

Deuxième séance, mercredi 2 avril 2008

Présidence de M. Patrice Longchamp, président

SOMMAIRE: Communications. – Assermentations. –
Projet de décret N° 45 concernant la validation de
l'initiative législative «Ristourne d'impôt équitable
pour tous»; entrée en matière, lecture de l'article et
vote final. – Rapport N° 55 concernant la compensa-
tion des effets de la progression à froid; discussion. –
Motion N° 139.06 Ernst Maeder/Jean-Louis Romanens
(loi sur les impôts cantonaux directs), Motion
N° 156.06 Jörg Schnyder/Jean-Jacques Marti (baisse
de l'impôt sur les prestations en capital provenant de
la prévoyance), Motion M1001.07 Stéphane Peiry
(modification de la loi sur les impôts cantonaux di-
rects), Motion M1002.07 Markus Ith (loi sur les im-
pôts cantonaux directs), Motion M1008.07 Rudolf
Vonlanthen (imposition partielle des dividendes),
Motion M1009.07 Jacques Bourgeois/Jacques Mor-
rand (réduction de la fiscalité des personnes morales),
Motion M1010.07 Stéphane Peiry/Pierre-André
Page (réduction de l'imposition des personnes physi-
ques et morales), Motion M1011.07 Pascal Kuenlin/
Jean-Pierre Thürler (baisse de la fiscalité), Motion
M1013.07 Markus Bapst/Jean-Louis Romanens (al-
lègement fiscal pour un développement durable et
un soutien à la famille); discussion commune sur la
prise en considération. – Motion M1025.07 Pierre-
André Page/Jean-Claude Rossier (mensualisation
de la perception de l'impôt cantonal et de l'impôt
fédéral directs des personnes physiques); prise en
considération. – Motion M1033.07 Jean-Louis Ro-
manens/Emmanuelle Kaelin Murith (adaptation du
délai accordé pour bénéficier de l'imposition différée
sur les gains immobiliers en cas de vente et rachat
d'un logement familial); prise en considération.

La séance est ouverte à 8h30.

Présence de 101 députés; absents: 9.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et MM. Bruno
Boschung, Jacqueline Brodard, Claude Chassot, Jac-
ques Crausaz, Bernadette Hänni-Fischer, Yves Me-
noud, Benoît Rey, Carl-Alex Ridoré et Michel Za-
dory.

MM. et M^{mes} Isabelle Chassot, Anne-Claude Demierre,
Georges Godel, Erwin Jutzet et Beat Vonlanthen,
conseillères et conseillers d'Etat, sont excusés.

Communications

Le Président. Je vous annonce que la motion M1041.07
«Loi sur l'agriculture: améliorations structurelles» a
été retirée par ses auteurs, Messieurs les Députés René
Kolly et Jean-Claude Rossier.

Assermentations

Assermentations de M^{me} Frédérique Bütikofer Repond
et de M. Alexandre Sudan, élus par le Grand Conseil
lors de sa session de février 2008 respectivement pré-
sidente du tribunal de la Gruyère (50%) et juge d'in-
struction (50%).

– Il est procédé à la cérémonie d'assermentation selon
la formule habituelle.

Le Président. Madame, Monsieur, vous venez d'être
assermentés pour votre nouvelle fonction. Au nom du
Grand Conseil du canton de Fribourg, je vous félicite
pour votre élection et je vous souhaite beaucoup de sa-
tisfaction dans l'exercice de la fonction qui désormais
est la vôtre. Félicitations! (*Applaudissements!*)

Projet de décret N° 45

**concernant la validation de l'initiative législative
«Ristourne d'impôt équitable pour tous»¹**

Rapporteur: Charly Haenni (PLR/FDP, BR)

Commissaire: Claude Lässer, Directeur des finan-
ces

Entrée en matière

Le Rapporteur. Même si les ristournes d'impôt sont à
l'ordre du jour de cette matinée, notre commission pa-
lementaire n'avait pas pour mission de se prononcer sur
le fond, autrement dit sur la ristourne proposée par cette
initiative. Nous devons simplement constater ou non
la validité matérielle et formelle de l'initiative, c'est-à-
dire le respect de l'unité de matière et sa conformité au
droit supérieur. Dès l'instant où, ce matin, vous suivez
la majorité de la commission et constatez la validité,
nous aurons alors l'occasion, dans un deuxième temps,
de nous prononcer sur la question de fond, à savoir si
nous nous rallions ou non au texte de l'initiative, ceci
en application l'article 125 de la loi sur l'exercice des
droits politiques.

