



## Rapport 2016-DFIN-33

30 mai 2016

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2015-GC-161 Erika Schnyder/Antoinette de Weck – Encaissement des impôts

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite au postulat des députées Erika Schnyder et Antoinette de Weck concernant l'encaissement des impôts.

#### I. Postulat

Par postulat déposé et développé le 19 novembre 2015, les députées Erika Schnyder et Antoinette de Weck proposent au Conseil d'Etat de procéder aux modifications suivantes en matière de perception fiscale:

##### 1. «Acomptes d'impôts cantonaux»

Les postulantes proposent une modification de l'arrêté concernant l'échéance et la perception des créances fiscales du 13 février 2001 (RSF 631.13) pour permettre la perception des impôts cantonaux directs sur le revenu, la fortune, le bénéfice et le capital en 12 acomptes mensuels de janvier à décembre de l'année fiscale qui donnera lieu à la taxation (année N), au lieu de la perception actuelle par 9 acomptes mensuels de mai (année N) à janvier (année N+1). La charge fiscale mensuelle serait plus supportable pour les contribuables et le paiement des impôts plus régulier, ce qui réduirait la procédure de perception et diminuerait ainsi les pertes fiscales. Par ailleurs, afin de diminuer les frais d'impression, les postulantes proposent que le Service cantonal des contributions n'envoie désormais qu'un seul bulletin de versement par contribuable. En outre, selon le taux d'endettement de l'Etat, le taux des intérêts rémunérateurs accordés en cas de paiement anticipé des acomptes pourrait être augmenté, ceci dans le but d'améliorer la trésorerie de l'Etat. Actuellement, un taux de 0,2% est proposé. Une rémunération entre 1% à 1,3% serait plus incitative. Pour éviter des abus, cette rémunération ne devrait toutefois s'appliquer qu'à concurrence de l'impôt facturé ou réellement dû, augmenté d'une marge de tolérance de 5% de ce montant.

##### 2. «Calcul et prélèvement à la source de l'impôt sur les prestations en capital»

Les postulantes estiment que le délai entre le versement des prestations en capital de prévoyance et l'imposition est trop long et débouche fréquemment sur une perte

fiscale, notamment en cas de départ du contribuable à l'étranger. Pour limiter les pertes fiscales, les institutions de prévoyance seraient tenues de retenir l'impôt dû, qu'elles verseraient ensuite au Service cantonal des contributions, lequel reverserait les parts respectives aux communes et aux paroisses.

##### 3. «Prélèvement à la source de l'impôt sur les gains immobiliers des personnes physiques»

Les postulantes proposent que, lors de chaque vente, «le notaire retienne à la source l'équivalent de l'impôt sur les gains immobiliers, ainsi que la contribution immobilière de l'année en cours», selon un «% maximum fixe provisoire», puis verserait la totalité des impôts dus au Service cantonal des contributions, lequel se chargerait de verser les parts respectives aux communes et aux paroisses. Le solde serait versé par le notaire à ses clients. En outre, le notaire informerait le Service cantonal des contributions ainsi que les communes de chaque établissement d'actes de ventes. L'obligation de retenue s'étendrait également aux offices des poursuites et faillites en cas de réalisation d'un immeuble. Finalement, cette obligation de retenue devrait également avoir lieu en cas de remploi.

#### II. Rapport du Conseil d'Etat

##### 1. «Acomptes d'impôts cantonaux»

Le processus de perception des impôts et son efficacité sont des éléments dont le Conseil d'Etat se préoccupe. Il est de l'intérêt du canton de Fribourg et de ses habitants que chaque contribuable s'acquitte de ses impôts en bonne et due forme et dans les délais. Selon les postulantes, la mise en œuvre du processus qu'elles préconisent devrait générer des économies pour l'Etat, améliorer sa trésorerie et permettre aux contribuables une meilleure gestion de leur budget. Selon l'analyse du Service cantonal des contributions (SCC), une modification de la perception des acomptes engendrerait des coûts supplémentaires pour l'Etat, notamment au niveau des intérêts, des frais postaux et des frais de mise sous pli:

- > Avec le passage à 12 acomptes et sans modification du terme général d'échéance qui est arrêté au 30 avril (N+1) pour l'impôt cantonal (et pas au 31 mars comme indiqué dans le postulat), les intérêts rémunérateurs et moratoires seraient dus ou encaissés durant une période plus longue. Il en résulterait un coût supplémentaire net estimé à 15 000 francs par le SCC. Ce coût provient d'une augmentation des charges liées aux intérêts rémunérateurs qui ne serait pas totalement compensée par la hausse des recettes provenant des intérêts moratoires. Il est à relever que cette estimation ne tient pas compte des modifications de comportement potentielles des contribuables.
- > Le passage de 9 à 12 acomptes engendrerait une augmentation des émoluments postaux d'environ 210 000 francs. En effet, environ 35% des versements sont encore effectués aux guichets de la poste et la moyenne des frais par versement est de 1 fr. 75. Actuellement, ces frais ne sont pas répercutés sur les contribuables.

Les coûts supplémentaires de mise sous pli liés à l'envoi de 12 acomptes au lieu de 9 sont estimés à 15 000 francs. Il s'agit des frais générés par le nombre de bulletins de versement supplémentaires et leur impression. En réponse à la suggestion des postulantes de n'envoyer qu'un seul bulletin de versement aux contribuables afin de faire des économies, il faut noter que plus d'un tiers des contribuables effectuent le paiement des acomptes en une tranche et ne reçoivent déjà qu'un seul bulletin de versement. Pour ceux qui paient aux guichets postaux en plusieurs mensualités, l'impression d'un seul bulletin de versement n'est pas envisageable. Dans tous les cas, l'économie potentielle ne se monterait qu'à environ 10 centimes par contribuable.

Ainsi, selon cette analyse, le coût de la mise de œuvre du postulat qui implique le passage de 9 à 12 acomptes serait d'environ 240 000 francs. La grande partie de ce montant concerne les frais liés aux versements aux guichets postaux.

Concernant la proposition d'augmenter les taux d'intérêts rémunérateurs sur acomptes en cas de besoin de liquidités, il faut relever que, malgré un taux d'intérêt cantonal nettement inférieur à celui proposé par les postulantes, la proportion de paiement de l'impôt cantonal en un seul versement correspond, peu ou prou, à l'exemple de 36% cité par les postulantes. Il n'est ainsi pas certain que les contribuables modifient significativement leur comportement de paiement avec un taux d'intérêt rémunérateur plus élevé.

Cela étant, le Conseil d'Etat convient que la répartition des acomptes sur 12 mois permettrait à l'Etat d'encaisser une partie des montants d'impôt plus tôt qu'aujourd'hui. Dans ce sens, le passage de 9 à 12 acomptes de janvier à décembre serait bénéfique au niveau de la trésorerie d'Etat. Néanmoins, s'il est vrai que le contribuable verrait son budget mensuel grevé

du même montant d'impôt cantonal tout au long de l'année, le canton ne maîtrise pas les paramètres d'encaissement des autres collectivités perceptrices (Confédération, communes, paroisses). Aujourd'hui, les trois mois sans acomptes cantonaux (février à avril) permettent aux contribuables de s'acquitter d'autres obligations financières (par ex: bordereau d'impôt fédéral direct [envoyé en mars], contribution immobilière, taxe non pompier). Cet équilibre délicat entre les échéances des différents impôts seraient mis à mal par le changement préconisé par les postulantes. Enfin, il est important de relever que le SCC n'observe pas une baisse significative des encaissements des acomptes durant les mois d'été, comme tendent à le dire les postulantes.

Enfin, une étude d'Ecoplan du 15 mars 2016 relative à la dette fiscale rédigée sur mandat du canton de Bâle-Ville reconnaît qu'il existe des différences entre les cantons quant au mode de perception de l'impôt. L'étude arrive toutefois à la conclusion qu'il n'existe pas de lien entre le nombre d'acomptes à payer et le nombre de poursuites engagées.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat est d'avis que le maintien de 9 acomptes est préférable, d'autant plus que, pour plus de la moitié des contribuables, la différence mensuelle serait inférieure à 100 francs entre le montant d'acomptes à payer en 9 tranches et le montant d'acomptes à payer en 12 tranches. Par contre, afin de garantir la concordance entre l'année d'acquisition du revenu et le paiement de l'acompte sur ce revenu, le Conseil d'Etat envisage d'avancer l'échéance des acomptes d'un mois afin de correspondre à l'année de la perception des revenus. Les acomptes seraient ainsi dus d'avril à décembre plutôt que de mai à janvier.

