



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Antoinette Badoud / Michel Losey

2016-GC-11

### **Loi sur les impôts communaux (abolition de la fonction dirigeante – art. 9)**

#### **I. Résumé de la motion**

Par motion déposée le 5 février 2016 et développée le 24 mars 2016, les députés Antoinette Badoud et Michel Losey demandent d'abolir la fonction dirigeante de l'article 9 de la loi sur les impôts communaux (LICO ; RSF 632.1), dans le sens que désormais la LICO ne prévoit plus de répartition intercommunale entre la commune de domicile et la commune du lieu d'établissement de la société du produit de l'impôt des personnes exerçant une fonction dirigeante.

Les motionnaires précisent que cette disposition légale est obsolète, et qu'il n'est plus légitime ni adéquat que la commune du siège de la société profite de la répartition prévue à l'article 9 précité alors que la commune de domicile, qui accueille le chef d'entreprise et sa famille, supporte toutes les charges d'infrastructures, école, accueil extra-scolaire, etc. Ils mentionnent par ailleurs l'opportunité d'aider ainsi les régions périphériques en acceptant la suppression de cette répartition. Les motionnaires demandent en conclusion de corriger cette particularité héritée d'un autre temps en supprimant le statut de « fonction dirigeante » dans l'article 9 al. 4 LICO.

#### **II. Réponse du Conseil d'Etat**

A titre préliminaire, nous tenons à rappeler que la répartition intercommunale du produit de l'impôt des fonctions dirigeantes a déjà fait l'objet d'une interpellation au Grand Conseil le 22 septembre 1999 (no 462.99), et de deux motions (déposées le 16 décembre 2014/2014-GC-210 et le 23 juin 2015/2015-GC-81). Les arguments invoqués dans les différentes réponses du Conseil d'Etat sont toujours pertinents.

Nous notons également que les motionnaires ne font pas référence à l'activité indépendante. Nous partons dès lors du principe que la répartition paritaire actuelle demeure, raison pour laquelle cet aspect n'est pas thématiquement abordé dans la présente prise de position.

Ces points étant précisés, le Conseil d'Etat répond à la motion comme il suit :

Au niveau cantonal, sur la base de l'article 9 al. 4 LICO et de la jurisprudence cantonale, on est en présence d'une fonction dirigeante lorsque le contribuable est à la tête d'une importante entreprise commerciale, artisanale ou industrielle avec une responsabilité particulière (signature individuelle, pouvoir de décision, engagement de personnel, etc.) et un nombreux personnel sous ses ordres. Dans la pratique, le Service cantonal des contributions (SCC) a admis que cette condition est en principe remplie à partir de 30 employés.

Au niveau fédéral, les conditions à remplir pour reconnaître l'existence d'une fonction dirigeante sont plus strictes. Ainsi, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF), une personne qui gère 70 à 100 employés ne remplit pas la condition du nombreux personnel (Archives 73 p. 420) nécessaire à

la reconnaissance d'une fonction dirigeante dans les relations intercantionales. Pour qu'il soit procédé à une répartition intercantonale en raison de l'exercice d'une fonction dirigeante, il faut ainsi plus de 100 employés. Il est en outre nécessaire que le contribuable séjourne au lieu de travail durant la semaine.

La suppression du statut de fonction dirigeante prévu à l'article 9 al. 4 LICo abolirait la pratique cantonale en matière de fonction dirigeante au niveau intercommunal. En revanche, sur la base de l'article 1 al. 2 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes du 14 décembre 1990 (LHID ; RS 642.14), le SCC pourrait être amené à traiter une demande de répartition d'une commune, même en l'absence de disposition sur la fonction dirigeante dans le droit cantonal, dans la mesure où un contribuable remplirait les conditions de la fonction dirigeante retenues par la jurisprudence du Tribunal fédéral. L'abrogation de la fonction dirigeante dans le droit cantonal entraînerait néanmoins une forte diminution du nombre de cas en raison des critères restrictifs exigés par la doctrine et jurisprudence en matière de répartition intercantonale.

Les conséquences financières de la mesure proposée se traduiraient par une modification des parts respectives de la commune de domicile et de la commune du lieu de travail au produit de l'impôt des personnes exerçant une fonction dirigeante. Bien entendu, seules les communes concernées seraient touchées. On peut ainsi constater que la suppression demandée par les motionnaires diminuerait la cote d'une quinzaine de communes.

Les conséquences de la motion sur la péréquation intercommunale ne sont pas mesurables, mais leur impact devrait rester limité. Néanmoins, on peut s'attendre à ce que l'effet escompté, soit générer plus de recettes pour les communes de domicile, soit partiellement atténué par les effets péréquatifs. En effet, les communes touchées sont principalement des communes contributrices à la péréquation financière intercommunale des ressources.

Selon les motionnaires, le cadre en vigueur ne se justifie plus étant donné qu'il incombe à la commune de domicile du chef d'entreprise de supporter tous les coûts d'infrastructure. Le Conseil d'Etat relève néanmoins que les communes qui disposent encore de zones industrielles et artisanales sont amenées à les développer afin de garantir leur développement économique et, plus généralement, celui du canton. Pour ce faire, elles supportent des coûts importants que les communes de domicile ne subissent pas forcément. Ce faisant, il est judicieux qu'elles puissent bénéficier de recettes fiscales afin de rentabiliser leurs investissements. En contrepartie, elles contribuent à la péréquation intercommunale, dont bénéficient potentiellement les communes de domicile.

Compte tenu des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat estime que la réglementation en vigueur mérite d'être maintenue et propose par conséquent de rejeter la motion.

*23 août 2016*