

25 Sébastien Guex, L'initiative socialiste pour une imposition extraordinaire sur la fortune en Suisse (1920–1922), in: Regards sociologiques 8/2 (1994), p. 101–116.

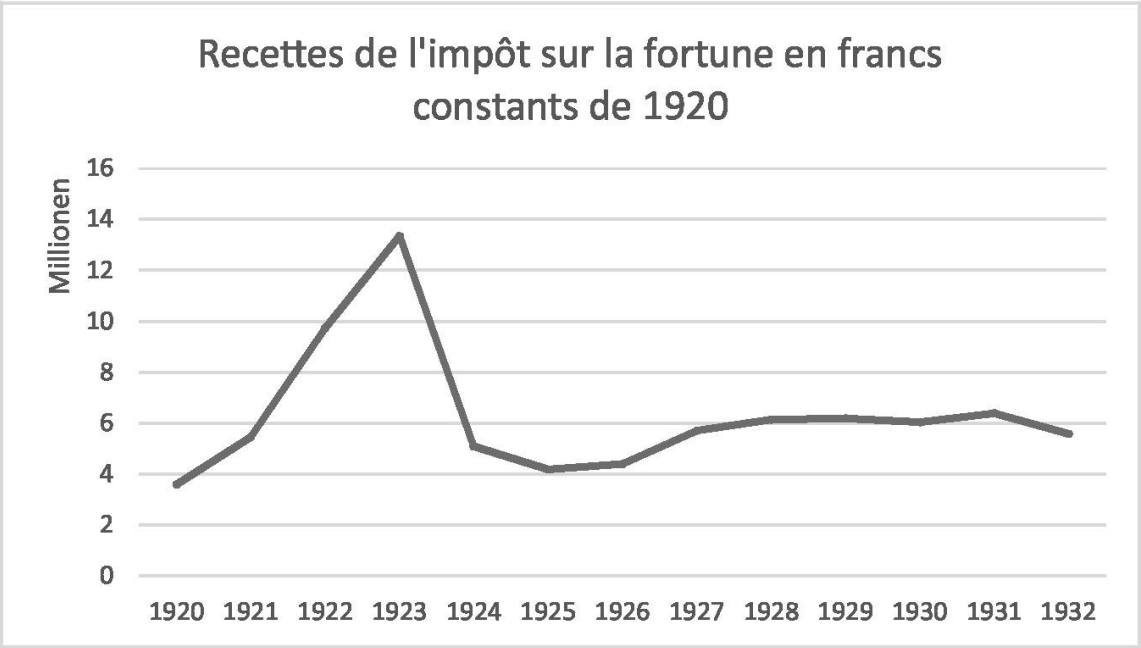
26 Youssef Cassis, L'Union de défense économique. La bourgeoisie genevoise face à la crise 1923–1932, Genève 1976, p. 45–55.

27 *Ibid.*, p. 15.

28 Source des données des graphiques: AEG, Rapports du Conseil d'État sur les comptes du canton de Genève, exercices 1920 à 1932; pour l'indice des prix: Statistique historique de la Suisse, 2012. Tab. H.1; en ligne: hsso.ch/2012/h/1; pour 1920, nous avons additionné les recettes des taxes sur les valeurs immobilières et mobilières, qui sont remplacées dès 1921 par l'impôt sur la fortune.



Graph. 1.



Graph. 2.

Les deux graphiques montrent donc de manière claire que les conservateurs genevois ont été amenés à de substantielles concessions entre 1920 et 1923, mais qu'ils sont arrivés ensuite, profitant d'un rapport de forces politiques nettement plus favorable, à réduire à nouveau rapidement la part du financement public issu de la taxation des couches possédantes.

Le contrôle de la fortune mobilière

L'augmentation du rendement de l'impôt sur la fortune à partir de 1921 ne s'explique pas seulement par la progressivité accrue des taux par rapport aux anciennes taxes sur les valeurs mobilières et immobilières, mais également par un renforcement, certes d'une portée relative, du contrôle fiscal. Avant 1921, celui-ci est en réalité si faible que la marge de progression de l'administration des contributions est grande. Les anciennes taxes mobilières et immobilières sont en effet prélevées sans contrôle des déclarations et aucune sanction n'est prévue contre les fraudeurs.[29] Comme le reconnaît le politicien conservateur et banquier privé Guillaume Pictet en 1920, en faisant siennes les conclusions de la commission extraparlementaire qui avait été chargée d'examiner la révision des taxes mobilières et immobilières:

> Les dispositions actuelles de la loi genevoise sur la taxe mobilière ne donnent à l'État pour ainsi dire aucun droit de contrôle sur les déclarations des contribuables. Chaque contribuable remet au Département des finances la somme dont il se considère comme redevable, sans avoir à fournir aucun détail sur sa situation de fortune ni sur le calcul de sa taxe. [...] On peut donc dire que le régime actuel repose uniquement sur la bonne foi du contribuable.[30]

Les effectifs pour mener un contrôle sérieux font du reste défaut. En 1920, le Bureau de taxation des contributions directes compte en effet une quinzaine d'employés.[31] Une majorité d'entre eux ne disposent que d'un faible niveau de formation et de rémunération, avec un traitement de moins de 2'800 francs par an, salaire inférieur à celui d'un ouvrier qualifié. Ces employés ont pour tâche, dès 1921, de soutenir le travail d'une commission composée de onze membres, chargée d'arrêter la taxation des 15'392 ménages identifiés comme détenteurs de fortunes imposables, soit les patrimoines supérieurs à

29 Willig, Qui doit payer l'impôt?, p. 40.

30 Journal de Genève, L'impôt sur la fortune, 18 septembre 1920.

31 AEG, Comptes de l'État de Genève, 1920, p. 13; voir aussi, Willig, Qui doit payer l'impôt?, p. 131. A cette quinzaine d'employés, on peut en ajouter une petite vingtaine en charge du recouvrement des contributions directes.

