

**MESSAGE N° 45** *10 décembre 2007*  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**accompagnant le projet de décret concernant**  
**la validation de l'initiative législative**  
**«Ristourne d'impôt équitable pour tous»**

Conformément aux articles 116 et 117 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1), nous avons l'honneur de vous soumettre le projet de décret portant validation de l'initiative législative intitulée «Ristourne d'impôt équitable pour tous».

Déposée le 16 avril 2007 par le Comité d'initiative, cette initiative formulée en termes généraux tend à la révision partielle de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD; RSF 631.1). L'aboutissement de l'initiative a été constaté dans la *Feuille officielle* du 12 octobre 2007. Le résultat du dénombrement des signatures et le texte de l'initiative sont transmis au Grand Conseil sous la forme du présent message (art. 116 al. 1 LEDP; cf. ch. 1 et 2 ci-dessous).

Dans le cadre de la présente procédure, le Grand Conseil est invité à statuer sur la validité de cette initiative.

## **1. ABOUTISSEMENT DE L'INITIATIVE**

Selon l'article 116 al. 1 LEDP, lorsque l'initiative a abouti, le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil, en session ordinaire, le résultat du dénombrement des signatures et le texte de l'initiative.

L'initiative législative «Ristourne d'impôt équitable pour tous», dont le texte figure sous chiffre 2 ci-dessous, est venue à chef au terme de la procédure applicable en matière d'initiative législative, à savoir:

- dépôt de la demande d'initiative à la Chancellerie d'Etat le 16 avril 2007 (art. 112 LEDP);
- publication par la Chancellerie d'Etat de la demande d'initiative dans la *Feuille officielle* (FO) N° 17 du 27 avril 2007;
- arrêté du Conseil d'Etat du 24 avril 2007 fixant le délai d'apposition des signatures à l'appui de l'initiative, du 28 avril 2007 au 26 juillet 2007 (art. 115 LEDP);
- dépôt des listes de signatures à la Chancellerie d'Etat le 25 juillet 2007 (art. 107 LEDP);
- procédure de contrôle et de dénombrement des signatures conformément aux articles 108, 109 et 110 LEDP;
- décision de la Chancellerie d'Etat arrêtant le nombre de signatures valables à 7255, publiée dans la FO N° 41 du 12 octobre 2007 (art. 111 LEDP).

## **2. CONTENU DE L'INITIATIVE**

L'initiative législative propose en substance que lorsque le compte de fonctionnement de l'Etat de Fribourg présente un excédent de revenu particulièrement important, le Grand Conseil alloue à chaque contribuable (personne physique) domicilié dans le canton une ristourne d'impôt, laquelle correspond au maximum au total des impôts cantonaux versés par le contribuable au cours de l'exercice écoulé.

Elle propose également de figer le coefficient des impôts cantonaux directs et le barème durant la législature 2007–2011.

L'initiative demande la modification suivante de la LICD:

*La loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD) est modifiée dans le sens suivant:*

*Lorsque le compte de fonctionnement de l'Etat de Fribourg présente un excédent de revenu particulièrement important, le Grand Conseil alloue à chaque contribuable (personne physique) domicilié dans le canton une ristourne d'impôt.*

*Le montant de cette ristourne est égal pour chaque contribuable et augmenté d'un montant forfaitaire pour chaque personne à charge.*

*Cette ristourne correspond au maximum au total des impôts cantonaux versés par le contribuable au cours de l'exercice écoulé. L'Etat peut compenser cette créance avec d'éventuelles dettes d'impôt.*

*Disposition transitoire*

*Pour la législature 2007–2011, le coefficient annuel des impôts cantonaux directs (art. 2 LICD) et le taux de l'impôt (art. 37 LICD) demeurent inchangés (situation au 31.12.2006), sous réserve de la compensation des effets de la progression à froid (art. 40 LICD) et d'autres adaptations nécessaires.*

