

Compte rendu du Conseil d'Etat pour l'année 1999

SERVICE CANTONAL DES CONTRIBUTIONS

1. Travaux effectués en 1999

1.1 *Taxation des personnes physiques*

Pour les personnes physiques, 1999 est la première année de la période fiscale 1999/2000 et la tâche principale du Service cantonal des contributions (SCC) a été de procéder aux taxations des impôts ordinaires.

1.2 *Taxation des personnes morales*

Les personnes morales sont soumises à une taxation annuelle postnumerando. La première partie de l'année a été consacrée à terminer les taxations de l'année fiscale 1997. L'essentiel du travail de l'année 1999 a consisté à examiner les déclarations de l'année fiscale 1998.

1.3 *Travaux préparatoires et divers*

En plus des travaux de taxation et de perception des divers impôts qui occupent la plus grande partie du personnel, le SCC effectue d'autres tâches, en particulier dans le domaine du droit, de la statistique, de l'établissement des comptes et des budgets. De nombreux préavis, notes, calculs d'incidences financières et réponses à des consultations ont été fournis à diverses instances cantonales et fédérales. Le service a aussi préparé les textes législatifs en vue de la révision de lois et les réponses aux interventions parlementaires concernant la fiscalité.

1.4 *Collaboration*

Par le fait que le SCC détient quantité d'informations chiffrées précieuses pour certaines analyses, il lui est demandé, dans le respect de la protection des données, de fournir des statistiques à d'autres services de l'Etat, tels l'Office cantonal des assurances sociales, le Département des communes ou le Service de statistiques. Dans le domaine de l'intendance, le SCC procède également, pour ses propres besoins et pour ceux d'autres services de l'Etat (Office du personnel, Caisse publique de chômage, etc.), à la mise sous pli d'environ 2 600 000 documents représentant plus de 1 200 000 envois durant l'année 1999.

1.5 *Séances d'information*

Afin de faciliter la tâche des contribuables fribourgeois lorsqu'ils remplissent leur déclaration d'impôt, le SCC a organisé durant les mois de janvier et février 1999, en collaboration avec les préfectures, 22 séances d'information. Ces séances sont organisées principalement le soir et le public y a témoigné d'un intérêt soutenu avec la présence de 1 234 personnes. Après l'affluence record de 1993 (3 222 personnes) due à la modification des formulaires de

la déclaration d'impôt, on constate que la participation du public reste importante (1997 : 1 646 personnes). La diminution peut s'expliquer par le fait que la période fiscale 1999/2000 ne présente pas de nouveautés particulières et que les conditions météorologiques n'ont pas toujours été favorables.

2. Révision de la loi fiscale

La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) du 14 décembre 1990 contraint les cantons à adapter leur législation jusqu'au 1^{er} janvier 2001. Une première harmonisation de la loi du 7 juillet 1972 sur les impôts cantonaux (LIC), votée le 21 juin 1994, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Elle concernait principalement l'impôt à la source, l'imposition des personnes morales et la procédure de perception de l'impôt.

La deuxième et dernière adaptation de la LIC à la LHID consiste à harmoniser l'imposition des personnes physiques, l'impôt sur les gains immobiliers en particulier par l'introduction de la prorogation de l'imposition en cas de emploi privé, à adapter certaines règles de procédure et d'encaissement, à restructurer le droit pénal fiscal, à intégrer la réforme 1997 de l'imposition des sociétés et à adapter les dispositions relatives à l'imposition des sociétés holding et de domicile. A cette occasion, il est également proposé l'introduction du système d'imposition annuelle postnumerando pour les personnes physiques. L'adaptation de la législation cantonale à la LHID couvre également les impôts communaux.

Les travaux préparatoires ont commencé durant l'année 1998 et l'essentiel du travail a été effectué durant l'année 1999. Une part très importante des ressources du secteur juridique ainsi que la direction du SCC ont été engagées pour la conception et la rédaction de l'avant-projet de loi sur les impôts cantonaux directs (LICD) et de l'avant-projet de message.