10'000 francs.[32] Six de ces onze membres sont nommés par le Grand Conseil, les cinq autres par le Conseil d'État et ils touchent une indemnité de séance.[33]

La loi d'application de la nouvelle loi sur la fortune de 1920 prévoit désormais un contrôle inspiré des dispositions prévues par l'impôt fédéral de guerre:

> Le contribuable doit, à la demande du Département des Finances et Contributions, fournir la justification de ses déclarations par la production de livres commerciaux, bilans, carnets de caisses, reçus d'intérêts, comptes courants, actes notariés, etc. qui pourront être contrôlés par un ou plusieurs experts comptables assermentés, désignés par le Département. Le contribuable qui se refuse à fournir la justification de ses déclarations sera taxé d'office par le Département [...].[34]

Cette évolution inquiète d'ailleurs dans les milieux d'affaires: en 1921, le secrétaire de la Chambre de commerce de Genève, dans une lettre à un industriel, déplore qu'

> un esprit nouveau, le même qui voudrait obtenir la levée du secret des banques, parai[sse] dicter à notre gouvernement des méthodes auxquelles nous n'étions point accoutumées et l'on ne peut guère se cacher que les procédés employés ces dernières années par le fisc fédéral aient déteint sur la manière d'agir de nos administrations cantonales.[35]

Mais en dépit des craintes exprimées par ce représentant des intérêts patronaux, la nouvelle législation présente des limites importantes: ainsi, elle n'oblige pas le contribuable à donner le détail de sa fortune mobilière, notamment ses titres. Compte tenu de la faiblesse des effectifs de l'adminis-

32 AEG, Rapport administratif du Conseil d'Etat, 1923, p. 384. Parmi les contribuables, 196 déclarent des fortunes de plus d'un million, tandis que 11'000 ménages déclarent une fortune inférieure à 100'000 francs, voir: AEG, MCG, Séance du 18 mars 1922, Intervention de John Gignoux, p. 541.

33 AEG, MGC, Loi pour l'application de l'impôt sur la fortune, Séance du 13 novembre 1920, p. 2267.

34 AEG, Mémorial du Grand Conseil (MGC), Loi pour l'application de l'impôt sur la fortune, Séance du 13 novembre 1920, p. 2263.

35 AEG, Archives privées 324.702, Lettre du secrétaire [Gustave Mégevand?] de la Chambre de commerce de Genève à Jules Mégevet, 31 janvier 1921.

tration et des lacunes de la législation sous l'angle du contrôle fiscal, la réforme de 1920 n'est guère prise au sérieux par les contribuables récalcitrants, malgré les amendes désormais prévues, d'un montant compris entre trois et dix fois les sommes dissimulées au fisc. De nombreux Genevois préfèrent ainsi continuer à dissimuler tout ou partie de leur fortune plutôt que de profiter de l'amnistie fiscale prévue par la loi de 1920 pour la première année de taxation, adoptée en faveur des ménages qui reconnaissent avoir dissimulé leurs biens durant les années précédentes. En témoigne notamment un rapport daté de 1923, dans lequel le Conseil d'État explique que face à l'introduction de l'impôt sur la fortune

> nombreux étaient les contribuables qui portaient au passif des sommes exagérées ou inexistantes et qui ne portaient pas certaines créances à l'actif. L'examen de nombreux bilans a été très suggestif à cet égard; beaucoup de contribuables interprétaient les textes de la déclaration d'une telle façon qu'ils arrivaient à déduire deux ou même trois fois leur passif alors qu'ils portaient à leur actif des sommes autres que celles qui devaient y figurer. L'examen des bilans a aussi fréquemment amené la découverte d'associés, de commanditaires, de bailleurs de fonds qui n'existaient pas dans nos rôles.[36]

Entre 1921 et 1923, l'administration fiscale découvre qu'environ 3'700 habitants de Genève ont échappé à toute imposition de la fortune durant la première année de taxation parce qu'ils n'ont pas déclaré de biens. Pourtant, parmi eux, certains détiennent des patrimoines considérables, jusqu'à deux millions de francs![37]

La découverte de ces fraudeurs est favorisée par un renforcement progressif des effectifs de l'administration fiscale, qui comptera une cinquantaine d'employés en 1924, dont quatre fonctionnaires désormais spécifiquement en charge du contrôle.[38] Ces renforts permettent à l'administration de mettre en œuvre un échange d'informations plus systématique avec les administrations communales et avec le fisc fédéral, ce dernier ayant collecté des données sur la situation fiscale des habitants de Genève à travers

36 AEG, Rapport administratif du Conseil d'Etat, 1923, p. 385.

37 *Ibid*, p. 386–387.

38 AEG, Comptes de l'État de Genève, 1924, p. 12.

l'introduction, à l'échelle nationale, de différents impôts sur les revenus et les fortunes durant la guerre.

