



14.470

Initiative parlementaire
Renforcer l'attractivité de la Suisse pour les fondations
Rapport du 22 février 2021 de la Commission des affaires juridiques du
Conseil des États

Avis du Conseil fédéral

du ...

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 22 février 2021 de la Commissions des affaires juridiques du Conseil des États concernant l'initiative parlementaire « Renforcer l'attractivité de la Suisse pour les fondations ».

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :
Le président de la Confédération, Guy
Parmelin
Le chancelier de la Confédération, Walter
Thurnherr

Avis

1 Contexte

Le 9 décembre 2014, le conseiller aux États Werner Luginbühl a déposé une initiative parlementaire formulée en ces termes :

« Le Parlement est chargé de procéder aux modifications législatives qui s'imposent pour améliorer les conditions-cadres applicables en Suisse au secteur des institutions d'utilité publique et des fondations et assurer ainsi un fonctionnement libéral et efficace de ce secteur, notamment par les mesures suivantes:

- 1. publication régulière par l'Office fédéral de la statistique (OFS) de données concernant les organisations exonérées d'impôts en raison de leur utilité publique;*
- 2. réglementation plus claire de la légitimation pour déposer une plainte auprès de l'autorité de surveillance des fondations, prévoyant de donner qualité à agir aux personnes ayant un intérêt légitime à contrôler l'activité des organes d'une fondation;*
- 3. optimisation des droits du fondateur par l'extension du droit de modification aux modifications portant sur l'organisation, lorsque l'acte de fondation prévoit cette possibilité;*
- 4. simplification des modifications de l'acte de fondation par des procédures non bureaucratiques, sans acte notarial et par une réglementation ouverte applicable aux modifications mineures de l'acte de fondation;*
- 5. limitation de la responsabilité des membres bénévoles d'organes de fondation par l'exclusion de la responsabilité en cas de négligence légère (sous réserve d'une réglementation statutaire contraire);*
- 6. institution d'un régime de faveur pour les libéralités consenties par des héritiers au débit de la succession, en accordant à ceux-ci une augmentation unique de la déduction fiscale pour les dons l'année du décès ou l'année suivante, ou encore l'année du partage successoral;*
- 7. possibilité de reporter un don sur des périodes fiscales ultérieures si la limite maximale de la déduction pour les dons est dépassée;*
- 8. ni refus ni retrait de l'exonération fiscale pour les organisations d'utilité publique qui versent des honoraires appropriés aux membres de leurs organes de direction stratégique; cette pratique est conforme au Code civil et doit donc également être possible au regard du droit fiscal. »*

Cette initiative parlementaire était développée comme suit :

« Comme site d'établissement de fondations, avec un secteur philanthropique très développé et de nombreux sièges d'organisations internationales d'utilité publique, la Suisse revêt une importance mondiale. Pour consolider durablement cette position, il faut créer des conditions-cadres institutionnelles et juridiques qui tiennent compte des besoins actuels du secteur des institutions d'utilité publique et des institutions non lucratives. En comparaison internationale, la Suisse occupe à cet égard une position de pointe dans le domaine de l'autorégulation des organisations d'utilité publique.

Le label de qualité Zewo, la norme comptable Swiss GAAP FER 21, de même que les deux codes de gouvernance Swiss NPO-Code et Swiss Foundation Code, ont posé des jalons internationaux et contribuent de manière substantielle à l'efficacité du secteur des organisations à but non lucratif, créant ainsi une base importante pour que ce secteur socialement essentiel puisse œuvrer efficacement à atteindre les buts qu'il se donne.

La présente initiative vise à renforcer davantage les bonnes conditions-cadres applicables à ce domaine important, en demandant que les lois correspondantes – notamment le CC et la LIFD – soient modifiées et complétées. L'accent est mis principalement sur une plus grande transparence dans la branche, une meilleure efficacité de l'activité des fondations et l'optimisation des dispositions du droit des fondations et du droit fiscal.