2.1 *L'examen de la commission extraparlamentaire*

L'adaptation de la loi fiscale aux impératifs de la LHID représente un travail important et les nouveautés prévues en ce qui concerne la procédure vont concerner l'ensemble de la population fribourgeoise. Considérant en plus les nombreuses interventions parlementaires relatives à la charge fiscale dans notre canton, le Conseil d'Etat a jugé nécessaire que l'avant-projet de loi soit tout d'abord examiné par une commission ad hoc. Composée de 18 membres et représentant les diverses associations professionnelles, patronales, salariales, syndicales et des retraités, les partis politiques et les communes, les fiduciaires, les experts fiscaux et certains services de l'Etat, la commission s'est réunie au cours de six séances entre le 31 mai et le 9 septembre 1999.

En parallèle aux travaux de cette commission, la Direction des finances a également consulté diverses autorités, telles le Tribunal administratif, le Bureau de l'égalité hommes - femmes et de la famille, l'Office de législation, l'Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données, l'Association des communes fribourgeoises et les Eglises catholique et évangélique réformée.

2.2 *Consultation restreinte*

Avant d'adopter le projet de loi, le Conseil d'Etat a jugé utile de charger la Direction des finances d'effectuer une consultation restreinte portant uniquement sur les questions où la loi d'harmonisation donne des compétences aux cantons. La consultation a eu lieu en novembre 1999; 25 organismes ont répondu au questionnaire et ont transmis leurs observations à la Direction des finances. D'une manière générale, l'avant-projet de LICD a été accueilli

favorablement et l'analyse des réponses a permis au Conseil d'Etat de confirmer les décisions de l'avant-projet.

2.3 Le projet du Conseil d'Etat

L'élaboration de cette nouvelle loi fiscale a amené le Conseil d'Etat à prendre en considération à la fois la situation financière du canton et sa volonté de réduire la charge fiscale des contribuables fribourgeois. Il s'agit d'une pesée d'intérêts difficile dans la mesure où une réduction des recettes n'est pas sans conséquences sur les dépenses de l'Etat. De plus, avec la LHID, la marge de manœuvre des cantons est très limitée et leur compétence principale subsiste en ce qui concerne les barèmes et les déductions sociales. S'agissant du système de taxation, le principal changement va concerner les personnes physiques qui, à l'instar des personnes morales en 1995, devraient passer au système d'imposition annuelle postnumerando dès l'année 2001. Les taxations seront effectuées chaque année. Aussi, il est proposé que les déclarations d'impôt soient retournées par les contribuables directement au SCC. Quant aux communes, elles pourront toujours émettre des préavis et auront à l'avenir un droit de réclamation en plus du droit de recours déjà existant.

Pour les personnes physiques, l'effort principal de réduction concerne l'imposition des familles avec enfant(s) et le Conseil d'Etat propose notamment une augmentation importante des déductions sociales pour enfants. Il est également prévu de réduire la fiscalité des personnes à revenus moyens, attendu que les statistiques publiées démontrent que ces contribuables se retrouvent actuellement dans une situation moins favorable que ceux à bas revenus. Pour l'impôt sur la fortune, une modération est proposée en faveur des couples mariés et des familles par une différenciation des déductions par rapport à celles qui sont accordées aux personnes seules.

Pour les personnes morales, le Conseil d'Etat propose une baisse de l'impôt sur le bénéfice et le capital des sociétés afin d'offrir de bonnes conditions cadre aux entreprises déjà installées dans le canton et également de présenter des conditions d'accueil favorables pour les nouvelles entreprises créatrices d'emplois en recherche d'un lieu d'implantation. De plus, pour réduire la charge administrative des entreprises, il est proposé que l'encaissement des impôts communaux et paroissiaux des personnes morales soit effectué par le SCC en même temps que la perception de l'impôt cantonal.

