

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de décret portant dépôt d'une  
initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Amnistie fiscale  
générale)**

**1 Introduction**

Par motion déposée et développée le 14 janvier 2016 (Motion 2016-GC-6), les députés Castella et Collaud, avec douze cosignataires, demandent au Conseil d'Etat « d'user de son droit d'initiative cantonale et d'intervenir auprès des Autorités fédérales dans le but d'instaurer une amnistie fiscale générale sur le plan fédéral ».

Cette motion fait suite à l'abandon du projet d'instaurer une amnistie fiscale au niveau cantonal. Selon les auteurs de la motion, une amnistie fédérale garantirait des rentrées financières importantes pour les collectivités publiques et leur donnerait les moyens d'assumer leurs tâches en évitant de devoir prendre des mesures d'austérité ou d'augmenter la charge fiscale des contribuables.

Lors de sa séance du 12 avril 2016, le Conseil d'Etat a reconnu le bien-fondé de la motion et a proposé son acception. Il a décidé de lui donner suite directement en application de l'article 64 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1). Il soumet ainsi au Grand Conseil un projet de décret et le présent message.

**2 Bref aperçu de la situation au niveau fédéral**

Au mois de septembre 2013, le Conseil des Etats, suivant la décision préalable du Conseil national, a décidé de classer deux initiatives relatives à l'amnistie fiscale. L'une de ces initiatives émanait du canton du Tessin. Son texte était le suivant : « Par la présente initiative, le Grand Conseil de la République et Canton du Tessin propose à l'Assemblée fédérale d'instituer une amnistie fiscale générale, ayant effet pour les impôts fédéraux et cantonaux, en ajoutant une disposition transitoire à la Constitution fédérale ». Le classement des motions a été décidé, car il a été estimé que, d'une part, une amnistie fiscale générale sans obligation de s'acquitter d'un rappel d'impôt viole « le principe d'égalité de traitement des contribuables, sape leur propension à payer leurs impôts et incite à de nouvelles fraudes » et, d'autre part, que les objectifs importants visés par l'instauration d'une amnistie générale étaient atteints par la loi fédérale sur la simplification du rappel d'impôt en cas de succession et sur l'introduction de la dénonciation spontanée non punissable.

Le 9 juin 2015, Fabio Regazzi a déposé une initiative parlementaire (15.435), non encore traitée, demandant que la réapparition des capitaux soustraits à l'impôt soit favorisée par une limitation à trois ans (au lieu des dix prévus par la loi) du nombre d'années prises en compte pour récupérer les impôts soustraits et les intérêts moratoires. Selon l'auteur de la motion, cette faveur faite aux contribuables devrait être limitée dans le temps, soit durant deux ans, afin d'inciter les contribuables à déclarer leurs capitaux et revenus soustraits à l'impôt.

Le 19 juin 2015, Guillaume Barazzone a également déposé une initiative parlementaire (15.469), qui n'a également pas encore été traitée, en vue de l'introduction d'une amnistie fiscale générale selon laquelle le calcul rétroactif de l'impôt serait effectué sur les quatre exercices fiscaux précédant la déclaration des avoirs, sans prélèvement d'intérêts de retard et sans autre sanction. Cette initiative est fondée sur la prochaine mise en œuvre en Suisse de l'échange automatique de renseignements avec certains Etats tiers et le projet de révision du droit pénal fiscal mis en consultation par le Conseil fédéral.

### 3 Position du canton de Fribourg

La dernière opération d'amnistie en Suisse, en 1969, a permis de faire ressortir des capitaux pour un montant de l'ordre de 334 millions de francs dans le canton de Fribourg. Il s'agissait alors d'une amnistie générale : les avoirs « au noir » nouvellement déclarés n'ont pas été imposés et aucune amende n'a été infligée. Par la suite, le 20 mars 2008, le législateur fédéral a adopté la loi sur la simplification du rappel d'impôt en cas de succession et sur l'introduction de la dénonciation spontanée non punissable. Cette loi permet aux héritiers de révéler une soustraction d'impôt commise par le défunt et aux contribuables de révéler, à une seule reprise, leurs propres soustractions d'impôts sans être punis d'une amende. Les héritiers et les contribuables demeurent toutefois tenus de payer les impôts soustraits respectivement durant les trois et les dix dernières années, ainsi que les intérêts moratoires. L'an passé, les dénonciations spontanées ont permis de récupérer un peu moins de 5 millions de francs d'impôt cantonal.