L'administration fiscale cantonale n'en reste pas moins débordée devant le nombre de dossiers à traiter, de l'aveu même du Conseil d'Etat. Les renforts de l'administration sont en effet confrontés à la mise en œuvre, dès 1923, du nouvel impôt sur le revenu, ce qui représente une multiplication par quatre environ de la masse des dossiers à examiner. L'administration doit en outre traiter une abondance de recours provoqués par les diverses révisions fiscales. Les quatre fonctionnaires en charge du contrôle sont ainsi contraints de prêter main forte à leurs collègues responsables de la taxation et ne peuvent consacrer qu'une petite partie de leur temps de travail à la lutte contre l'évasion fiscale proprement dite.[39]

Quand bien même les contrôleurs auraient plus de temps à disposition, ils resteraient très handicapés par le fait – on vient d'en voir un premier exemple – que le cadre législatif met de sévères limites à leurs possibilités de débusquer l'évasion fiscale. Les lois de 1920 et de 1923 ne prévoient ni levée du secret bancaire vis-à-vis de l'autorité fiscale, ni inventaire obligatoire au décès. En l'absence d'inventaire au décès, les héritiers disposent d'un délai de trois mois pour communiquer à l'autorité fiscale les informations sur la fortune du défunt, sans que celle-ci ne puisse mener d'investigation durant cet intervalle.[40] Comme le constate un député conservateur genevois en 1923, l'absence d'inventaire obligatoire au décès permet au contribuable de

> faire en sorte que ses héritiers aient à payer des droits de succession aussi réduits que possible: il a mille et un moyens de prendre ses précautions quand il sent la mort venir. Par le système des comptes-joints, par celui des coffres-forts dont on remet la clé à un mandataire complaisant, système qui est parfois un peu trop recommandé par les banques, il arrive à éluder, pour ses héritiers, tous les inconvénients consécutifs au décès.[41]

Durant les débats parlementaires de 1920 et de 1923, les socialistes réclament aussi bien la levée du secret bancaire que l'introduction d'un tel inventaire

39 AEG, Rapport administratif du Conseil d'Etat, 1926, p. 355.

40 AEG, MGC, Séance du 3 mars 1923, Intervention de Jules Mussard, p. 729.

41 AEG, MGC, Séance du 17 février 1923, Intervention de Paul Balmer, p. 535.

au décès, mais les élus conservateurs expliquent que de telles dispositions entraîneraient une fuite des contribuables fortunés, notamment étrangers, vers d'autres cantons.[42]

Toutefois, la révision de 1924, dès lors qu'elle introduit, nous l'avons vu, une forte baisse des taux d'imposition sur les grandes fortunes, amène les autorités à prévoir, en tant que compensation, une amélioration du contrôle fiscal dans le but d'éviter une trop forte résistance de la gauche socialiste.[43] Il s'agit aussi de répondre aux critiques de certains députés radicaux qui convergent avec celles des socialistes en les amplifiant. Ces radicaux se montrent en effet irrités par l'ampleur de l'évasion fiscale, au moment où les fonctionnaires de l'administration cantonale, qui composent une partie de leur électorat, sont la cible de mesures d'économies à répétition.[44] Le journal radical *Le Genevois* cite ainsi, sous couvert d'anonymat, un notaire qui estime que seuls 30 % de la fortune mobilière du canton est déclarée au fisc.[45]

Outre la création des postes de contrôleurs déjà évoqués et un léger renforcement des sanctions en cas de fraude, la majorité conservatrice consent donc, dans le cadre de la révision de 1924, à introduire un inventaire obligatoire au décès. Elle se montre d'autant plus encline à cette concession que l'inventaire est déjà en vigueur dans des cantons de poids, par exemple Argovie, Bâle, Vaud ou Zurich. Cependant, les modalités concrètes de l'inventaire, telles que prévues par les autorités genevoises, limitent l'efficacité du contrôle fiscal. La loi accorde un délai de dix jours pour que le notaire de la famille, ou en l'absence de celui-ci, un juge de paix, convoque les héritiers, afin qu'ils transmettent à l'autorité les informations sur la succession. Le délai est plus court dans d'autres cantons, par exemple quatre jours à Bâle. Il s'agit d'une question importante car un tel intervalle d'une durée de dix jours peut potentiellement laisser le temps à des héritiers de dissimuler des biens liés à la succession. En 1923, le conseiller d'État en charge des finances, le conservateur John Gignoux, avait ainsi fait part devant le Grand

42 AEG, MGC, Séance du 17 février 1923, Intervention d'Alexandre Martin-Achard, p. 472.

43 Willig, Qui doit payer l'impôt?, p. 109.

44 Le Genevois, Cesser de voler le fisc!, 28 juin 1924.

45 Le Genevois, La publicité des rôles de l'impôt, 11 août 1927.

Conseil d'une discussion avec son homologue vaudois Charles Fricker, qui lui avait expliqué que de telles dissimulations n'étaient pas rares dans le canton de Vaud, en dépit de la législation prévoyant un inventaire.[46] Surtout, le fait que l'inventaire puisse être réalisé par un notaire désigné par la famille, et non par un fonctionnaire du fisc, réduit l'efficacité du contrôle fiscal au moment de la succession. Comme l'expliquera le conseiller d'État conservateur Frédéric Martin quelques années plus tard en des termes révélateurs:

> Si dans les 8 jours, ils [les héritiers] chargent un notaire, qui est un homme auquel on peut confier des secrets, auquel on peut tout dire, de faire l'inventaire, le fisc n'interviendra pas autrement que par l'envoi d'un délégué du Département des finances qui ne procédera pas lui-même à cette formalité [...].[47]