Le message et le projet de loi devraient être examinés et adoptés par le Grand Conseil aux sessions de mai et juin 2000 au plus tard compte tenu d'une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2001.

3. L'impression et la mise sous pli de documents

Le Centre informatique de l'Etat de Fribourg (CIEF) imprime actuellement l'équivalent de 4,8 millions de pages dans ses locaux à Givisiez. Cette tâche s'effectue au moyen de deux imprimantes à impact qui impriment sur du papier en continu, essentiellement pour le SCC, et d'une imprimante laser à grand débit qui imprime en feuille à feuille. Une grande partie de ces documents imprimés est ensuite transportée à la Rue Joseph-Piller 13 et mise sous pli par le SCC, pour ses propres besoins et ceux d'autres services.

Un groupe de travail a été chargé d'examiner dans quelle mesure le procédé actuel d'impression et de mise sous pli de documents fiscaux répondait encore aux nouveaux besoins générés par les différentes applications informatiques du SCC. Une première approche avait été effectuée en 1992 déjà, où le passage de l'impression en continu à l'impression en feuille à feuille avait été envisagé. Cette étude n'avait pas apporté la conviction que les conditions étaient réalisées pour changer le système d'impression à ce moment-là.

Depuis, les installations techniques existantes ont vieilli, certaines perdent leur fiabilité, les techniques ont évolué et de nouvelles applications sont en voie d'être mises en service.

L'analyse menée fait ressortir que, pour les besoins du SCC, l'impression en continu doit être remplacée par l'impression en feuille à feuille, avec la possibilité d'imprimer en recto verso, notamment en raison de l'annualisation des périodes fiscales. De plus, l'impression sur des formats A₃ doit être maintenue et ce au détriment de l'utilisation de plusieurs couleurs. L'étude a pris en compte différentes contraintes, dont l'irrégularité des volumes d'impression et la répartition dans le temps, les délais juridiques à assurer pour l'expédition des documents, les surfaces nécessaires et la problématique des transports, les ressources nécessaires en personnel et finalement les coûts d'investissement et d'exploitation.

Au vu de cette étude, la Direction des finances a décidé d'installer l'impression au BAD pour les documents qui doivent être mis sous pli par le SCC et de conserver une impression au CIEF pour les autres documents. Les imprimantes seront prises en location et les machines de mise sous pli du SCC seront adaptées pour le traitement du feuille à feuille.

4. Informatique

Le logiciel de taxation pour les personnes physiques (TAXORD) ainsi que l'application de bureautique intégrée font l'objet de diverses mises au point ponctuelles pour optimiser l'application et assurer leur maintenance tout en s'adaptant aux modifications de la législation.

Le système GESDEB assurant le suivi de l'encaissement a été mis en production en 1996 et seule la reprise des débiteurs des années 1993 à 1995 avait été effectuée. Le solde des reprises de l'ancien système a été réalisé avec succès durant le week-end de l'Ascension 1999. Cette réalisation concourt de manière importante à la réussite du passage informatique à l'an 2000.

Dès le mois de mai 1999, le nouveau logiciel de gestion et de taxation "Impôt à la source" a été mis en application.

L'ordinateur NCR, installé depuis de très nombreuses années dans les locaux du SCC, ne peut plus être utilisé dès la fin de l'année 1999 étant donné que ses programmes ne sont pas compatibles avec le passage à l'an 2000. Déjà moins utilisé depuis l'introduction de TAXORD et de GESDEB, il ne servait dernièrement plus qu'au traitement de l'imposition des personnes morales et à certains anciens programmes particuliers. La taxation assistée par ordinateur n'étant pas encore réalisée pour la section des personnes morales, un logiciel configuré à ses propres besoins est toujours utilisé dans l'attente de la réalisation d'un logiciel intégré par le CIEF. Pour remplacer le NCR, une interface de saisie des taxations a été introduite, ce qui permet l'utilisation des programmes servant pour les personnes physiques et les autres impôts.

