Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Markus Bapst 2015-CE-113
Modifications du Service cantonal des contributions dès la période fiscale 2014

I. Question

Le Service des contributions a introduit différentes modifications pour la nouvelle période de taxation (déclaration d'impôt 2014). Ces dernières ont, en partie, suscité le mécontentement des contribuables. La présente question porte sur les nouveautés en matière de délais et de dépôt électronique de la déclaration d'impôt.

Le délai pour le dépôt de la déclaration d'impôt est fixé très tôt dans l'année, avec la limite au 1er mars. Indépendamment de sa volonté, le contribuable ne dispose souvent pas de tous les documents nécessaires, étant donné que plusieurs tiers n'ont pas encore (ou ne sont pas en mesure) de préparer les décomptes et pièces justificatives nécessaires jusqu'à cette date (par ex. les décomptes des gérances d'immeubles pour les propriétés par étages, les documents fournis par les assurances, les attestations fiscales pour les dépôts de titres, les valeurs fiscales des titres non cotées, les attestations portants sur les assurances-vie, les certificats de salaires, etc.). Le contribuable est dès lors contraint de demander une prolongation pour le dépôt sa déclaration d'impôt. Pour ce faire, il doit nouvellement s'acquitter d'un émolument.

Ces émoluments se heurtent à l'incompréhension des contribuables qui n'ont d'autre choix que de les accepter, à contrecœur. Une question demeure toutefois récurrente : pourquoi devons-nous verser des émoluments ? Dans le canton de Berne, par exemple, une prolongation du délai pour le dépôt de la déclaration d'impôt peut être demandée en quelques secondes par voie électronique et ce, sans frais jusqu'au 15 septembre.

La perception d'un émolument suppose en principe une contre-prestation ce qui ne semble pas être le cas en l'espèce. Ou peut-on partir de l'idée que le Service des contributions est en mesure de garantir que les personnes qui déposent leur déclaration d'impôt dans le délai imparti recevront à l'avenir leur avis de taxation plus rapidement ?

Compte tenu des taxations tardives, le contribuable doit verser des intérêts moratoires à partir du 30 avril. Dans ces explications à l'attention des contribuables, le Service des contributions mentionne la possibilité de verser des « acomptes volontaires ». Pour un contribuable « normal », le calcul de l'impôt vraisemblablement dû nécessite toutefois le soutien d'un expert. Concrètement, cela signifie que le contribuable qui remet sa déclaration d'impôt en avril devra payer un émolument de CHF 20.- pour la prolongation du délai mais qu'il pourrait malgré tout recevoir son avis de taxation en février de l'année suivante seulement. En plus des frais encourus pour la prolongation du délai, il sera encore sanctionné d'intérêts moratoires calculés sur 10 mois et ajoutés au montant du décompte.

L'extension de FriTax permet le dépôt électronique de la déclaration d'impôt. Le contribuable qui dépose sa déclaration de cette manière permet au Service des contributions un gain de travail important. Les déclarations d'impôt ne doivent plus être introduites manuellement par les collaborateurs du Service des contributions et les pièces justificatives sont également transmises de manière électronique (pas d'archivage papier, etc). Ce nouvel instrument permet ainsi de décharger le Service des contributions. Les contribuables sont ainsi en droit de s'attendre à recevoir dorénavant leurs avis de taxation plus rapidement.

Dans ce contexte, je me permets de poser les questions suivantes :

1. Comment le Conseil d'Etat motive-t-il l'émolument pour la prolongation du délai de dépôt de la déclaration d'impôt ? Pourquoi un émolument doit-il être payé alors que les avis de taxation sont établis bien plus tard (6 à 12 mois après le dépôt de la déclaration d'impôt) ?
2. Dans quels cantons un tel émolument est-il perçu ?
3. Combien de temps s'écoule-t-il en moyenne entre la date de dépôt de la déclaration d'impôt et la date de la notification de la taxation ordinaire ?
4. Combien de dossiers fiscaux (en %) sont taxés chaque mois ?
5. On constate que l'avancement des taxations varie sensiblement selon la commune ? Quel en est la cause ? Comment procède-t-on: par commune, par date d'entrée, par alphabet ?
6. Les avis de taxation sont notifiés en courrier (postal) B. On constate une différence d'environ 10 jours entre la date imprimée sur la taxation et la date de réception. Le délai pour déposer une éventuelle réclamation est donc très court. Comment pourrait-on améliorer ce processus ? Grâce à une notification électronique des avis de taxation? Grâce à une notification en courrier A ?
7. Le député se permet enfin de soumettre la proposition suivante: une prolongation du délai jusqu'au 31 août devrait pouvoir être octroyée sans frais (prémisse: durée moyenne de traitement de 6 mois) et le contribuable devrait pouvoir déposer sa demande par voie électronique. Comment le Conseil d'Etat juge-t-il cette proposition ?