Pourtant, malgré ces limites, l'inventaire permet au fisc de récupérer des sommes non-négligeables, qui témoignent du même coup de l'ampleur de l'évasion fiscale: en 1928, les sommes taxées au titre des successions sur la base des déclarations sont de 3,5 millions, mais l'inventaire permet au fisc de corriger le montant à la hausse, à 5,4 millions, et de récupérer en sus 243'000 francs en reprise d'impôt sur la fortune et le revenu, amendes comprises.[48] La matière imposable de la fortune mobilière passe, en francs constants, de 1,41 milliard en 1925 à 1,99 milliard en 1929.[49] L'augmentation du rendement de l'impôt sur la fortune dans la deuxième moitié des années 1920 apparaît d'ailleurs dans le graphique commenté plus haut, qui donne à voir l'évolution des recettes issues du prélèvement sur les patrimoines depuis 1920. Après son introduction, il n'est dès lors pas étonnant que l'inventaire obligatoire au décès suscite l'hostilité d'une partie du camp conservateur. En 1930, une initiative populaire cantonale déposée par des politiciens proches de l'UDE demande ainsi sa suppression; l'initiative propose même d'abolir

46 AEG, MGC, Séance du 17 février 1923, Intervention de John Gignoux, p. 523.

47 AEG, MGC, Séance du 11 octobre 1930, Intervention de Frédéric Martin, p. 1052.

48 AEG, MGC, Rapport de la commission chargée d'examiner l'initiative populaire proposant une loi constitutionnelle supprimant l'inventaire au décès, annexe à la séance du 11 octobre 1930, p. 411.

49 *Idem.*

Fig. 1: Dessin extrait du tract du «Comité d'initiative pour la suppression de l'inventaire après décès et des droits de succession en ligne directe», Genève, 1930, AEG, Archives privées, 283.1.122.

tous les droits de successions en ligne directe. Quoique combattue par les autorités, elle ne sera rejetée qu'à une courte majorité par le corps électoral.[50]

Dans les années qui suivent la révision de 1924, les partisans d'un renforcement supplémentaire du contrôle fiscal connaissent eux aussi un échec en votation: en 1927, une initiative populaire cantonale lancée par le Parti socialiste prévoit que les déclarations d'impôt des Genevois soient rendues publiques, afin de permettre de débusquer plus facilement les fraudeurs. Comme l'écrivent la majorité des députés opposés à cette initiative, dans un rapport déposé au Grand Conseil:

50 Journal de Genève, Scrutin des 13 et 14 décembre 1930, 15 décembre 1930.

> Nous ne sommes plus au temps où l'épouse et les enfants devaient ignorer absolument la fortune du chef de famille. On ne peut nier non plus que la publicité des rôles serait pour quelques contribuables peu consciencieux un stimulant à faire des déclarations sincères [...]. Sachons reconnaître cependant que cette publicité, telle qu'elle est conçue par l'initiative, pourrait donner lieu à toutes sortes [...] de délations, de chantages. [...] Nous pourrions craindre de voir des pays voisins exploiter contre nous cette institution en laissant croire aux personnes désireuses de venir à Genève qu'aucun secret n'y est respecté.[51]

Ces arguments font mouche et l'initiative est largement rejetée par le corps électoral, par 6'211 voix contre 2'749.[52]

Pour conclure ce tour d'horizon consacré à la problématique de la fortune mobilière, signalons enfin qu'un élément important de celle-ci est exemptée de tout impôt par la loi de 1920, à savoir les collections d'art ou d'objets scientifiques.[53] Il s'agit d'une incitation à investir dans un marché de l'art alors en pleine expansion.[54] En 1922, le chef du Département des finances accorde d'ailleurs un rabais fiscal extraordinaire à la galerie genevoise de Max Moos pour une de ses ventes aux enchères.[55] Ce marchand de tableaux et collectionneur deviendra dans les années suivantes l'un des plus importants acteurs du marché suisse de l'art.[56]

51 AEG, MGC, Rapport de la commission chargée d'examiner l'initiative sur la publicité des rôles de l'impôt, annexe à la séance du 18 juin 1927, p. 303.

52 Journal de Genève, Déroute socialiste, 16 août 1927.

53 AEG, MGC, Projet de loi instituant un impôt sur la fortune, annexe à la séance du 2 octobre 1920, p. 605.

54 Paul-André Jaccard, Le take-off du marché de l'art en Suisse romande durant la Première Guerre mondiale, in: Traverse. Revue d'histoire 9/1 (2002), p. 81–106; Guex, Le marché suisse de l'art au XXe siècle (1886–2008). Survol chiffré et comparaison internationale, in: Paul-André Jaccard, Sébastien Guex (dir.), Le marché de l'art en Suisse. Du XIXe siècle à nos jours, Lausanne 2011, p. 233–272.

55 AEG, Finances B, vol. 63, Lettre de John Gignoux à la Galerie Moos, 30 mars 1922.

56 Paul-André Jaccard, La Galerie Moos à Genève et Hodler. La quête d'un monopole, in: Jaccard, Guex, Le marché suisse de l'art, p. 75–104.

L'estimation et le contrôle de la fortune immobilière

Dans les débats politiques, les représentants des propriétaires immobiliers dénoncent l'iniquité qu'il y aurait à frapper au même taux la fortune mobilière et immobilière, comme le préconise la loi de 1920. Selon eux, en effet, l'évasion fiscale serait beaucoup plus aisée pour cette première catégorie de fortune, en raison de son caractère mobile, quand la seconde serait imposée sans échappatoire possible. Les représentants des intérêts immobiliers exigent donc, et obtiennent, la pleine défalcation des dettes hypothécaires dans le calcul de la fortune imposable, comme contrepartie pour cette supposée injustice provoquée par l'uniformisation des taux. Alors que l'ancienne taxe immobilière limitait la déduction des dettes hypothécaires à 50'000 francs par contribuable, elle est désormais entièrement déplafonnée.[57]