Une application importante "Connaître contribuables" a été mise en exploitation le 21 novembre 1999. Réalisé par le CIEF en collaboration avec le SCC, ce nouveau logiciel a été conçu avec la même technologie actuelle que celle utilisée pour l'impôt à la source et celle développée pour les personnes morales. Il intègre de très nombreux liens avec les autres applications telles que la gestion des débiteurs ou la taxation ordinaire des personnes physiques, il facilitera la maintenance de nos adresses et permettra de réaliser les nombreuses exigences légales en ce qui concerne la protection des données et l'égalité entre hommes et femmes. Ce nouvel outil implique une modification de la manière de travailler et nécessite une formation particulière des utilisateurs. A cet effet, le SCC a commencé une formation ciblée en fonction des besoins du personnel et finalement va devoir procéder au contrôle et à la correction de plus de 140 000 adresses.

5. Encaissement des impôts communaux et paroissiaux par le SCC

En fin d'année 1986, le SCC avait proposé, aux communes qui le souhaitaient, d'encaisser leurs impôts ordinaires ainsi que l'impôt sur les gains immobiliers et la plus-value; cette tâche avait alors été confiée au SCC par 37 communes. La provision de perception a été augmentée à partir de 1995 de 1 % à 1,5 % pour les communes et a été fixée à 3 % pour la perception des impôts paroissiaux.

Durant cette année, 62 (61) communes ont utilisé les services de l'Etat pour l'encaissement de leurs impôts ordinaires. Deux nouvelles communes (Esmonts et Wallenried) ont conclu un contrat alors que la commune de Magnedens a résilié le mandat.

La nouvelle application informatique mise en place dès l'année 1995 a permis d'offrir cette prestation également aux paroisses du canton à la condition que les impôts soient perçus auprès de tous les paroissiens de la même commune. Dès le 1^{er} janvier 1999, le SCC perçoit l'impôt pour 51 (49) paroisses touchant 163 (159) communes du canton.

En fin d'année 1998, le SCC avait été contraint de résilier, pour la fin de l'année 1999, toutes les conventions passées pour l'encaissement des impôts ecclésiastiques catholiques étant donné qu'il n'était pas en mesure de mettre en œuvre et d'appliquer une modalité du Statut des corporations ecclésiastiques catholiques du canton de Fribourg offrant la possibilité aux paroisses d'accorder une remise sur l'impôt ecclésiastique indépendante des impôts cantonaux et communaux. Les paroisses avaient cependant été avisées que le SCC souhaitait continuer cette perception et que la reprise de la collaboration était conditionnée par une modification de l'article 19 du Statut.

Les tractations menées par la Corporation ecclésiastique catholique ont abouti à la conclusion que le SCC pourra assumer la perception des impôts à la condition que les paroisses concernées s'engagent à n'octroyer aucune remise d'impôt durant la phase de perception et même lorsqu'un acte de défaut de biens a été délivré. L'aide relative peut cependant être accordée sous une autre forme. Toutes les paroisses catholiques concernées ont acquiescé et signé une nouvelle convention avec le SCC.

6. Ouverture prolongée des réceptions

Afin d'être mieux à même de répondre aux nombreuses questions des contribuables, le SCC a prolongé l'ouverture de ses guichets du 1^{er} février au 12 mars 1999, les lundis, mardis et mercredis, sans interruption de 08h00 à 18h00. Cette amélioration de l'accueil des contribuables au guichet n'avait pas pour objectif le remplissage des déclarations d'impôt des visiteurs mais seulement la communication de renseignements. Un inventaire des interventions téléphoniques et aux guichets a été tenu durant la période d'ouverture prolongée des bureaux. Il en ressort que le nombre d'interventions en soirée a été faible et que la pause de midi a surtout été exploitée par les contribuables pour poser des questions téléphoniques.

7. Evolution du nombre de contribuables

Les statistiques mentionnant le rendement par commune de l'impôt 1999 pour les personnes physiques et de l'impôt 1998 pour les personnes morales seront publiées en automne 2000.