Parallèlement aux améliorations à l'échelon fédéral, le dialogue sera également engagé avec les cantons au sujet d'autres mesures relevant de leurs compétences. »

Dans le cadre de l'examen préalable, la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-E) a décidé le 3 novembre 2015, par 7 voix contre 1 et 3 abstentions, de donner suite à l'initiative, conformément à l'art. 109, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹. La Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) s'est penchée sur l'initiative lors de ses réunions du 12 mai 2016 et du 19 août 2016 et a par ailleurs mené des auditions à ce sujet. Le 3 novembre 2016, elle a décidé, par 13 voix contre 6, de ne pas suivre la décision de son homologue du Conseil des États. Le 15 août 2017, la CAJ-E s'est par conséquent à nouveau penchée sur l'initiative dans le cadre de l'examen préalable et a décidé, par 10 voix contre 2 et 1 abstention, de proposer à son conseil de donner suite à l'initiative. Dans son rapport du 15 août 2017, elle soulignait la nécessité d'agir pour améliorer les conditions-cadres institutionnelles et juridiques des fondations établies en Suisse. Le 12 septembre 2017, le Conseil des États a décidé de donner suite à l'initiative, se ralliant sans opposition à la proposition de sa commission. À la suite de cette décision sans équivoque du Conseil des États, la CAJ-N a finalement approuvé elle aussi l'initiative, par 9 voix contre 5 et 8 abstentions, lors de sa séance du 20 octobre 2017. La CAJ-E a ainsi pu entamer ses travaux d'élaboration d'un projet.

La CAJ-E s'est penchée sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire le 14 mai 2019. Ayant pris acte d'un document de travail de l'administration et de l'avis d'un groupe d'experts, elle a décidé de charger l'administration d'élaborer un avant-projet sur la base de ces travaux préliminaires.

La CAJ-E a pris acte de l'avant-projet le 28 octobre 2019, l'a examiné et adopté. Lors de sa séance du 21 novembre 2019, elle a examiné et adopté le rapport explicatif. Conformément à la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)², une consultation a été menée sur cet avant-projet.

¹ **RS 171.10**

² **RS 172.061**

Lors de sa séance du 3 septembre 2020, la CAJ-E a pris acte des résultats de la procédure de consultation³ et a décidé de renoncer à mettre en œuvre les points suivants :

- la publication régulière de données concernant les organisations exonérées d'impôts en raison de leur utilité publique (ch. 1 de l'iv. pa.),
- la réglementation plus claire de la légitimation pour déposer une plainte auprès de l'autorité de surveillance des fondation (ch. 2 de l'iv. pa.),
- la limitation de la responsabilité des membres bénévoles d'organes de la fondation (ch. 5 de l'iv. pa.),
- l'institution d'un régime de faveur pour les libéralités consenties au débit d'une succession (ch. 6 de l'iv. pa.),
- la possibilité de reporter un don sur des périodes fiscales ultérieures (ch. 7 de l'iv. pa.),
- le non-refus et non-retrait de l'exonération fiscale pour les organisations d'utilité publique qui versent des honoraires appropriés aux membres de leurs organes de direction stratégique (ch. 8 de l'iv. pa.).

La CAJ-E est d'avis qu'avec ces points de révision le projet ne serait plus en mesure d'obtenir un soutien majoritaire.

Lors de sa séance du 22 février 2021, la CAJ-E a procédé à la discussion par article du projet et l'a accepté au vote sur l'ensemble par 12 voix contre 0 et 1 abstention. Par conséquent, le présent projet ne contient que les propositions de dispositions relatives aux points suivants, qui ont été accueillies positivement lors de la consultation et peuvent ainsi, de l'avis de la CAJ-E, obtenir un soutien majoritaire :

- l'optimisation des droits du fondateur par l'extension de son droit de modification aux modifications portant sur l'organisation (ch. 3 de l'iv. pa.),
- la simplification des modifications de l'acte de fondation (ch. 4 de l'iv. pa.).

Conformément à l'art. 112, al. 3, LParl, le projet et le rapport explicatif ont été transmis, pour avis, au Conseil fédéral.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral partage l'avis que l'attractivité de la Suisse pour les fondations doit également être assurée à l'avenir. Les modifications légales modérées proposées par la CAJ-E servent à renforcer la position de la Suisse pour les fondations et peuvent donc être soutenues, car elles ont non seulement été accueillies favorablement lors de la consultation, mais elles reflètent également la pratique de nombreuses autorités de surveillance des fondations. Cependant, l'extension du droit de modification aux modifications portant sur l'organisation (ch. 3, de l'iv. pa.) doit prioritairement répondre

³ Le rapport sur les résultats de la consultation peut être consulté sur www.parlement.ch > Organes > Commissions > Commissions thématiques > Commission des affaires juridiques > Rapports et procédures de consultation des CAJ > Procédures de consultation > 14.470.

à un meilleur fonctionnement de la fondation et non pas exclusivement aux intérêts propres du fondateur.

3 Propositions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose d'entrer en matière et d'accepter le projet de la CAJ-E.