8 avril 2015

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre introductif, le Conseil d'Etat rappelle que la perception d'un émolument pour la prolongation du délai de dépôt de la déclaration fiscale fait partie du programme de mesures structurelles et d'économie 2013-2016 de l'Etat de Fribourg approuvé par le Grand Conseil en octobre 2013. Les grandes lignes ainsi que la date de la mise en œuvre de cette mesure étaient déjà expliquées dans le message du Conseil d'Etat du 3 septembre 2013 (ch. 5.3.1.1). Sa mise en œuvre cette année reflète donc la volonté politique.

Avant de répondre aux questions posées, il est également utile de rappeler que le canton de Fribourg connaît une démographie galopante. En 2013, le SCC a taxé plus de 180'000 contribuables (personnes physiques soumises à l'impôt ordinaire). Ce nombre augmente chaque année d'environ 3'000 contribuables. L'automatisation des processus, notamment le dépôt électronique de la

déclaration fiscale, doit permettre d'absorber l'augmentation continue du nombre de ces derniers dans notre canton.

Le SCC procède à la taxation des déclarations d'impôt sur une période de 12 à 13 mois. Avec une telle durée, le canton de Fribourg figure parmi les cantons qui clôturent leurs taxations dans les meilleurs délais. Le dépôt rapide de la déclaration permet au SCC d'optimiser la répartition du travail et contribue de ce fait largement à cette efficience.

Il paraît enfin utile de souligner que, contrairement à ce qui est relevé dans la question, ce ne sont pas des intérêts moratoires (3%) mais des intérêts compensatoires (1,5%) qui sont perçus à partir du 30 avril dès lors que le contribuable n'a pas encore reçu de décision de taxation et de décompte et pour autant que les acomptes facturés et payés étaient inférieurs au montant d'impôt effectivement dû.

Ces précisions étant apportées, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées :

1. *Comment le Conseil d'Etat motive-t-il l'émolument pour la prolongation du délai de dépôt de la déclaration d'impôt ? Pourquoi un émolument doit-il être payé alors que les avis de taxation sont établis bien plus tard (6 à 12 mois après le dépôt de la déclaration d'impôt) ?*

Comme indiqué en introduction, la perception d'un émolument pour le dépôt de la déclaration d'impôt fait partie du paquet de mesures structurelles et d'économie 2013-2016. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification de l'ordonnance sur le tarif des émoluments du SCC, ce dernier traitait chaque année entre 7'000 et 8'000 demandes de prolongation de délai par année, soit en moyenne 35 demandes de délai par jour. Pour assurer l'égalité de traitement entre les contribuables, la pertinence du motif de la requête du délai devait être examinée, puis la décision devait être communiquée et saisie manuellement dans le chapitre fiscal adéquat, ce qui entraînait une charge administrative non négligeable pour les collaborateurs concernés.

Avec l'introduction du système des délais et le développement du système informatique, la mention du délai est automatiquement introduite dans le chapitre fiscal du contribuable dès réception du paiement. En payant le délai, le contribuable obtient la possibilité, respectivement le droit, de déposer sa déclaration fiscale après la date prévue dans la législation, sans examen du motif et sans craindre une amende. La prestation de l'Etat consiste dès lors à octroyer une certaine souplesse aux obligations de procédure du contribuable. La perception de l'émolument ne garantit pas la taxation plus rapide d'un dossier particulier mais vise également à encourager les contribuables à déposer rapidement leur déclaration d'impôt, de manière à ce que la taxation d'une année fiscale puisse débuter rapidement, que le SCC puisse répartir au mieux les dossiers et garantir ainsi la taxation de tous les dossiers fiscaux dans les meilleurs délais.

2. *Dans quels cantons un tel émolument est-il perçu ?*

Dix cantons prélèvent aujourd'hui un émolument pour la prolongation du délai de dépôt de la déclaration d'impôt, soit BE, BL, BS, SO, ZG, TG, GE, JU, NE, VS.
Cette comparaison doit toutefois être appréhendée avec prudence, étant donné qu'il existe des différences importantes entre les systèmes d'émoluments existants. En outre, certains cantons ne perçoivent pas d'émolument pour le dépôt de la déclaration d'impôt, mais perçoivent en revanche des frais pour l'envoi de la sommation pour le dépôt de la déclaration, ce qui n'est pas le cas du canton de Fribourg.

3. *Combien de temps s'écoule-t-il en moyenne entre la date de dépôt de la déclaration d'impôt et la date de la notification de la taxation ordinaire ?*

Comme indiqué en introduction, le SCC s'efforce de taxer les déclarations d'impôt d'une période fiscale dans un délai de 12 à 13 mois, (voir également réponses aux questions 4 et 5). Au 2 mars 2015, le SCC avait par exemple taxé 98,71% des déclarations d'impôt 2013.

