



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Antoinette de Weck / André Schneuwly

2013-CE-87 [QA 3160.13]

Exonération fiscale de la solde limitée à 5000 francs : un autogoal dans le contexte actuel des corps de sapeurs-pompiers de milice

I. Question

Suite à l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2013, de la modification de la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et de la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), la solde du service du feu a été explicitement exonérée au niveau fédéral jusqu'à concurrence de 5000 francs (impôt fédéral direct). Tenus d'adapter leur législation fiscale aux nouvelles dispositions fédérales d'ici au 31 décembre 2014, les cantons ont la possibilité de fixer librement le montant seuil à partir duquel la solde devient imposable. Pour les cantons qui n'auraient pas légiféré dans le délai prévu, le montant de 5000 francs serait alors appliqué par défaut, comme pour l'impôt fédéral direct.

En date du 8 novembre 2012, le Grand Conseil a décidé d'exonérer la solde des sapeurs-pompiers sur le plan cantonal en fixant le plafond à 5000 francs. Dans son Message n° 28 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs, le Conseil d'Etat justifiait la fixation de cette limite supérieure à ce montant par la volonté d'« empêcher des abus » ainsi que par souci d'« harmonisation verticale ». A titre de comparatif, il est à relever que d'autres cantons ont déjà admis ou sont sur le point d'admettre une limite plus élevée, par exemple le Valais (7000 francs), Vaud (9000 francs), Zurich (7000 francs) ou encore le canton du Jura (8000 francs, proposition de l'ECA).

A l'heure où les corps de sapeurs-pompiers de nos communes sont confrontés de manière récurrente à des difficultés de recrutement et à un vieillissement de leurs effectifs, en particulier au sein des cadres, la décision prise par le Grand Conseil constitue un très mauvais signal, voire un véritable "autogoal". Elle est de nature à décourager les vocations potentielles auprès des jeunes souhaitant s'engager pour la protection de la population et va à l'encontre des efforts consentis par les communes et l'ECAB pour encourager le recrutement dans ce domaine. C'est ainsi que, pas plus tard qu'en 2012, la Ville de Fribourg a lancé, en partenariat avec l'ECAB, une vaste campagne de communication destinée à promouvoir l'activité de sapeur-pompier. Cette action, aujourd'hui pilotée par l'ECAB, sera prochainement étendue à l'ensemble des districts.

Dans ce contexte, ce qui pouvait sembler, à première vue, être un cadeau, n'en est en réalité de loin pas un pour les nombreux pompiers qui consacrent une partie considérable de leur temps libre pour la collectivité. Les cadres ainsi que les instructeurs, qui sont les piliers de notre défense incendie, de même que les centres de renfort, seront en effet pénalisés en première ligne par la décision du Grand Conseil.

Dans ses recommandations émises en août 2012, la Fédération suisse des sapeurs-pompiers (FSSP) préconisait pourtant, comme règle générale pour la fixation du montant cantonal, que la limite supérieure du montant exonéré devrait avoir pour effet que la solde d'environ 90% des sapeurs-pompiers n'est pas imposable. Or, au sein du Bataillon de la Ville de Fribourg par exemple, plus d'un tiers des membres touche plus de 5000 francs de solde par année (actuellement 53 personnes sur env. 150). Ces derniers seront donc fortement affectés financièrement par la décision litigieuse, qui touchera vraisemblablement plus de monde que prévu dans les différents corps de notre canton.

Compte tenu des difficultés liées aux effectifs de l'ensemble des corps de sapeurs-pompiers de milice à l'heure actuelle en Suisse, force est d'admettre que la décision prise par le Grand Conseil va à l'encontre de tout bon sens. En outre, au vu des seuils plus élevés qui ont été fixés par d'autres cantons, qui connaissent pourtant les mêmes préoccupations, on peine d'autant plus à comprendre la raison pour laquelle Fribourg entend faire cavalier seul dans ce domaine.

A ces différents éléments, il convient encore d'ajouter que l'Administration cantonale des finances serait sur le point d'élaborer une directive qui pénalisera lourdement des activités vitales pour de nombreuses manifestations actuellement confiées à des corps de sapeurs-pompiers. Ceux-ci sont en effet régulièrement mobilisés pour accomplir des tâches de police de la circulation notamment, comme lors de la course Morat-Fribourg, des épreuves cyclistes ou d'autres manifestations culturelles ou sportives. Or, il apparaît qu'à l'avenir de telles prestations, qui ne seraient pas considérées comme faisant partie des tâches essentielles du service du feu, seront imposables à 100% dès le 1^{er} franc. Il est fort probable, dans ces conditions, que les soldats du feu ne souhaitent plus s'engager pour ce genre d'activités et, partant, que les organisateurs devront se résoudre à recourir à des entreprises privées, à des frais bien plus importants.