Toutefois, les arguments des défenseurs des propriétaires ne doivent pas être pris au pied de la lettre. En effet, la fortune immobilière bénéficie, elle aussi, d'une sous-évaluation fiscale, quand elle ne fait pas même l'objet de fraudes. C'est d'abord l'estimation de la valeur fiscale qui s'avère favorable aux propriétaires.[58] Certes, avec la loi de 1920, l'autorité fiscale peut procéder à une nouvelle estimation de cette valeur tous les cinq ans, au lieu d'un intervalle de dix ans pour l'ancienne taxe immobilière. C'est que, de l'aveu même du chef du Département des finances dans une lettre adressée au Bureau fédéral de Statistique qui réalise, en 1920, une enquête sur la fortune imposable dans les cantons, le rythme décennal est bien trop lent pour prendre en compte l'augmentation réelle des valeurs foncières.[59] Ce constat est particulièrement valable pour la période qui nous intéresse, vu la flambée des prix de l'immobilier en Suisse au sortir de la Première Guerre mondiale.[60]

57 Feller, Die Steuern des Kantons Genf, p. 38; Journal de Genève, À propos de la nouvelle loi d'impôt sur la fortune, 22 décembre 1920.

58 Ce constat n'a rien de spécifiquement genevois, voir par exemple pour le canton de Berne: Vivien Ballenegger, Réforme de l'imposition directe dans le canton de Berne à la fin de la Première Guerre mondiale, Mémoire de maîtrise, Berne 2016, p. 21.

59 AEG, Finances B, vol. 59, lettre d'Henri Fazy au Bureau fédéral de la Statistique, 22 juillet 1920.

60 Statistique historique de la Suisse, 2012. Tab. H.18, en ligne: hsso.ch/2012/h/18 (10.02.2021).

En 1921, un propriétaire genevois vend par exemple son bien 300'000 francs, alors que l'estimation en fixait la valeur à 230'000; il obtient malgré tout de l'autorité fiscale que les droits de mutation soient calculés sur la base de l'estimation, et non d'après le prix réel de la vente![61]

Mais la sous-évaluation fiscale des valeurs immobilières ne se résume pas à l'absence de prise en compte des plus-values réalisées entre chaque estimation. L'estimation elle-même est réalisée de manière complaisante, aboutissant à des valeurs fiscales nettement inférieures aux prix du marché. Certes, la commission d'experts nommée par le Conseil d'Etat en 1921 pour réviser les estimations fiscales, et qui compte parmi ses neuf membres un député socialiste combatif en la personne d'Albert Naine, réévalue nettement à la hausse les biens fonciers par rapport à l'estimation réalisée dix ans auparavant.[62] En cas de recours du contribuable contre la nouvelle estimation, ce n'est toutefois pas cette commission qui a le dernier mot, mais le chef du Département des finances lui-même.

Nous pouvons illustrer la procédure par un exemple, celui de l'évaluation, en 1922, de la demeure de Lucien Cellérier, sise dans un quartier bourgeois de Genève. Cellérier est administrateur de plusieurs sociétés et est lui-même au fait des procédures fiscales car il a été nommé par le Conseil d'Etat genevois, en 1919, à la commission taxatrice de l'ancienne taxe mobilière.[63] L'homme n'hésite pas à prendre la plume pour dénoncer, dans les colonnes de journaux conservateurs, le zèle dont ferait preuve, selon lui, le Département des finances contre les détenteurs de «propriétés d'agrément».[64] Il est vrai qu'en 1922, la commission d'experts réévalue la propriété de Cellérier à 273'000 francs, contre 163'200 lors de l'estimation de 1911.[65] Mais suite à un recours de ce citoyen devant le Conseil d'État, le gouverne-

61 AEG, Finances B, vol 62, Lettre d'Henri Boveyron à Oskar Winkler, 18 juillet 1921.

62 AEG, Finances B, vol. 63, Lettre de John Gignoux à Ernest Naef, 27 février 1922.

63 Journal de Genève, Chronique locale, 15 janvier 1919 et *ibid.*, Nécrologie, 8 mai 1928.

64 *Ibid.*, Comment évaluer une propriété d'agrément?, 8 février 1922.

65 AEG, Finances B, vol. 65, Lettre de John Gignoux à Lucien Cellérier, 9 janvier 1923. Pour donner un ordre de grandeur, notons que ce montant équivaut, à l'époque, à environ 65 fois le loyer annuel d'un logement de trois pièces à Genève, voir: Statistique historique de la Suisse, 2012. Tab. H.32, en ligne: hsso.ch/2012/h/32 (10.02.2021).

ment cantonal accepte de réduire la nouvelle estimation à 200'000 francs. Insatisfait de ce rabais pourtant conséquent, Cellérier menace d'un nouveau recours, cette fois devant le Tribunal. Le chef du Département des finances, «par gain de paix», consent alors à revoir une nouvelle fois à la baisse l'estimation, à 180'000 francs, tout en répondant, amer, à Cellérier: «Je pensais que vous reconnaîtriez la grande bonne volonté et l'esprit de conciliation que j'avais apportés dans cette affaire et je suis surpris de recevoir un reproche de votre part».[66] Le cas de Cellérier est loin d'être isolé. Plus les biens sont importants, plus l'attitude du Conseil d'État et du Département des finances face aux recours tend à être complaisante: citons par exemple un dossier où le chef du Département des finances, après recours, réduit à 350'000 francs une estimation que la commission avait initialement fixée à 732'000 francs.[67]

Cet esprit de conciliation face aux recours est du reste revendiqué par le chef du Département des finances, John Gignoux, lors d'une séance de la direction du Parti démocratique, pour rassurer ses amis politiques réticents face à l'augmentation des taux d'imposition sur la fortune décidée en 1922. Lors de cette séance, Gignoux est vivement critiqué par Léon Bovy, président de l'Union genevoise des intérêts immobiliers.[68] Le grand argentier réitère ses propos rassurants dans une lettre au président de la Chambre genevoise d'agriculture, lorsque ce dernier lui fait part de son inquiétude face à la nouvelle estimation des terrains agricoles: «Les requêtes, et plus tard les recours des intéressés, seront examinés avec le plus grand soin et avec le vif désir d'arriver à une entente amiable évitant les désagréments d'une action devant les Tribunaux.»[69] Pour un élu conservateur comme Gignoux entre peut-être aussi en compte dans cette réponse le souci de se concilier les

66 AEG, Finances B, vol. 65, Lettre de John Gignoux à Lucien Cellérier, 9 janvier 1923.

67 AEG, Finances B, vol. 64, Lettre de John Gignoux au Directeur de la Taxe municipale de la Ville de Genève, 24 juin 1922.