¹ Message pp. 449ss.

Pour mémoire, cette initiative demande que, lorsque les comptes de l'Etat bouclent avec un excédent de revenu particulièrement important, le Grand Conseil alloue à chaque contribuable (personne physique) une ristourne d'impôt. Il est vrai qu'en règle générale, l'exercice de validation n'est qu'une simple formalité qui ne demande que quelques minutes de commission. Tel n'a pas été le cas cette fois-ci!

Notre commission a eu un débat fort nourri; vous l'aurez certainement remarqué par le résultat serré du vote sur l'entrée en matière. La question qui est à l'origine des questions nourries ne concerne pas directement la validation mais plus précisément l'applicabilité du contenu de l'initiative. Le message le dit à son point 3: «L'initiative n'est pas contraire au droit supérieur, mais sa mise en application devra se faire en accord avec les principes contenus dans la Constitution cantonale».

Alors, que dit la Constitution? L'article 81 stipule, à son alinéa 2, que l'Etat et les communes tiennent compte pour la perception de l'impôt «des principes de la légalité, de l'universalité, de la légalité et de la capacité économique». Or, de l'avis de plusieurs membres de la commission, le critère de la capacité économique n'est pas respecté, pas plus d'ailleurs que celui de l'égalité. Il y a lieu de préciser que le troisième paragraphe du texte de l'initiative dit ceci: «Le montant de cette ristourne est égal pour chaque contribuable et augmenté d'un montant forfaitaire pour chaque personne à charge».

Dès lors, nous étions confrontés à l'alternative suivante: soit valider l'initiative, soit demander un avis de droit sur la constitutionnalité de celle-ci tout en réservant notre décision quant à la validation de l'initiative. Le vote sur cette question fait apparaître un résultat serré de 5 contre 5. La voix du président devient alors prépondérante. Je vote en faveur de la validation. Je vous émets les considérations qui ont guidé mon choix, pas nécessairement naturel en vertu des forces politiques en présence.

C'est d'abord la difficulté d'obtenir en la matière un avis tranché d'un professeur de droit constitutionnel. Le risque est immense que l'on se retrouve à la case départ car les considérants ne nous permettraient pas de valider ou d'invalider clairement. Tout au plus aurions-nous des arguments en faveur ou contre l'applicabilité de l'initiative! Et puis, si l'on se réfère à la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'on constate que les termes d'une initiative sont toujours interprétés dans le sens le plus favorable des initiants, ceci dans l'idée de ne pas bloquer l'exercice des droits populaires, avis que je partage également. Enfin, les opposants à l'initiative pourront toujours, dans le cadre du débat démocratique, dire tout le mal qu'ils pensent de l'applicabilité de cette initiative.

Voilà pourquoi j'ai voté en faveur de la validation et au nom de la majorité de la commission, je vous invite à en faire de même. Je précise enfin que malgré le résultat serré, nous n'avons pas abordé la question d'un rapport de minorité.

Le Commissaire. Je crois que le président de la commission a quasiment tout dit. Effectivement, il s'agit ici de discuter non pas le fond mais la forme, de savoir s'il faut valider cette initiative. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faut le faire, qu'il faut valider cette initiative et que, ultérieurement, il faudra discuter sur le fond. Le Conseil d'Etat a été sensible, comme d'ailleurs la com-

mission, au fait que même s'il y a peut-être quelques doutes sur notamment l'aspect pratique, on sait que le Tribunal fédéral, dans les cas de doute, donne toujours la primeur aux droits populaires. Je crois qu'il est inutile de vouloir ergoter dès le moment où il pourrait y avoir un léger doute. Je crois qu'il faut laisser s'exercer les droits populaires et qu'il faut donc valider cette initiative de manière que le Grand Conseil puisse ultérieurement débattre sur le fond.

Donc, je vous invite à accepter les conclusions du Conseil d'Etat.

Vial Jacques (PDC/CVP, SC). Formellement parlant, l'initiative législative «Ristourne d'impôt équitable pour tous» a respecté la procédure. Elle a recueilli 7255 signatures. Elle est la manifestation d'un droit populaire reconnu par la Constitution.