Au vu de ce constat, les soussignés posent les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat est-il conscient qu'en appliquant une politique restrictive en matière d'exonération de la solde, il envoie un très mauvais signal aux actuels et futurs pompiers de notre canton ?
2. Le Conseil d'Etat est-il prêt à examiner des solutions pour améliorer la situation critique des effectifs des corps de sapeurs-pompiers et pour encourager ainsi les vocations auprès du public?
3. Compte tenu des difficultés de recrutement, le Conseil d'Etat est-il prêt à encourager son personnel à s'engager activement au corps des sapeurs-pompiers ?

19 juin 2013

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'exonération fiscale de la solde des sapeurs-pompiers de milice est réglée à l'article 25 lettre f^{bis} de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD ; RSF 631.1). Cette disposition légale a été adoptée par le Grand Conseil le 8 novembre 2012 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Cette révision de la loi fiscale fribourgeoise a été imposée par la loi fédérale d'harmonisation fiscale (loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes [LHID ; RS 642.14]). La seule marge de manœuvre dont disposaient les cantons concernait la fixation du plafond jusqu'à concurrence duquel la solde est exonérée. Dans un souci

d'harmonisation verticale – la Confédération ayant prévu un plafond de 5000 francs en matière d'impôt fédéral direct – le Conseil d'Etat a ainsi proposé le même montant pour l'impôt cantonal. Lors des débats au Grand Conseil, ce montant n'a pas été contesté et a été adopté sans discussion.

En ce qui concerne la distinction qu'il y a lieu d'opérer entre la solde et les autres indemnités que peuvent toucher les sapeurs-pompiers, il n'est peut-être pas inutile de rappeler la base légale fédérale en la matière :

Art. 7 al. 4 let. a à l LHID :

⁴ Sont seuls exonérés de l'impôt:

- a. *le produit de l'aliénation des droits de souscription, lorsque les droits patrimoniaux font partie de la fortune privée du contribuable;*
- b. *les gains en capital réalisés sur des éléments de la fortune privée du contribuable. L'art. 12, al. 2, let. a et d, est réservé;*
- c. *les dévolutions de fortune ensuite d'une succession, d'un legs, d'une donation ou de la liquidation du régime matrimonial;*
- d. *les versements provenant d'assurances de capitaux privées susceptibles de rachat, à l'exception des polices de libre-passage. L'al. 1ter est réservé;*
- e. *les prestations en capital versées par l'employeur ou par une institution de prévoyance professionnelle lors d'un changement d'emploi, lorsque le bénéficiaire les réinvesti dans le délai d'un an dans une institution de prévoyance professionnelle ou les utilise pour acquérir une police de libre-passage;*
- f. *les subsides provenant de fonds publics ou privés;*
- g. *les prestations versées en exécution d'une obligation fondée sur le droit de la famille, à l'exception de la pension alimentaire que le conjoint divorcé, séparé judiciairement ou de fait obtient pour lui-même et des contributions d'entretien que l'un des parents reçoit pour les enfants sur lesquels il a l'autorité parentale;*
- h. *la solde du service militaire et l'indemnité de fonction pour service de protection civile, ainsi que l'argent de poche des personnes astreintes au service civil;*
- h^{bis} la solde des sapeurs-pompiers de milice, jusqu'à concurrence d'un montant annuel déterminé par le droit cantonal, pour les activités liées à l'accomplissement de leurs tâches essentielles (exercices, services de piquet, cours, inspections et interventions, notamment pour le sauvetage, la lutte contre le feu, la lutte contre les sinistres en général et la lutte contre les sinistres causés par les éléments naturels); les indemnités supplémentaires forfaitaires pour les cadres, les indemnités supplémentaires de fonction, les indemnités pour les travaux administratifs et les indemnités pour les prestations fournies volontairement ne sont pas exonérées ;***
- i. *les versements à titre de réparation du tort moral;*
- k. *les revenus perçus en vertu de la législation fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité;*
- l. *les gains provenant des jeux de hasard exploités dans les maisons de jeu au sens de la loi du 18 décembre 1998 sur les maisons de jeu.*

Il ressort de cette disposition légale que la solde touchée par les sapeurs-pompiers de milice pour des activités liées à l'accomplissement de leurs tâches est exonérée. En revanche, les autres indemnités (pour les cadres, de fonction, pour travaux administratifs et pour les prestations volontaires) ne sont pas exonérées. Les cantons ne peuvent en aucun cas remettre en question cette manière de faire ; seul le montant du plafond est laissé à leur libre appréciation.

Dans le courrier que le Service cantonal des contributions a adressé dans le courant du mois de juin à toutes les communes du canton au sujet de la solde des sapeurs-pompiers et de l'établissement des certificats de salaire, il est notamment expliqué quelles sont les activités qui donnent droit à l'exonération et quelles sont les indemnités qui sont soumises à imposition. La distinction se base scrupuleusement sur la disposition légale fédérale, d'ailleurs reprise dans le droit cantonal. Il est ainsi erroné d'affirmer que le fisc a élaboré « *une directive qui pénalisera lourdement des activités vitales pour de nombreuses manifestations actuellement confiées à des corps de sapeurs-pompiers.* ». Cette distinction a également été relevée par la Fédération suisse des sapeurs-pompiers (FSSP) dans une circulaire du 17 août 2012.