Par ailleurs chaque contribuable peut, aujourd'hui déjà, adapter le montant de ses versements en fonction de ses prévisions.

## **2. «Calcul et prélèvement à la source de l'impôt sur les prestations en capital»**

Le Conseil d'Etat tient tout d'abord à rappeler que l'imposition à la source est réglée de manière harmonisée dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RSF 642.14). Le législateur a prévu ce mode d'imposition pour les personnes domiciliées ou en séjour dans le canton sans être au bénéfice d'un permis d'établissement (art. 32 ss LHID), ainsi que pour les personnes ni domiciliées, ni en séjour en Suisse (art. 35 ss LHID) afin de garantir le paiement de l'impôt tout en respectant le principe de proportionnalité (limiter le nombre de déclaration fiscale à remplir pour les personnes ayant peu de liens avec la Suisse). En cas d'imposition à la source, le débiteur de la prestation imposable n'est pas le contribuable mais celui qui verse la prestation.

Compte tenu du cadre fixé dans la LHID, il convient de relever que le législateur fribourgeois ne dispose pas de la compétence d'étendre l'imposition à la source des prestations en capital aux personnes de nationalité suisse ou au bénéficiaire d'un permis d'établissement domiciliées ou en séjour en Suisse. Cette extension serait constitutive d'une violation de la LHID. En cas de recours au Tribunal cantonal, ce dernier pourrait conclure à l'inconstitutionnalité des dispositions légales concernées. Une modification des règles sur l'imposition à la source ne peut être considérée que sur le plan fédéral.

Hormis la question de la compatibilité de la mesure proposée au droit fédéral, la perception à la source de l'impôt dû sur les prestations en capital se heurterait, en l'absence d'un modèle harmonisé appliqué par tous les cantons, à de nombreuses difficultés pratiques:

- > Les institutions de prévoyance ne seraient pas en mesure de calculer de manière exacte l'impôt sur les prestations en capital dû par les contribuables. Elles n'ont pas connaissance des éventuelles autres prestations en capital versées durant la même période fiscale. Or, toutes les prestations en capital acquises durant la même période fiscale sont cumulées pour le calcul du taux, et les prestations en capital du couple et de leurs enfants mineurs sont additionnées (art. 39 al. 4 LICD). Par précaution, les institutions de prévoyance seraient alors tenues de retenir le montant d'impôt maximal probable de 14,7% du montant de la prestation en capital (correspondant à 6% pour l'impôt cantonal +125% de l'impôt cantonal de base pour l'impôt communal maximal +20% de l'impôt cantonal de base pour l'impôt ecclésiastique maximal). L'éventuelle retenue trop importante ne pourrait être restituée au contribuable que l'année suivante, afin de tenir compte de l'ensemble des prestations en capital acquises durant la période fiscale. Par ailleurs, la question des intérêts rémunérateurs sur l'excédent de la retenue devrait être discutée.
- > Une telle obligation de garantie ne serait que difficilement exigible en pratique. En effet, les institutions de prévoyance devraient procéder de manière différente selon qu'il s'agit de bénéficiaires domiciliés ou en séjour dans le canton de Fribourg, ou de bénéficiaires domiciliés ou en séjour dans un autre canton.
- > L'application d'une telle disposition générerait une charge administrative supplémentaire importante pour le SCC. Ce dernier devrait d'une part veiller au suivi des versements par les institutions de prévoyance, procéder aux versements des parts respectives aux communes et aux paroisses, et traiter le remboursement des retenues trop importantes aux contribuables. D'autre part, le SCC serait tenu de s'assurer que l'ensemble des institutions

de prévoyance soient informées de cette exigence fribourgeoise.