Pour cette raison, le groupe démocrate-chrétien appuiera sur le principe sa validation. Par contre, pour son application, notre groupe émet d'ores et déjà les plus grands doutes. En aucun cas, le texte actuel ne sera soutenu. Nous attendons donc avec intérêt les contre-propositions du Conseil d'Etat ou le rejet pur et simple de cette initiative. Mais pour l'heure, je vous rappelle que nous allons reconnaître la validation de cette démarche populaire, un brin populiste!

Cotting Claudia (PLR/FDP, SC). L'initiative législative lancée par le groupe socialiste et s'intitulant «Ristourne d'impôt équitable pour tous» a abouti. Le Conseil d'Etat nous demande de statuer sur la validité de l'initiative et il nous recommande de la valider.

Le groupe libéral-radical s'est posé les questions suivantes. Faut-il systématiquement rembourser l'excédent de revenus lorsque la conjoncture est favorable sachant que de nouvelles tâches, notamment la deuxième année d'école enfantine, doivent être prises en charge et que la RPT n'a pas encore déployé tous ses effets négatifs? Notre réponse est catégoriquement «non».

Le montant de la ristourne est égal pour chaque contribuable. Cette façon de rembourser est-elle applicable en regard de l'article 81 al. 2 de la Constitution? M. le Rapporteur en a parlé. Cette pseudo-égalité m'a fait penser à la «Parabole des ouvriers de la onzième heure»: celui qui n'avait besoin qu'une heure a reçu la même pièce d'argent que ceux qui avaient travaillé toute la journée. M. le Curé avait beau nous expliquer qu'il s'agissait des vignes du Seigneur, même là, je trouvais la mesure totalement injuste! Est-il équitable que seules les personnes physiques recevraient une ristourne, alors que l'impôt sur les personnes morales a rapporté 83,7 millions d'impôt dans les comptes 2006? On ne peut pas ignorer cette manne importante. On s'était pourtant réjoui hier d'entendre le groupe socialiste apportant son soutien aux PME pour alléger leurs charges administratives!

Cette initiative est, à nos yeux, trop simpliste pour être appliquée comme telle dans la loi sur les impôts cantonaux, qui est quand même assez complexe. On aura donc l'occasion de revenir sur ces points.

Pour respecter les instruments démocratiques, et selon la proposition du Conseil d'Etat, une partie du groupe libéral-radical acceptera de valider cette initiative.

Mauron Pierre (PS/SP, GR). D'abord pour répondre à M^{me} Cotting, je prendrai quelques minutes à la pause justement pour lui expliquer la différence entre les vrais allègements administratifs et les pseudo-mesures. Nous traitons du décret sur la validation et non le fond de l'affaire. Donc, je m'abstiendrai pour les autres remarques.

Le groupe socialiste a déposé une initiative munie de plus de 7000 signatures. Il s'agit d'une initiative rédigée en termes généraux dont le Conseil d'Etat a admis qu'elle pouvait être interprétée de manière conforme à la Constitution.

J'ai appris par la presse que la commission constituée pour examiner ce décret avait soulevé des questions de validité et que c'était la voix sage du président de la commission qui a su ramener le résultat du vote à la cohérence, respectivement au respect de la volonté populaire exprimée par ces signatures.

Au nom du groupe socialiste, je vous remercie donc de bien vouloir accepter ce décret de manière que cette initiative puisse être traitée comme elle se doit. Si tel ne devait pas être le cas, vous savez pertinemment que nous ne pourrions pas en rester là. Alors j'en appelle à votre responsabilité politique pour que nous puissions traiter du fond de cette affaire et non pas faire la une des journaux en raison d'une procédure judiciaire pour régler des questions de forme, comme certains cantons alémaniques en ont fait la triste expérience dernièrement.

de Roche Daniel (ACG/MLB, LA). Wir reden heute morgen in erster Linie vom empfindlichsten Körperteil des Menschen, respektiv des Mannes, das da ist: Das Porte-Monnaie. Die Fraktion Mitte-Links-Bündnis hat das Dekret Nr. 45 studiert und ist in seiner grossen Mehrheit zum selben Schluss gekommen wie die Kommission. Wir schlagen Ihnen nämlich vor, diese Initiative als gültig zu erklären.