Il paraît dès lors incontestable que les rémunérations obtenues pour des activités ne relevant pas des tâches essentielles des sapeurs-pompiers (par ex. service d'ordre et de régulation du trafic pendant une fête villageoise) ne pourront pas être exonérées, sous peine de violation du droit fédéral. Dans un tel contexte, l'augmentation du plafond actuel ne changerait en rien la situation des personnes concernées. Ces dernières sont soumises à l'impôt non pas parce que le plafond est trop bas, mais parce que la loi n'autorise pas l'exonération pour ce genre de rémunérations.

S'agissant des questions, le Conseil d'Etat y répond de la manière suivante :

1. Il est quelque peu exagéré de parler de politique restrictive dans la mesure où le Conseil d'Etat ne dispose d'aucune marge de manœuvre sur la question de savoir ce qui entre dans la notion d'activités liées à l'accomplissement des tâches essentielles des sapeurs-pompiers.

La disposition légale cantonale qui fixe le plafond à 5000 francs a été adoptée par le Grand Conseil le 8 novembre 2012. Le message du Conseil d'Etat précisait que ce montant était dicté par un souci d'harmonisation verticale (le plafond est également fixé à 5000 francs pour l'impôt fédéral direct) et pour éviter des abus (risque de qualifier de solde des revenus imposables). Lors des débats parlementaires, ce montant n'a pas été remis en question. Il y a également lieu de rappeler que cette disposition légale a été adoptée juste après un débat sur la question de l'exonération de l'indemnité forfaitaire pour soins à domicile. Il en était alors ressorti que ces indemnités ne pouvaient être exonérées, mais qu'en contrepartie le Conseil d'Etat s'engageait à admettre une déduction forfaitaire de 3600 francs. Cela revenait à une exonération jusqu'à un montant maximal de 3600 francs.

2. Le Conseil d'Etat est conscient des difficultés de recrutement dans le corps des sapeurs-pompiers et de la nécessité d'assurer la relève, afin de garantir la pérennité du système de milice. Comme le rappellent les auteurs de la question, les centres de renfort du canton et l'ECAB ont lancé une importante campagne de communication afin d'encourager les jeunes à s'engager dans la protection contre le feu.

En outre, le service de défense contre l'incendie étant une tâche communale, les communes doivent établir un règlement sur le service du feu, dans le cadre duquel sont fixés « *le traitement des cadres, la solde des cadres et des sapeurs-pompiers pour les exercices, pour*

les sinistres et pour les services spéciaux, en tenant compte du grade et de l'importance de la fonction » (art. 11 al. 1 du règlement-type sur le service du feu¹).

De manière générale, le Conseil d'Etat s'est toujours déclaré défavorable à utiliser le droit fiscal pour corriger des situations insatisfaisantes sur le plan économique. Si l'on estime que les sapeurs-pompiers ne sont pas assez rétribués, ce n'est pas au droit fiscal de combler cette lacune. Dans la mesure où un revenu est distribué et où il ne fait pas de doute qu'il s'agit bien d'un revenu, il doit y avoir imposition dans le respect des lois fiscales en vigueur.

3. Toujours dans la préoccupation d'assurer la relève du corps des sapeurs-pompiers, le Conseil d'Etat estime que toute démarche en faveur d'un engagement dans un corps de sapeurs-pompiers est utile, y compris pour le personnel des communes et de l'Etat.

A cet égard, le Conseil d'Etat rappelle que, selon la doctrine liée à l'article 324a du Code des obligations applicable par analogie au personnel de droit public, le service des pompiers constitue une « obligation » légale ne permettant pas à l'employeur de suspendre le versement du salaire pendant l'accomplissement de celle-ci. Lorsque la commune d'incorporation octroie au collaborateur une solde équivalente au salaire, les congés octroyés seront des congés non payés. Lorsque cette solde est inférieure, les congés seront des congés payés jusqu'à hauteur du salaire. Dès lors, sous réserve d'une solde équivalente au salaire, en cas d'intervention d'un collaborateur dans le cadre d'une activité de pompier, le salaire devrait être versé pour la durée de l'absence au travail. Il en est de même si l'intervention a lieu la nuit et que ce collaborateur s'absente le demi-jour ou le jour suivant pour pouvoir se reposer. A relever que le collaborateur n'est pas tenu de demander une autorisation pour faire partie d'un corps de sapeurs-pompiers car il ne s'agit pas d'une activité accessoire. En cas d'accomplissement de cours de perfectionnement lié à l'activité de sapeur-pompier, l'octroi de congé payé ou non payé devrait faire l'objet d'une demande du collaborateur auprès de son autorité d'engagement qui se prononcera au vu des circonstances, en accord avec le Service du personnel et d'organisation pour le personnel de l'Etat.

17 septembre 2013

¹ Règlement organique du service de défense contre l'incendie et de lutte contre les éléments naturels, http://www.fr.ch/scom/fr/pub/scom_reglements/reglement.htm