68 AEG, Archives privées 283.3.1, PV du comité central du Parti national-démocratique, 10 avril 1922.

69 AEG, Finances B, vol. 63, Lettre de John Gignoux au président de la Chambre genevoise d'agriculture, 13 mars 1923.

représentants des paysans, alliés politiques précieux contre les adversaires socialistes.[70]

Face à de telles promesses formulées par le chef de l'administration fiscale, il n'est pas étonnant que les recours se multiplient: en 1924, le nouveau conseiller d'État en charge du Département des finances, le conservateur Guillaume Pictet, se plaint ainsi devant le Grand Conseil que les «expertises [de la valeur fiscale des biens immobiliers, nda] ont donné lieu à des recours et à des procès qui forment des tas de dossiers énormes», contribuant à surcharger son administration et à ralentir considérablement le travail de taxation, pour ne rien dire du contrôle fiscal.[71]

La sous-évaluation des valeurs immobilières n'est pas la seule entrave au rendement fiscal, les propriétaires exploitant également des failles de la législation. Ainsi, certains d'entre eux, plutôt que de posséder en propre leurs biens, les transforment en titres, détenus par des sociétés anonymes. Les valeurs immobilières deviennent ainsi, au regard de la loi, des valeurs mobilières. Ce procédé permet non seulement d'éviter la progressivité de l'impôt sur la fortune, dans la mesure où le capital des entreprises est taxé à un taux uniforme de 1‰.[72] Mais l'astuce permet en outre de contourner les droits de mutation et de succession, les actions des sociétés immobilières se transmettant de la main à la main.[73] A ce titre, une entreprise active dans le domaine de l'assurance n'hésite pas à demander avec succès au fisc un rabais

70 Sur l'alliance politique entre les milieux bourgeois et les représentants des paysans au sortir de la Première Guerre mondiale, voir: Sébastien Guex, Conflits et marchandages autour du secret bancaire en Suisse à l'issue de la Grande Guerre, in: L'Année sociologique 63/1 (2013), p. 157–187.

71 AEG, MGC, Séance du 6 décembre 1924, Intervention de Guillaume Pictet, p. 2161.

72 *Ibid.*, Projet de loi instituant un impôt sur la fortune, annexe à la séance du 2 octobre 1920, p. 609. Même après l'introduction d'une imposition du bénéfice en 1923, le procédé reste avantageux, car le taux d'imposition réel du bénéfice, après diverses possibilités de déductions, est très faible; en 1924, l'impôt sur les sociétés (capital et bénéfice) ne rapporte que 0,8 million contre 3,8 millions pour la fortune et 4,7 millions pour le revenu, voir AEG, Rapport du Conseil d'État sur les comptes du canton de Genève, exercice 1924.

73 *Ibid.*, Rapport de la commission chargée d'examiner le projet de loi modifiant les articles de la loi du 2 octobre instituant un impôt sur la fortune 1920, annexe de la séance du 15 mars 1922, p. 253.

sur les droits de mutation lors de l'achat d'un bien immobilier, menaçant, dans le cas contraire, de passer par le biais d'une société immobilière.[74]

Enfin, certains propriétaires immobiliers abusent de la possibilité qui leur est donnée de déduire les dettes de leur fortune, en créant des emprunts fictifs. Il s'agit de cédules hypothécaires au porteur, soit des titres de dette qui ne sont pas libellés au nom d'un détenteur donné, un procédé autorisé par la loi genevoise depuis 1857.[75] Parfois, les propriétaires s'endettent directement auprès de leur propre société immobilière. Ces pratiques irritent jusque dans les rangs conservateurs du Grand Conseil.[76] Les raisons de cette irritation ne sont probablement pas uniquement à chercher dans le souci des finances publiques. Elle s'explique peut-être aussi par les intérêts de l'influente corporation des notaires. Ces derniers voient en effet certaines affaires immobilières leur échapper lorsque des titres de propriété immobilière s'échangent de main en mains.[77] La possibilité de déduire des dettes au porteur sera finalement proscrite dans la révision législative de 1924, malgré les protestations de l'Union des intérêts immobiliers.[78]

Pourtant, en dépit de la révision législative de 1924, le recours aux sociétés immobilières perdure, à des fins d'optimisation fiscale voire de fraude. En 1932, le chef du Département des finances, le conservateur Albert Picot, déplore ainsi un procédé «purement frauduleux», lorsque les immeubles sont inscrits «à une société immobilière». Or, poursuit-il, «il est impossible de savoir où sont les actions. Lorsqu'on s'adresse à l'administrateur, il fait valoir qu'il n'est que le mandataire, et, parfois, il se refuse même à donner le nom de son mandant. Le fisc est obligé de faire des recherches difficiles pour trouver le mandant.»[79] Face à ces abus persistants, le Conseil

74 AEG, Finances B, vol. 64, Lettre de John Gignoux au directeur de la compagnie d'assurance-vie La Genevoise, 18 août 1922.