L'évolution des recettes fiscales étant aussi fonction de l'accroissement du nombre de contribuables, il est intéressant de constater quelle a été l'augmentation du nombre de contribuables. Cet indicateur permet également d'apprécier l'augmentation du volume du

travail du SCC, même si le facteur "complexité des dossiers" n'apparaît pas dans une telle statistique.

Durant ces dernières périodes, le nombre de dossiers fiscaux a connu l'évolution suivante:

Districts	Nombre de contribuables au 31 décembre					
- Personnes physiques						
	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Fribourg-ville	19 392	19 930	19 588	19 458	19 319	19 445
Sarine-campagne	21 270	22 773	23 661	24 639	25 399	26 047
Singine	19 613	19 908	20 465	21 216	21 527	22 151
Gruyère	19 218	20 204	20 801	21 454	21 889	22 567
Lac	13 137	13 915	14 489	15 223	15 901	16 465
Glâne	8 801	9 224	9 589	9 711	9 831	10 013
Broye	12 562	13 074	13 578	13 915	14 057	14 326
Veveyse	6 516	6 977	7 276	7 492	7 729	7 866
	<u>120 509</u>	<u>126 005</u>	<u>129 447</u>	<u>133 108</u>	<u>135 652</u>	<u>138 880</u>
- Personnes morales						
	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Fribourg-ville	4 164	4 175	4 176	4 056	3 934	3 861
Sarine-campagne	933	1 115	1 248	1 366	1 457	1 591
Singine	884	943	1 000	1 074	1 095	1 127
Gruyère	776	851	926	964	1 014	1 066
Lac	582	647	711	782	831	926
Glâne	362	374	368	386	413	451
Broye	543	561	582	582	640	673
Veveyse	300	334	330	337	363	427
	<u>8 544</u>	<u>9 000</u>	<u>9 341</u>	<u>9 547</u>	<u>9 747</u>	<u>10 122</u>

8. Principales recettes fiscales comptabilisées en 1999

8.1 Recettes cantonales

	Fr.	
Impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques	488 100 000	
Impôts sur le bénéfice et le capital des personnes morales	54 342 445	
Impôts à la source	13 942 823	
Impôts des périodes précédentes	10 313 450	
Impôts sur les prestations en capital	8 152 657	
Impôts et amendes par suite de procédures en soustraction	2 116 784	
Impôts spéciaux sur les immeubles	4 326 011	
Impôts sur les gains immobiliers et les plus-values	10 799 775	
Impôts sur les bénéfices en capital	<u>420 074</u>	<u>592 514 019</u>

8.2 Part cantonale à l'impôt fédéral direct

- personnes physiques	37 181 513	
- personnes morales	33 104 901	
- péréquation	<u>53 709 961</u>	<u>123 996 375</u>
Totaux		716 510 394

9. Investigation fiscale

Pour permettre au Conseil d'Etat de disposer d'un maximum de renseignements pour répondre, en novembre 1999, à une motion concernant la poursuite de la fraude fiscale (N° 052.99), le SCC a été amené à procéder à une recherche de nombreuses informations contenues dans les bases de données informatiques et dans des dossiers fiscaux.

Sur les taxations des personnes physiques, une analyse, effectuée sur la 1^{ère} année de calcul de la période fiscale 1997/98, a porté sur les 2/3 des dossiers; il n'était en effet pas possible de prendre en considération les cas concernés par une répartition intercantonale, une taxation intermédiaire ou ceux dont la période de calcul ou d'assujettissement étaient incomplète. Sur ces dossiers, le revenu net de 3 917 mios de francs déclarés par les contribuables a été taxé par le SCC à 4 075 mios de francs (+ 158 mios). En réalité, les reprises sont supérieures car des modifications en faveur des contribuables ont aussi été effectuées.

