



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat Giovanna Garghentini Python / André Schneuwly /
Anne Meyer Loetscher / Nicole Lehner-Gigon / Susanne Aebischer /
Chantal Pythoud-Gaillard / Andréa Wassmer / Sébastien Frossard /
Pierre-André Page / Rose-Marie Rodriguez

2014-GC-105

Augmentation de l'exonération des indemnités forfaitaires en matière d'aide et de soins à domicile

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 16 mai 2014, les 10 signataires demandent au Conseil d'Etat d'augmenter le montant de l'exonération fiscale des indemnités forfaitaires en matière d'aide et de soins à domicile et de l'aligner sur le montant exonéré de la solde des sapeurs-pompiers, à hauteur de 9000 francs par an. Selon les signataires, cet alignement permettrait de garantir une égalité de traitement avec les sapeurs-pompiers et constituerait une reconnaissance pour les personnes qui s'occupent de leurs proches âgés, malades ou en situations de handicap. Ils relèvent également que, sans ces personnes, il en coûterait très cher à l'Etat en infrastructure et encadrement des proches.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le 7 décembre 2010 le Grand Conseil a, contre l'avis du Conseil d'Etat du 26 octobre 2010, accepté la motion Claire Peiry-Kolly (1096.10) qui proposait d'exonérer fiscalement l'indemnité forfaitaire en matière d'aide et de soins à domicile (Bulletin officiel des séances du Grand Conseil [cité ci-après *BGC*] du mois de décembre 2010, p. 2176). Dans son message accompagnant le projet de loi pour exonérer ladite indemnité (Message N° 11 du 17 avril 2012 (*BGC* 2012 p. 2349ss), le Conseil d'Etat a invité le Grand Conseil à revenir sur sa décision en rappelant que l'introduction d'une telle exonération dans la législation fiscale fribourgeoise se ferait en violation du droit fédéral. Le Grand Conseil a finalement refusé d'entrer en matière sur le projet (*BGC* 2012, p. 2344) pour autant que le Conseil d'Etat s'engage, d'une part, à fixer à 3600 francs dès le 1er janvier 2013 la déduction forfaitaire maximale applicable à l'indemnité en matière d'aide et de soins à domicile et, d'autre part, à adapter sans délai la loi fiscale fribourgeoise à toute modification de la législation fédérale en la matière (*BGC* 2012, p. 2337).

Dès lors, depuis le 1er janvier 2013, l'indemnité forfaitaire est fiscalement considérée comme un remboursement de frais – et non pas comme un revenu imposable – jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 3600 francs par an. Seules les indemnités dépassant ce montant sont soumises à l'impôt sur le revenu.

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà relevé dans ses réponses aux motions Francis Maillard / Georges Python (085.95) et Claire Peiry-Kolly (1096.10) ainsi que dans son message accompagnant le projet de loi donnant suite à la motion Francis Maillard / Georges Python (Message n° 50 du 14 octobre 1997, *BGC* 1997 p. 1159) et son message accompagnant le projet de loi donnant suite à la motion Claire Peiry-Kolly (*BGC* 2012, p. 2349ss), l'indemnité forfaitaire selon l'article 4 de la

loi du 8 septembre 2005 sur l'aide et les soins à domicile (LASD) (RSF 823.1) est une aide financière accordée aux parents et aux proches qui apportent une aide régulière, importante et durable à une personne impotente pour lui permettre de vivre à domicile. Elle tombe ainsi en principe dans le champ d'application de la théorie de l'accroissement du patrimoine et doit être qualifiée de revenu au sens de l'article 7 al. 1 de la loi du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes [LHID; RS 642.14], de l'article 16 al. 1 de la loi du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct [LIFD; RS 642.11] et de l'article 17 al. 1 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs [LICD; RSF 631.1]. Compte tenu de la nature particulière des indemnités forfaitaires, il a toutefois pu être admis qu'une partie des montants versés constitue un remboursement de frais et non pas un revenu. Comme tels, les montants concernés ne contribuent pas à l'accroissement du patrimoine et ne doivent pas être imposés. Suivant les exigences du Grand Conseil, le Conseil d'Etat a estimé qu'une indemnité forfaitaire de 3600 francs par an au maximum pouvait être considérée comme un remboursement de frais. Au-delà de ce montant, les indemnités forfaitaires versées en matière d'aide et de soins à domicile doivent en revanche être qualifiées de revenu accessoire imposable. Cette réglementation garantit une certaine reconnaissance aux personnes qui aident leurs proches tout en restant conforme au droit fédéral. Le mandat des signataires va toutefois bien au-delà. Le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas possible de considérer les indemnités forfaitaires jusqu'à un montant de 9000 francs par an comme des remboursements de frais. La concrétisation du mandat nécessiterait dès lors d'aménager un nouveau cas d'exonération de revenu à l'article 17, al. 1 LICD. Or, l'approbation d'une telle révision législative relèverait du Grand Conseil et non pas du Conseil d'Etat. Au surplus, il sied de rappeler, comme le Conseil d'Etat l'a déjà relevé dans ses réponses aux objets parlementaires précités, qu'une telle exonération violerait le droit fédéral, la LHID et la LIFD n'ayant pas été modifiées sur ce point.

Il faut enfin relever qu'en date du 14 juin 2012, le conseiller national fribourgeois Jean-François Steiert a déposé une initiative parlementaire dans le but de compléter la liste des revenus exonérés de l'impôt dans la LIFD et la LHID de manière à y ajouter les indemnités forfaitaires en matière d'aide et de soins à domicile. Contrairement à la Commission de l'Economie et des redevances (citée ci-après CER) du Conseil des Etats, la CER du Conseil national a accepté d'entrer en matière sur l'initiative. En vertu de l'article 109, al. 3 de la loi sur le parlement (RS 171.10), il ne sera donné suite à l'initiative que si les deux conseils le décident. L'initiative a été approuvée par le Conseil national le 8 septembre dernier mais doit encore être traitée par le Conseil des Etats. Le Conseil d'Etat suit attentivement le développement de cet objet parlementaire. Comme il s'y est engagé dans le suivi de la motion Claire Peiry-Kolly, il ne manquera pas d'entreprendre les modifications législatives nécessaires si la LHID était complétée de manière à prévoir l'exonération fiscale des indemnités forfaitaires.

La loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC, RSF 121.1) traite de l'instrument parlementaire du mandat. L'article 79 al. 2 mentionne notamment qu'il est irrecevable s'il met en cause la répartition des tâches ou d'autres règles qui figurent dans la Constitution ou dans une loi. Tel est bien le cas ici. En effet, comme relevé ci-dessus, un canton ne peut pas compléter la liste exhaustive des revenus exonérés d'impôts sous peine de violer l'harmonisation fiscale. En outre le Conseil d'Etat constate qu'il n'est pas compétent pour prévoir – de son chef – une augmentation de l'exonération fiscale des indemnités forfaitaires versées en matière d'aide et de soins à domicile.

Par conséquent, et en conclusion, il est proposé que le Grand Conseil déclare le mandat irrecevable.

14 octobre 2014