75 AEG, MGC, Séance du 20 décembre 1924, Intervention de Frédéric Martin, p. 2235.

76 *Ibid.*, Séance du 6 décembre 1924, Intervention d'Albert-Edouard Maunoir, p. 2151.

77 AEG, Archives privées, 283.3.1, PV du comité central du Parti national-démocratique, 31 mars 1920 (voir l'intervention du notaire Albert Gampert).

78 AEG, MGC, Rapport de la commission chargée d'examiner le projet de loi modifiant la loi sur les contributions publiques, annexe à la séance du 20 décembre 1924, p. 781.

79 AEG, MGC, Séance du 29 décembre 1932, Intervention d'Albert Picot, p. 1785.

d'État genevois propose de frapper les sociétés immobilières d'un impôt spécial de 2‰ sur leur capital. Une disposition transitoire prévoit cependant que les sociétés immobilières puissent transférer, durant une année, leurs actifs à des personnes physiques, sans avoir à s'acquitter des droits de mutation et d'inscriptions au registre foncier.[80] Cet impôt immobilier complémentaire rapporte en 1932 1,8 millions de francs, un montant qui équivaut à plus de la moitié des recettes de l'impôt sur la fortune cette année-là, qui sont de 3,4 millions.[81] Cette proportion donne un ordre de grandeur du manque à gagner provoqué durant les années précédentes par le recours aux sociétés immobilières pour contourner l'imposition de la fortune.

La fortune des contribuables étrangers

La problématique de l'imposition de la fortune conduit, pour terminer ce tour d'horizon, à examiner le cas spécifique des grands patrimoines étrangers domiciliés dans le canton. En effet, les autorités genevoises cherchent de longue date à attirer des étrangers aisés sur leur territoire. Une exemption fiscale en leur faveur est ainsi introduite pour la première fois en 1816 déjà.[82] Elle est toutefois limitée en 1916, au nom de l'effort de guerre ainsi que sous la pression de la gauche; une taxe calculée sur la base de la valeur locative du logement occupé à Genève par la personne étrangère est alors introduite. En 1920, la loi d'impôt sur la fortune prévoit que cette catégorie de contribuables soient exemptés du nouveau prélèvement prévu par cette loi durant leur première année de séjour à Genève, pour autant qu'ils n'aient pas d'activité lucrative dans le canton, puis qu'ils paient l'impôt à 50 % à partir de la deuxième année de séjour, enfin pleinement à partir de la troisième.[83]

80 *Ibid.*, p. 1787.

81 AEG, Rapport du Conseil d'État sur les comptes du canton de Genève, exercice 1932.

82 Sébastien Guex, The Emergence of the Swiss Tax Haven, 1816–1914, in: Business History Review, in: Business History Review 95 (2021), p. 1–20.

83 AEG, MGC, Projet de loi instituant un impôt sur la fortune, annexe à la séance du 2 octobre 1920, p. 611.

Malgré ces durcissements, certes modérés, du régime fiscal réservé aux étrangers fortunés, le canton de Genève continue d'en accueillir un nombre significatif sur son sol, en particulier parce que la domiciliation dans le canton permet d'échapper à la lourde imposition introduite par les États occidentaux dans le but de financer leurs très importantes dépenses de guerre. Face à la crise économique qui frappe le canton au début des années 1920, les autorités genevoises considèrent que ces riches résidents sont indispensables pour favoriser la relance économique. Le chef du Département des finances John Gignoux écrit ainsi en 1922 au président de l'Association des intérêts de Genève, un groupement très actif dans la promotion du tourisme: «Tout à fait d'accord [...] avec votre opinion concernant l'intérêt très grand qu'il y a pour notre pays à recevoir et à conserver le plus grand nombre possible d'étrangers riches et tout particulièrement les Anglais et les Américains qui constituent incontestablement la meilleure clientèle pour nos hôtels et notre commerce.»[84]

Or, Gignoux craint que le régime fiscal introduit par la Loi d'impôt sur la fortune de 1920 ne soit pas assez attractif pour ces individus aisés par rapport à celui en vigueur dans d'autres cantons. La concurrence exercée par le voisin vaudois inquiète en particulier le grand argentier genevois, dans la mesure où l'État de Vaud laisse l'imposition des étrangers à la discrétion du Département des finances durant les cinq premières années de résidence. Une telle procédure revient dans les faits, selon les informations recueillies par Gignoux, à une exemption presque totale. Le magistrat se montre d'autant plus soucieux de ce dossier que des étrangers fortunés présents à Genève lui écrivent pour lui demander un traitement fiscal plus favorable.[85] Dans ces conditions, avant même qu'une révision de la Loi de 1920 ne permette d'élargir l'exemption fiscale accordée aux résidents étrangers, le chef du Département des finances décide, sans base légale, d'accorder des rabais d'impôt supplémentaires en faveur de ces derniers dans le cas où ils adressent une réclamation au Département.[86] Comme dans le dossier de l'évaluation

84 AEG, Finances B, vol. 64, Lettre de John Gignoux à Louis Roux, 23 octobre 1922.

85 AEG, Finances B, vol. 63, Lettre de John Gignoux à Edouard de Marignac, 11 avril 1922.

86 *Idem.*

fiscale des immeubles évoqué plus haut, on constate une nouvelle fois l'importante marge de manœuvre dont bénéfice le chef du Département des finances dans la procédure de taxation, qu'il ne se prive pas d'utiliser en faveur des contribuables aisés.