Les 164 expertises effectuées auprès de contribuables indépendants ont eu pour effet de majorer leurs revenus de 8,5 mios de francs (impôt cantonal : 850 000 francs). Quant aux personnes morales, les 161 expertises effectuées ont permis de dégager des bénéficiaires complémentaires de 11,7 mios de francs (impôt cantonal : 1,7 mios de francs) et elles ont également fait ressortir des prestations aux actionnaires pour un montant de 19,8 mios de francs (impôt cantonal : 2 mios de francs).

Un important travail d'investigation fiscale est également effectué pour le contrôle des autres impôts. Les 350 expertises effectuées en 1998 pour l'impôt à la source notamment ont provoqué une augmentation des recettes de 1,4 mios de francs. De plus, il y a lieu de préciser qu'environ 500 expertises d'immeubles sont effectuées chaque année et qu'elles aboutissent généralement à des reprises tant au niveau du rendement immobilier que des déductions au titre de frais d'entretien d'immeubles. Elles ont également pour but d'estimer la valeur vénale d'immeubles commerciaux transférés dans la fortune privée de leur propriétaire.

Finally, the collaborations established both with the Federal Administration of Contributions and with the tax administrations of other cantons allow for effective investigations of cases where certain ramifications exceed the boundaries of our canton. This is why the tax administrations of the cantons transmit to the tax administrations of other cantons numerous pieces of information that are useful for the taxation of taxpayers. It is not rare that such communications allow for the discovery of elements of fortune or of undeclared income.

10. Procédures en soustraction fiscale

10.1. Impôt cantonal

In application of articles 159 and following of the LIC, the tax inspection sector notified 193 (264) decisions, as follows:

144	(201)	cas d'impôts soustraits et d'amendes fiscales
49	(60)	cas de tentative de soustraction fiscale et de complicité
0	(3)	cas d'impôts rappelés.

Against these decisions, 19 (29) appeals were filed with the SCC and 7 (2) appeals were filed with the tax court of the administrative tribunal.

The taxes recalled or evaded and the tax penalties break down as follows:

	Fr.	Fr.
Impôts	1 405 474	(1 337 932)
Amendes	<u>711 310</u>	<u>(741 595)</u>
Total	2 116 784	(2 079 527)

10.2. Impôt fédéral direct

In 1999, the tax inspection sector also proceeded to the notification of taxations for evaded taxes and the pronouncement of tax penalties in accordance with the provisions of articles 175 and following of the federal law of December 14, 1990 on the direct federal tax (LIFD).

The total of evaded taxes and tax penalties pronounced amounts to 613 100 francs (627 785 francs).

10.3. Délits fiscaux

The taxpayer who, in the case of tax evasion, uses false documents in the attempt to deceive the tax authority is punished, in addition to administrative sanctions, by imprisonment or by a fine of up to 30 000 fr. (art. 169 LIC - art. 186 LIFD).

During the year 1999, 1 (1) criminal denunciation was filed with the public prosecutor of the canton of Fribourg. As for the decisions of the tribunals, there were 17 (15) judgments as well as 10 (14) criminal orders; these figures include not only the cases denounced by the SCC but also the cases of "under-the-table" for which evaded taxes and tax penalties were billed.

11. Remises d'impôts

En vertu de l'article 155 LIC, la Direction des finances, sur préavis de l'autorité communale, statue sur les demandes de remise d'impôt. A cet effet, le SCC procède aux enquêtes nécessaires, élabore un préavis et prépare les décisions prises par la Direction des finances.

Les demandes de remise présentées par 639 (526) contribuables ont été liquidées durant l'année 1999 de la manière suivante : 325 (271) contribuables ont reçu une décision négative, alors que 314 (255) contribuables ont obtenu une remise d'impôts. Dans 241 (140) cas, la remise concernait l'impôt d'une année, dans 68 (106) cas l'impôt de deux ans et dans 5 (9) cas les impôts de plus de 2 ans. Le montant des impôts cantonaux remis s'élève à 297 528 francs (336 895 francs).