*Le Grand Conseil détermine pour cette période l'utilisation des excédents du compte de fonctionnement. Les allègements de la charge fiscale des personnes physiques s'effectuent sous la forme de ristournes d'impôt annuelles.*

## **3. VALIDITÉ DE L'INITIATIVE**

L'initiative demande principalement que la LICD soit modifiée afin de permettre une ristourne d'impôt à chaque contribuable personne physique domicilié dans le canton lorsque le compte de fonctionnement de l'Etat présente un excédent de revenu particulièrement important. Sur le plan des impôts directs, il s'agirait d'introduire une ou plusieurs dispositions légales dans la LICD, certainement au chapitre traitant de la perception de l'impôt. La question de la perception ne faisant pas partie du droit dit harmonisé – la loi d'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) ne régleme pas cette matière – les cantons sont libres dans ce domaine.

Dans la mesure où l'élément déclencheur de la mise en application de l'initiative serait le résultat du compte de fonctionnement de l'Etat, il se pourrait que ce soit la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE; RSF 610.1) qui doit être modifiée, seule ou en parallèle à la LICD. Sous cet angle, 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.

## **4. PROCÉDURE ULTÉRIEURE**

Lorsque, comme en l'espèce, le Grand Conseil statue sur la validité de l'initiative, il rend sous la forme d'un décret une décision sujette à recours devant le Tribunal fédéral.

Le Grand Conseil devra ensuite faire le choix de se rallier ou de ne pas se rallier à l'initiative en application de l'article 126 LEDP. Ce choix du Grand Conseil est destiné à produire des effets externes et revêt une dimension politique. La question de savoir s'il serait possible de lier la présente procédure, portant sur la validité de l'initiative avec celle, ultérieure, relative au ralliement a été tranchée par la négative. Il n'est pas possible de lier ces deux procédures pour les raisons suivantes:

1. d'une part le législateur de 2001 semble, à l'instar de l'ancienne loi sur les droits politiques, avoir voulu clairement séparer les deux procédures, et
2. d'autre part une telle option pourrait engendrer des difficultés précisément en raison du fait que le présent décret sur validation peut faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral dans les 30 jours, contrairement à la décision du Grand Conseil sur le ralliement ou le non ralliement, qui provoque un scrutin populaire. Dans le cas où les deux décisions seraient rendues sur la base d'un même décret du Grand Conseil, on pourrait donc simultanément devoir faire face à un recours au Tribunal fédéral et organiser un scrutin populaire.

## 5. CONCLUSION

L'initiative législative «Ristourne d'impôt équitable pour tous» pouvant être interprétée de manière conforme au droit supérieur, sa validation peut être prononcée. Il appartiendra au Conseil d'Etat, puis au Grand Conseil, de statuer dans une phase ultérieure sur leur ralliement ou non à l'initiative, conformément à l'article 126 LEDP.

10. Dezember 2007

**BOTSCHAFT Nr. 45  
des Staatsrats an den Grossen Rat  
zum Dekretsentwurf über die Gültigkeit  
der Gesetzesinitiative  
«Gerechte Steuerrückerstattung für alle»**

Entsprechend den Artikeln 116 und 117 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) unterbreiten wir Ihnen hiermit den Dekretsentwurf über die Gültigkeit der Gesetzesinitiative «Gerechte Steuerrückerstattung für alle».

Mit der am 16. April 2007 vom Initiativkomitee eingereichten und in Form einer allgemeinen Anregung formulierten Initiative wird eine Teilrevision des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG; SGF 631.1) angestrebt. Das Zustandekommen der Initiative ist im *Amtsblatt* vom 12. Oktober 2007 festgestellt worden. Das Auszahlungsergebnis und der Initiativtext werden dem Grossen Rat in Form dieser Botschaft übermittelt (Art. 116 Abs. 1 PRG; s. Ziff. 1 und 2 weiter unten).

Der Grosse Rat wird im Rahmen dieses Verfahrens gebeten, über die Gültigkeit dieser Initiative zu entscheiden.