Auch wenn wir verstehen, dass gewisse Fragen bezüglich der Verfassungsmässigkeit und der Anwendung bestehen, glauben wir, dass die Volksrechte über allem stehen. Es sei daran erinnert, dass die Schweiz in erster Linie eine Demokratie ist und erst in zweiter Linie ein Rechtsstaat. Wir werden bei Volksinitiativen immer wieder mit dieser Frage konfrontiert.

Lassen Sie mich noch eine kurze Antwort auf die Interpretation des Gleichnisses eines katholischen Kollegen geben. Frau Cotting, ich habe diese Gleichnis immer folgendermassen verstanden: Nämlich dass Jesus sagen wollte, dass es eine Basis gibt; eine Existenzgrundlage, die nicht angetastet werden kann und soll. Das heisst: Wenn jemand arbeitet, soll er mindestens ein Tag seine Familie ernähren können und deshalb erhalten am Schluss dieses Gleichnisses alle gleich viel. Diese Initiative hat wohl nichts damit zu tun. Das wäre eher ein Gleichnis zum Grundlohn oder zum Existenzminimum.

Mit diesen paar Bemerkungen möchte ich Ihnen empfehlen, die Initiative als gültig zu erklären.

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV). Le groupe de l'Union démocratique du centre se rallie à la majorité de la commission parlementaire et accepte l'entrée en

matière sur ce projet de décret, respectivement la validation formelle de l'initiative.

Cela dit, nous ne manquerons pas, le moment venu, d'émettre notre avis sur le fond de l'initiative.

Le Rapporteur. Je remercie tous les intervenants, tous les porte-parole des groupes qui acceptent de valider cette initiative. Peut-être une touche humoristique: je dois un tout petit peu m'inquiéter que le président du groupe socialiste, M. Pierre Mauron, me trouve beaucoup de sagesse. C'est peut-être un signe de vieillesse politique tout de même!

En ce qui concerne les interventions de M^{me} Cotting et de M. de Roche, au nom de la séparation des pouvoirs, je n'interviendrai pas.

Je vous invite, au nom de la commission parlementaire, à valider cette initiative.

Le Commissaire. Je constate également que l'ensemble des intervenants va dans le sens des conclusions du Conseil d'Etat et je m'en réjouis. Je me pose juste la question, suite à l'intervention du député de Roche, si cela signifie que dans les messes et cultes le moment le plus important est celui de la quête! Mais je laisse la question ouverte!

– L'entrée en matière n'étant pas combattue, il est passé directement à la lecture de l'article.

Lecture de l'article

ARTICLE UNIQUE, TITRE ET CONSIDÉRANTS

Le Rapporteur. J'aimerais préciser ceci: l'article 126 de la loi sur l'exercice des droits politiques – Initiative formulée en termes généraux – dit que: «¹ Lorsque le Grand Conseil se rallie à une initiative formulée en termes généraux, il élabore dans un délai de deux ans, une loi conforme à l'initiative et soumise à référendum.

² Lorsque le Grand Conseil ne se rallie pas à l'initiative, celle-ci est soumise au peuple dans le délai de 180 jours dès la date d'adoption de décret constatant sa validité». Autrement dit, aujourd'hui!

Le Commissaire. Je n'ai pas de commentaires supplémentaires.

– Adopté.

Vote final

– Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 87 voix sans opposition. Il y a 4 abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Binz (SE, UDC/SVP), Borschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminboeuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Dorand (FV, PDC/

CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Fürst (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johnner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Morand (GR, PLR/FDP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Nusbaumer (FV, PS/SP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens A. (VE, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey J. (GR, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel-H (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Tschopp (SE, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB), Wicht (SC, PLR/FDP), Zürcher (LA, UDC/SVP), Zurkinden (FV, ACG/MLB). *Total: 87.*

Se sont abstenus:

Buchmann (GL, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Suter (SC, ACG/MLB). *Total: 4.*

Rapport N° 55 concernant la compensation des effets de la progression à froid¹

Discussion

Kolly René (PLR/FDP, SC). Compensation des effets de la progression à froid. Quelle charmante expression propre à l'inspiration géniale mais aussi glaciale de nos meilleurs mécanos de la technique fiscale plutôt qu'à celle de nos poètes du gouvernement ou du parlement. Ce qui n'empêche pas que le groupe libéral-radical a traité ce rapport avec beaucoup d'attention et le soutient unanimement. Nous relevons que la loi sur les impôts cantonaux directs prévoit la compensation des effets de cette progression à froid. En effet lorsque l'indice suisse des prix à la consommation atteint plus de 8% d'augmentation à partir du 1^{er} janvier qui précède l'entrée en vigueur de la dernière adaptation, le Conseil d'Etat doit présenter un rapport. Du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 07, l'indice des prix à la consommation a progressé de 8,52%.