Tant le Conseil d'Etat que le Grand Conseil se sont très récemment prononcés en faveur d'une extension des possibilités accordées aux personnes n'ayant pas déclaré tous leurs avoirs aux autorités fiscales de régulariser leur situation (cf. traitement de la motion Nadine Gobet/Patrice Morand 2013-GC-107 Amnistie fiscale cantonale). En exécution de cette motion, le Conseil d'Etat a mis en consultation, le 1<sup>er</sup> avril 2015, un avant-projet de loi sur la régularisation fiscale facilitée des avoirs non déclarés (amnistie fiscale). Le lendemain, le Tribunal fédéral a publié un arrêt constatant qu'une opération d'amnistie fiscale mise en place dans le canton du Tessin violait la Constitution fédérale ainsi que la législation fédérale (arrêt du 30 mars 2015 ; ATF 2C\_1194/2013). La Direction des finances a alors demandé au Professeur Xavier Oberson d'examiner l'avant-projet fribourgeois à la lumière des considérants de cet arrêt du Tribunal fédéral. Le Professeur Oberson est arrivé à la conclusion que les cantons ne disposent d'aucune marge de manœuvre pour mettre en place leur propre système d'amnistie fiscale. Le projet fribourgeois a ainsi dû être abandonné (cf. rapport 2015-DFIN-65 du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'avant-projet de loi sur la régularisation fiscale facilitée des avoirs non déclarés /mise en œuvre de la motion Amnistie fiscale cantonale).

Cela étant, les arguments qui plaident en faveur d'une extension des possibilités de régularisation des avoirs non déclarés demeurent valables.

Le principal de ces arguments réside dans l'intérêt des collectivités publiques à profiter des ressources supplémentaires générées par la possibilité de soumettre à l'avenir à l'impôt des montants actuellement occultés. Bien qu'une estimation des recettes découlant d'une amnistie fiscale demeure difficile et hasardeuse, les gains potentiels pour les finances cantonales ne doivent pas être considérés comme insignifiants. Dans sa réponse à la motion Nadine Gobet/Patrice Morand précitée, le Conseil d'Etat avait articulé un montant compris dans une fourchette de dix-sept à quarante-six millions de francs.

Un autre argument plaçant en faveur d'une amnistie fiscale peut être tiré de l'évolution observée sur le plan international (mise en place de l'échange automatique d'informations selon les standards de l'OCDE en particulier) et de l'effritement du secret bancaire qui en résulte. Certains contribuables ayant occulté une partie de leurs avoirs sont actuellement désireux de déclarer l'ensemble de leurs biens aux autorités fiscales. Toutefois, dans le système de la dénonciation spontanée, il n'est pas facile de calculer le montant des impôts et des intérêts moratoires dus. Dès lors, malgré l'absence d'amende, la décision de régulariser sa situation peut parfois être difficile à prendre. La mise en place d'un système attractif et simple devrait fortement encourager ces contribuables à régulariser leur situation sur le plan fiscal.

Finalement, on relèvera que la dernière amnistie fiscale suisse date de plus de quarante-cinq ans et que, à l'instar d'autres pays environnant, le moment est venu, dans l'intérêt des collectivités publiques et des personnes concernées, d'encourager la transparence et l'honnêteté fiscales.

Cela étant, comme la mise en œuvre d'une amnistie fiscale au niveau cantonal n'est juridiquement pas possible selon les conclusions rendues par le Professeur Xavier Oberson dans son avis de droit du 2 juin 2015 (cf. ci-dessus), il est opportun de soutenir, par le dépôt d'une initiative cantonale, les interventions parlementaires actuellement déposées devant les Chambres fédérales. Pour rester dans le cadre visé par le projet avorté d'amnistie fiscale cantonale, il convient toutefois de se montrer restrictif et de préciser que le canton de Fribourg ne soutient pas une amnistie fiscale totalement gratuite. Le système mis en place devra être suffisamment attractif pour inciter les fraudeurs à déclarer tous leurs avoirs, sans aller au-delà de ce qui paraît nécessaire pour atteindre l'objectif visé par l'amnistie fiscale.

#### **4 Conclusion**

Le Conseil d'Etat reconnaît le bien-fondé de la motion ; il propose son acception et lui donne directement suite en application de l'article 64 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1). Il soumet ainsi au Grand Conseil un projet de décret afin de déposer une initiative cantonale au niveau fédéral.

---