### 1. ZUSTANDEKOMMEN DER INITIATIVE

Nach Artikel 116 Abs. 1 PRG übermittelt der Staatsrat das Auszahlungsergebnis und den Initiativtext dem Grossen

Rat in der ordentlichen Session, wenn die Initiative zustande gekommen ist.

Die Gesetzesinitiative «Gerechte Steuerrückerstattung für alle», deren Text in Ziffer 2 weiter unten wiedergegeben wird, ist nach Abschluss des bei Gesetzesinitiativen anzuwendenden Verfahrens zustande gekommen. Das Verfahren beinhaltet:

- Einreichung des Initiativbegehrens bei der Staatskanzlei am 16. April 2007 (Art. 112 PRG);
- Veröffentlichung des Initiativbegehrens durch die Staatskanzlei im *Amtsblatt* (ABI) Nr. 17 vom 27. April 2007;
- Staatsratsbeschluss vom 24. April 2007 zur Festlegung der Frist für die Unterschriftensammlung vom 28. April 2007 bis zum 26. Juli 2007 (Art. 115 PRG);
- Einreichung der Unterschriftenbogen bei der Staatskanzlei am 25. Juli 2007 (Art. 107 PRG);
- Prüfung und Auszählung der Unterschriften gemäss Artikel 108, 109 und 110 PRG;
- Feststellung der Staatskanzlei, dass die Zahl der gültigen Stimmen 7255 beträgt; die Feststellung wurde im ABI Nr. 41 vom 12. Oktober 2007 veröffentlicht (Art. 111 PRG).

## 2. INHALT DER INITIATIVE

Die Gesetzesinitiative schlägt im Wesentlichen vor, dass bei einem ausserordentlich hohen Ertragsüberschuss der Laufenden Rechnung der Grosse Rat jedem im Kanton Freiburg wohnhaften Steuerzahlenden (natürliche Personen) eine Steuerrückerstattung zuspricht, die maximal dem Gesamtbetrag der kantonalen Steuern entspricht, den der Steuerzahlende in der vergangenen Steuerperiode bezahlt hat.

Sie will auch den Steuerfuss der direkten Kantonssteuern sowie den Steuersatz in der Legislaturperiode 2007–2011 einfrieren.

Die Initiative verlangt folgende Änderung des DStG:

*Das Gesetz vom 6. Mai 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG) wird im folgenden Sinn geändert:*

*Weist die Erfolgsrechnung des Freiburger Staates einen ausgesprochen hohen Einnahmenüberschuss aus, spricht der Grosse Rat jedem im Kanton Freiburg wohnhaften Steuerzahlenden (natürliche Personen) eine Steuerrückerstattung zu.*

*Der Betrag dieser Rückerstattung ist für alle Steuerzahlenden gleich und wird für jede Person, deren Unterhalt vom Steuerzahlenden bestritten wird, um einen Pauschalbetrag erhöht.*

*Die Steuerrückerstattung kann höchstens den Betrag erreichen, den der Steuerzahlende in der vergangenen Steuerperiode für die Kantonssteuer bezahlt hat. Der Staat kann diese Gutschrift mit allfälligen Steuerschulden kompensieren.*

*Übergangsbestimmung*

*Für die Legislaturperiode 2007–2011 bleiben der jährliche Steuerfuss (Art. 2 DStG) sowie der Steuersatz (Art. 37 DStG) auf dem Stand vom 31.12.2006 (vorbehältlich der Auswirkungen der kalten Progression gemäss Art. 40 DStG sowie weiterer notwendiger Anpassungen).*

*Der Grosse Rat bestimmt für diese Periode die Verwendung der Überschüsse der Staatsrechnung. Erleichterungen der Steuerlast von natürlichen Personen werden in der Form von jährlichen Steuerrückerstattungen vorgenommen.*