- > Dans l'hypothèse où l'obligation de percevoir l'impôt à la source ne s'appliquerait qu'aux institutions de prévoyance dont le siège se trouve dans le canton de Fribourg en garantie du paiement des impôts des contribuables assujettis dans le canton de Fribourg, le principe d'égalité de traitement ne serait pas respecté. En effet, les contribuables assujettis dans le canton de Fribourg ne bénéficieraient pas des mêmes règles selon que le siège de «leur» institution de prévoyance se trouve dans le canton de Fribourg ou dans un autre canton. Par ailleurs, on peut se poser la question si une telle mesure serait susceptible d'induire une délocalisation de certaines institutions de prévoyance. A l'inverse, en l'absence d'une solution harmonisée au niveau fédéral, il serait difficile d'imposer la perception de l'impôt à la source aux institutions de prévoyance ayant leur siège dans un autre canton.
- > En cas de perception de l'impôt à la source, dans un souci d'efficacité, la question de la solidarité des institutions de prévoyance dans le paiement de l'impôt devrait également être soulevée.

La demande des postulantes paraît légitime. Néanmoins, au vu de l'ensemble des éléments ci-dessus, il peut être conclu que *le calcul et prélèvement à la source de l'impôt sur les prestations en capital* ne peut être prévu par le législateur cantonal, mais doit être réglé de manière harmonisée par le législateur fédéral.

### **3. «Prélèvement à la source de l'impôt sur les gains immobiliers des personnes physiques»**

Le Conseil d'Etat mentionne ci-après les motifs pour lesquels, d'une part il ne retient pas la nécessité de la proposition des postulantes, et d'autre part il estime qu'elle serait problématique:

- > Les communes peuvent déléguer la perception de l'impôt sur les gains immobiliers au SCC (art. 41 al. 3 de la loi sur les impôts communaux; LICO; RSF 632.1). Cependant, elles ne sont pas autorisées à déléguer la perception de la contribution immobilière. Cette dernière est un impôt spécial communal et relève exclusivement de la compétence des communes. La mise en œuvre de la demande des postulantes nécessiterait dès lors une modification de la LICO, s'agissant de la demande portant sur la contribution immobilière.
- > Une obligation de retenue par les notaires occasionnerait des problèmes pratiques pour le SCC qui, sans ressources en personnel supplémentaires, ne serait pas à même d'assurer une communication rapide de l'impôt

estimé aux notaires désireux d'instrumenter l'acte dans les meilleurs délais.

- > La question des intérêts rémunérateurs en cas de retenue excédentaire devrait être soulevée, ainsi que celle de la responsabilité des notaires en cas de retenue insuffisante.
- > En cas d'exécution forcée, les offices des poursuites et faillites doivent déjà actuellement retenir et verser l'impôt sur les gains immobiliers et la contribution immobilière. En effet, l'impôt sur les gains immobiliers fait partie des frais de réalisation à payer avec le produit de réalisation, avant toute répartition aux créanciers (art. 144 ss de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite; LP; RS 281.1), et la contribution immobilière doit être réglée en priorité avec le solde du produit de réalisation, puisqu'il s'agit d'une dette garantie par gage (art. 157 et 219 LP).
- > Une retenue forfaitaire par les notaires, comme le prévoient certaines législations cantonales, n'est pas totalement satisfaisante. Le montant de l'impôt dû peut être très variable selon la durée de possession de l'immeuble ou le montant des dépenses des investissements effectués. Cette mesure ne permettrait dès lors pas aux autorités fiscales de s'épargner le travail administratif que génère la gestion des hypothèques légales en garantie du paiement de l'impôt sur les gains immobiliers et de la contribution immobilière (art. 217 LICD, art. 47 LICo).
- > En outre, il est à relever que le SCC n'est pas autorisé à effectuer la taxation d'un gain immobilier sur la simple annonce d'un acte de vente authentifié par les notaires, car l'impôt naît au moment de l'inscription au registre foncier. Le SCC n'ouvre la procédure de taxation qu'après annonce de l'aliénation par le registre foncier (art. 168 LICD).
- > Finalement, la proposition soulevée dans le dernier paragraphe du postulat aurait pour effet de dénaturer le remploi (cf. art. 43 let. e LICD et 12 al. 3 let. e LHID); le but de ce dernier est précisément d'éviter au contribuable de devoir s'acquitter directement de l'impôt dû, pour autant que les conditions légales soient remplies. La mesure proposée serait en outre contraire à la LHID.

---