Cet objectif souffre toutefois de certaines exceptions. En cas de relation intercantonale par exemple, il n'est pas rare qu'un dossier prêt à être taxé doive être suspendu dans l'attente des informations du ou des autres cantons concernés. Cas échéant, des retards de l'ordre de 2 ans peuvent être constatés. Les collaborateurs du SCC doivent par ailleurs simultanément traiter des périodes fiscales antérieures, à savoir des dossiers qui ont fait l'objet de contestations ou de reports de délais. Dès lors, ils travaillent sur plusieurs périodes fiscales en parallèle. En outre, les impératifs liés à la livraison de données fiscales dans le cadre de la péréquation financière intercantonale impactent les priorités et les critères de sélection des dossiers.

4. *Combien de dossiers fiscaux (en %) sont taxés chaque mois ?*

Environ 25% des déclarations d'impôt portant sur l'année N sont traitées durant les mois de mars et avril N+1. Le reste des déclarations est traité de manière linéaire sur les 10 à 11 mois restants.

5. *On constate que l'avancement des taxations varie sensiblement selon la commune ? Quelle en est la cause ? Comment procède-t-on: par commune, par date d'entrée, par alphabet ?*

Les dossiers fiscaux sont répartis entre les collaborateurs par période, par commune, puis traités, pour chaque commune, dans l'ordre alphabétique. Les grandes communes du canton sont attribuées à plusieurs collaborateurs, afin d'absorber le nombre plus important de déclarations déposées.

Avec l'introduction du dépôt de la déclaration par voie électronique, une nouvelle systématique permettant un traitement des dossiers selon la méthode « premier entré premier sorti » est par ailleurs disponible.

6. *Les avis de taxation sont notifiés en courrier (postal) B. On constate une différence d'environ 10 jours entre la date imprimée sur la taxation et la date de réception. Le délai pour déposer une éventuelle réclamation est donc très court. Comment pourrait-on améliorer ce processus ? Grâce à une notification électronique des avis de taxation? Grâce à une notification en courrier A ?*

L'art. 175 al. 1 LICD prévoit un délai d'opposition de 30 jours à partir de la notification de la décision de taxation. Pour le contribuable, le délai de recours débute dès lors le lendemain du jour de la réception de la taxation et non à la date figurant sur l'avis de taxation. Le SCC tient compte du fait que les envois sont transmis par courrier B et se montre souple dans le traitement de la recevabilité de la réclamation. Il compte ainsi systématiquement un délai de distribution de 4 jours après l'envoi. Si le contribuable prétend avoir reçu la taxation plus de 4 jours après l'envoi, le SCC tiendra compte de ses affirmations. Ce faisant, il suit la jurisprudence développée par la Cour fiscale à ce sujet (4F 2003-160, 4F 2004-113). L'envoi des avis de taxation par courrier B ne porte dès lors pas atteinte aux droits de procédure du contribuable.

Par souci d'exhaustivité, nous nous permettons de relever que la mise en œuvre de l'envoi électronique des taxations – comme d'autres types de décisions – nécessiterait de nombreuses clarifications tant légales que techniques et ne saurait être mise en œuvre par le seul SCC. Elle relève bien plus d'un projet commun à tous les services de l'Etat.

L'envoi systématique des avis de taxation en courrier A générerait annuellement des coûts supplémentaires de l'ordre de CHF 100'000.- (base : année civile 2014).

7. *Le député se permet enfin de soumettre la proposition suivante: une prolongation du délai jusqu'au 31 août devrait pouvoir être octroyée sans frais (prémisse: durée moyenne de traitement de 6 mois) et le contribuable devrait pouvoir déposer sa demande par voie électronique. Comment le Conseil d'Etat juge-t-il cette proposition ?*

En prévoyant un délai de dépôt plus tardif, le SCC courrait le risque d'être confronté à des périodes avec un nombre inférieur de dossiers, alors qu'il devrait traiter ultérieurement une masse plus importante de dossiers, devant être absorbée par le même nombre de collaborateurs, ce qui reporterait à plus tard la fin des travaux de taxation.

Une mise en œuvre de la proposition du député reviendrait globalement à repousser les travaux de taxation d'une période fiscale de six mois. Concrètement, au lieu de terminer la taxation de la période fiscale N en mars N+2, les travaux se poursuivraient jusqu'en septembre N+2. Enfin, un tel changement entraînerait des travaux administratifs supplémentaires pour être en mesure de fournir, dans les délais, les informations requises dans le cadre de la péréquation intercantonale.

Le Conseil d'Etat estime enfin qu'il est prématuré de vouloir modifier le système introduit cette année. Comme il s'y était engagé, il procédera à une évaluation de la nouvelle réglementation. Cas échéant, il procèdera aux adaptations nécessaires à la lumière des expériences acquises.

2 juin 2015