En ce qui concerne l'impôt sur la fortune des personnes physiques, l'article de la loi qui permet la compensation a été introduit le 1^{er} janvier 2004. Il est toutefois admis que les propositions du Conseil d'Etat tiennent compte des effets en matière d'impôt sur la fortune selon les mêmes principes qu'en matière d'impôt sur le revenu. Donc il y a lieu de corriger les paliers des barèmes de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques. Les montants des déductions sociales et les limites de revenus ou de fortunes déterminants doivent être augmentés du taux de renchérissement constaté, donc

plus 8,52%. Différents éléments de calcul ont déjà été modifiés entre la date d'entrée en vigueur de la loi et le 31.12.07 ce qui permet au Conseil d'Etat de pondérer les taux de renchérissement pour les situations particulières ou d'appliquer le taux effectif de renchérissement pour les autres éléments de calcul. Les coûts pour le canton s'élèvent tout de même à 12,8 millions. Compte tenu du coefficient cantonal actuel à 103%, le coût doit être majoré de 3%. Dans son plan financier 2007–2011, le Conseil d'Etat a retenu ces montants pour l'année fiscale 2010. Etant donné que l'indice des prix à la consommation a fortement augmenté à la fin 2007, ce renchérissement doit être compensé pour l'année fiscale 2009. Cet outil légal permet de corriger bien des éléments de la fiscalité des petits et moyens contribuables puisqu'il touche nous tous contribuables-consommateurs qui avons vu notre panier de biens et de services renchérir: on le payait 100 francs en 2001, on le paie aujourd'hui 108,52 francs. Avec ces quelques considérations, le groupe libéral-radical soutient ce rapport et vous propose d'en faire de même.

Kaelin Murith Emmanuelle (PDC/CVP, GR). Le groupe démocrate-chrétien a étudié avec attention le rapport N° 55 relatif à la compensation des effets de la progression à froid et nous remercions le Conseil d'Etat pour son élaboration. Nous prenons acte des modalités de calcul proposées qui nous inspirent les commentaires suivants: la compensation n'est que partiellement réalisée car il est tenu compte des éléments qui ont été modifiés pendant la période de référence. Nous le regrettons, en particulier pour les déductions sociales pour enfants et orphelins. Cette compensation partielle amoindrit les effets des adaptations opérées durant la période en question. Le Conseil d'Etat, en ce qui concerne l'impôt sur la fortune, nous propose de prendre en considération la compensation pour la période du 1^{er} janvier 1973 au 31 décembre 2000. Du fait que notre canton se trouve dans une position défavorable en comparaison intercantonale, nous soutenons la version qui prend en compte le renchérissement couvrant également la période 2001 à 2007 ce qui porte l'incidence financière totale à 13,1 millions de francs. Il faut encore souligner que les conséquences d'une telle démarche n'est pas une diminution d'impôts mais bien la compensation de la progression à froid qui permettra aux contribuables de notre canton de ne pas supporter une charge réelle fiscale supérieure pour un revenu réel net identique. Fort des considérations qui précèdent, le groupe démocrate-chrétien acceptera le rapport présenté avec ses remerciements au Conseil d'Etat.

Clément Pierre-Alain (PS/SP, FV). Le groupe socialiste constate après étude de ce rapport que l'ensemble des conditions légales liées à la LICD sont strictement et totalement remplies. Par conséquent et en rejoignant les arguments déjà présentés, le groupe socialiste soutient le rapport du Conseil d'Etat ainsi que sa proposition.

Losey Michel (UDC/SVP, BR). Le groupe de l'Union démocratique du centre prend également acte de ce rap-

¹ Texte du rapport p. 483.