Finalement, en 1924, le nouveau chef des finances Guillaume Pictet, lui-même propriétaire de la banque éponyme et donc personnellement intéressé à la présence de ces étrangers fortunés à Genève, obtient du Parlement cantonal la suppression de l'assujettissement des étrangers sans activité lucrative à l'impôt sur la fortune, tel qu'il était prévu par la loi de 1920 à partir de la troisième année de résidence. La majorité du Grand Conseil, malgré les critiques des députés de gauche, restreint l'imposition des étrangers sans activité lucrative à une taxe d'après la valeur locative de leur logement, perçue seulement à partir de la troisième année de résidence dans le canton.[87] Pour justifier la suppression de l'assujettissement à l'impôt sur la fortune, le Conseil d'État explique que, de toute manière, le contrôle fiscal était impossible sur les valeurs de ces individus détenues à l'étranger et que le régime en vigueur n'était pas suffisamment attractif par rapport à celui d'autres cantons suisses.[88] Le Conseil d'État genevois vante un régime désormais plus favorable que celui du canton voisin de Vaud, où l'exemption fiscale prend fin après cinq ans de résidence.

Conclusion

Cette contribution a montré l'étendue des possibilités d'évasion et de fraude fiscales offertes aux contribuables dans le canton de Genève durant les années qui suivent la Première Guerre mondiale, en dépit d'un renforcement relatif du contrôle à partir de 1920, motivé par l'importance des déficits publics et par la pression de la gauche et des radicaux au niveau politique. Le constat à propos de l'importance de l'évasion fiscale rejoint celui d'un spécialiste des

87 AEG, MGC, Loi modifiant la loi sur les Contributions publiques, Séance du 24 décembre 1924, p. 2367; pour les critiques de la gauche, voir: Séance du 20 décembre 1924, Intervention de Charles Rosselet, p. 2211.

88 AEG, MGC, Rapport du Conseil d'Etat sur le projet de loi modifiant la loi sur les contributions publiques, annexe à la séance du 6 décembre 1924, p. 737–738.

finances publiques auprès des autorités fédérales, Eugen Grossmann, qui considère que dans la Suisse des années 1920, la moitié au moins de la fortune imposable échappe à l'impôt.[89]

L'évasion fiscale limite fortement la portée des taux progressifs introduits en 1920 et 1922. Cette progressivité est d'autant plus réduite que les personnes fortunées disposent, comme on l'a vu à travers l'exemple de l'estimation des valeurs immobilières, d'une marge de négociation conséquente face à l'autorité fiscale: plus la fortune à taxer est importante, plus grande est la possibilité d'obtenir des rabais fiscaux au moyen de procédures de recours, ou par de simples menaces de recours. Il n'est dès lors pas étonnant que, durant la période que nous avons étudiée, les responsables des partis conservateurs tiennent fortement à conserver le Département des finances dans leur giron politique, comme le montrent des discussions internes au Parti démocratique.[90]

Les autorités – en particulier les chefs successifs du Département des finances qui, comme nous l'avons montré, possèdent une large marge de manœuvre dans le processus de taxation – ne luttent que très mollement contre l'évasion fiscale, pratiquée par des personnes issues du même milieu social qu'eux et parfois du même parti. Leur volonté, toute relative, de renforcer le contrôle fiscal se heurte du reste à une forte résistance dans leurs propres rangs politiques, qui les amène à édulcorer, voire à renoncer à certains outils législatifs favorisant le contrôle fiscal. Cette complaisance de l'autorité fiscale explique aussi sans doute pourquoi nous n'avons pas trouvé trace, dans les sources, d'une fuite des capitaux hors du canton de Genève suite à l'introduction de l'impôt sur la fortune en 1920; la fuite des capitaux continue à se dérouler à l'intérieur même du canton par le biais de l'évasion fiscale. Les taux d'imposition introduits à Genève se situent, de plus, à un niveau proche, voire légèrement inférieur, à ceux des autres cantons.[91]

89 Cité par Christophe Farquet, Le marché de l'évasion fiscale dans l'entre-deux-guerres, in: L'économie politique 54/2 (2012), p. 99.

90 AEG, Archives privées 283.3.1, PV de la séance du comité central du Parti national-démocratique de Genève, 20 novembre 1924 et 16 mars 1925.

91 Bureau fédéral de la statistique, Annuaire statistique de la Suisse 1922, Berne 1923, p. 400–401.

Les pertes de recettes entraînées par ces manquements contribuent à aggraver les déficits du canton, faisant du service de la dette le deuxième poste du budget tout au long de la période 1914–1930.[92] Les grandes banques genevoises – un milieu dont est issu le chef du Département des finances entre 1924 et 1926, en tant que propriétaire de la banque Pictet – profitent à double titre de cette situation. D'une part, la faiblesse du contrôle fiscal est un argument de poids pour attirer de nouveaux clients fortunés dans leurs établissements de Genève. D'autre part, les titres de la dette publique cantonale constituent un placement au rendement intéressant pour les banques genevoises. À l'inverse, les salariés sont pénalisés par l'évasion fiscale, dans la mesure où le rendement insuffisant de l'impôt sur la fortune permet de justifier, en 1923, l'introduction d'un impôt sur le revenu qui met à contribution les personnes déclarant des gains modestes.[93] Ainsi, la fiscalité cantonale apparaît au cœur des luttes sociales et politiques à Genève durant l'entre-deux-guerres. Compte tenu de la rareté et du caractère limité des études qui lui sont consacrées, elle mériterait une attention beaucoup plus grande des historiennes et historiens, en vue d'une meilleure compréhension de cette période critique de l'histoire du canton.

92 Willig, Qui doit payer l'impôt?, p. 53.

93 *Ibid.*, p. 128.