### **3. GÜLTIGKEIT DER INITIATIVE**

Die Initiative verlangt hauptsächlich eine Änderung des DStG, um eine Steuerrückerstattung an jede im Kanton wohnhafte steuerzahlende natürliche Person zu ermöglichen, sobald die Laufende Rechnung des Staates einen besonders hohen Überschuss ausweist. Für die direkten Steuern wäre eine oder mehrere Gesetzesbestimmungen im DStG einzuführen, und zwar zweifellos im Kapitel über den Steuerbezug. Da der Steuerbezug nicht zum so genannten harmonisierten Recht gehört – das Gesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) enthält keine diesbezüglichen Vorschriften – sind die Kantone in diesem Bereich frei.

Insofern, als das auslösende Element für die Anwendung der mit der Initiative vorgeschlagenen Bestimmung das Ergebnis der Laufenden Rechnung des Staates wäre, könnte es sein, dass das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1) geändert werden muss, allein oder parallel zum DStG. In dieser Hinsicht widerspricht die Initiative nicht übergeordnetem Recht, aber ihre Umsetzung muss in Übereinstimmung mit den in der Kantonsverfassung enthaltenen Grundsätzen erfolgen.

### **4. WEITERES VORGEHEN**

Wenn wie in diesem Fall der Grosse Rat über die Gültigkeit der Initiative befindet, so erlässt er in der Form eines Dekrets einen Entscheid, der mit Beschwerde an das Bundesgericht angefochten werden kann.

Der Grosse Rat wird sich dann entscheiden müssen, ob er sich der Initiative in Anwendung von Artikel 126 PRG anschliesst oder nicht. Diese Entscheidung des Grossen Rates hat eine politische Dimension und kann externe Auswirkungen nach sich ziehen. Die Frage, ob es möglich wäre, dieses Verfahren bezüglich der Gültigkeit der Initiative mit der späteren Entscheidung, sich der Initiative anzuschliessen oder nicht, zu verbinden, ist verneint worden. Diese beiden Verfahren lassen sich aus folgenden Gründen nicht miteinander verknüpfen:

- Zum einen wollte der Gesetzgeber von 2001 offenbar wie im alten Gesetz über die politischen Rechte diese beiden Verfahren klar trennen, und
- zum andern könnte dies zu Schwierigkeiten führen, gerade weil das vorliegende Dekret über die Gültigkeit der Initiative innert 30 Tagen mit Beschwerde an das Bundesgericht angefochten werden kann, anders als der Entscheid des Grossen Rates, sich der Initiative anzuschliessen oder nicht, was in letzterem Fall zu einer Volksabstimmung führt. Würden nun diese beiden Entscheide auf der Grundlage ein und desselben Dekrets des Grossen Rates getroffen, müsste man sich womöglich gleichzeitig mit einer Beschwerde an das Bundesgericht befassen und eine Volksabstimmung durchführen.

### **5. SCHLUSSFOLGERUNG**

Da die Gesetzesinitiative «Gerechte Steuerrückerstattung für alle» als dem übergeordneten Recht entsprechend ausgelegt werden kann, kann sie für gültig erklärt werden. Der Staatsrat und anschliessend der Grosse Rat werden in einer späteren Phase zu entscheiden haben, ob sie sich entsprechend Artikel 126 PRG der Initiative anschliessen oder nicht.

\_\_\_\_\_

**Projet du 10.12.2007**

**Entwurf vom 10.12.2007**

**Décret**

*du*

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

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 116 et 117 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques;

Vu le message du Conseil d'Etat du 10 décembre 2007;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

**Article unique**

La validité de l'initiative législative «Ristourne d'impôt équitable pour tous» est constatée.

**Dekret**

*vom*

**über die Gültigkeit der Gesetzesinitiative  
«Gerechte Steuerrückerstattung für alle»**

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 116 und 117 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 10. Dezember 2007;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**Einziges Artikel**

Die Gesetzesinitiative «Gerechte Steuerrückerstattung für alle» ist gültig.