

Service des communes

info'SCom
9 / 2006

Compétences matérielles
des communes en matière
de perception d'impôts

Fribourg, février 2006

Service des communes
Place Notre-Dame 4
Case postale
1701 Fribourg

Amt für Gemeinden
Liebfrauenplatz 4
Postfach
1701 Freiburg

Tél. / Tel. 026 305 22 42
Fax 026 305 22 44
E-mail communes@fr.ch

Pour tous renseignements

- Gérald Mutrux, chef de service
(tél. 026 305 22 35)
- Brigitte Leiser, cheffe de service adjointe
(tél. 026 305 22 37)
- Gilles Ballaman, conseiller économique
(tél. 026 305 22 36)

Destinataires

- ➔ **Communes**, à charge pour elles de transmettre une copie aux Commissions financières
- ➔ **Préfectures** (pour information)

Dans le cadre de la réponse donnée à une intervention parlementaire concernant une ristourne d'impôts par les communes, le Conseil d'Etat a chargé le Service des communes de rappeler aux communes leurs droits et obligations dans ce domaine. Ce rappel fait donc l'objet de la présente directive.

Directive relative aux compétences matérielles des communes en matière de perception des impôts

1. Limite de la souveraineté fiscale des communes

Les communes fribourgeoises jouissent d'une souveraineté fiscale dérivée ou déléguée, c'est-à-dire consacrée et limitée par le droit cantonal. Elles ne peuvent donc percevoir des impôts que dans les limites et selon les règles fixées par le législateur cantonal.

En ce qui concerne les impôts ordinaires, et plus spécialement les impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques ainsi que les impôts sur le bénéfice et le capital des personnes morales, les communes disposent d'une souveraineté partielle. Elles peuvent ainsi décider le prélèvement de ces impôts, mais en appliquant alors les règles prévues par la législation cantonale, qui ne leur accorde une autonomie que dans le choix du coefficient d'impôt.

S'agissant de la perception, la modification de la législation fiscale du 6 juin 2000 a précisé les compétences des communes, qui résident désormais dans la fixation du nombre d'acomptes et du terme général d'échéance. Les communes pourront à cet égard se référer au Bulletin d'information no 38 rédigé conjointement par le Service des communes et le Service cantonal des contributions et distribué à toutes les communes en décembre 2000. Ce bulletin est téléchargeable sur le site internet du Service des communes (SCom) à l'adresse :

http://admin.fr.ch/diaf/fr/pub/service_des_communes/scom_documentation/scom_bulletin_info31.cfm

2. Dispositions légales

Les dispositions du droit cantonal régissant la perception des impôts par les communes figurent dans la loi sur les impôts communaux (LCo - RSF 632.1). La loi sur les communes (LCo - RSF 140.1) contient les dispositions réglant le partage des compétences entre les différents organes de la commune. La loi sur les impôts cantonaux directs (LICD - RSF 631.1) contient des dispositions qui, par analogie, s'appliquent également aux communes. Il y a lieu de préciser que cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

2.1 Loi sur les communes (LCo)

L'article 10 énumère les attributions de l'assemblée communale et par l'effet du renvoi de l'article 51^{bis} LCo du conseil général. Ainsi, selon la lettre e), c'est l'assemblée communale ou le conseil général qui détient la compétence de décider des impôts.

2.2 Loi sur les impôts communaux (LCo)

L'article 3 alinéa 3 prescrit que les coefficients d'impôts sont fixés en pour cent de l'impôt cantonal de base. **La souveraineté de la commune est donc limitée au choix du coefficient de l'impôt.**

L'article 38 prévoit qu'il appartient à l'assemblée communale ou au conseil général de décider le prélèvement d'un impôt et d'en fixer le coefficient. La décision de l'assemblée communale ou du conseil général est prise pour une période indéterminée.

L'article 44 alinéa 1 prescrit que pour la perception des impôts communaux ordinaires, le conseil communal fixe le terme général d'échéance et le nombre d'acomptes, à moins que la perception ne soit opérée par le Service cantonal des contributions. Le régime de perception pour les impôts communaux est donc en principe le même que celui des impôts cantonaux. Il y a, comme au niveau cantonal, un terme général d'échéance, des acomptes et les différents genres d'intérêts.

L'article 44 alinéa 3 précise que «pour le surplus, les règles relatives à l'impôt cantonal de même nature sont applicables par analogie».

2.3 Loi sur les impôts cantonaux directs (LICD)

L'article 206 LICD énumère les différents intérêts comme suit :

- intérêts rémunérateurs sur les acomptes payés de manière anticipée ;
- intérêts moratoires sur les acomptes impayés ou payés tardivement ;
- intérêts rémunérateurs sur les montants payés en trop ;
- intérêts compensatoires sur les impôts non payés au terme général d'échéance de l'impôt ;
- intérêts moratoires sur le décompte final acquitté tardivement.

Pour chacun de ces intérêts, si les taux sont les mêmes que les taux correspondants pour les impôts cantonaux de même nature, **le conseil communal n'a donc pas besoin de prendre une décision explicite à ce sujet ; s'il le fait, les taux devraient logiquement se rapprocher de ceux qui sont fixés sur le plan cantonal.**

L'article 212 LICD précise les conditions et les modalités permettant aux contribuables remplissant certaines conditions d'obtenir une remise d'impôts. Une telle décision incombe à la Direction des finances sur préavis de l'autorité communale.

3. Compétence matérielle des communes

Aux termes de l'article 44 alinéa 1 LCo, le conseil communal fixe le terme général d'échéance et le nombre d'acomptes. Le conseil communal ne dispose par conséquent pas de la compétence d'accorder des ristournes d'impôts ou toutes autres formes de baisse d'impôts. **Une telle pratique ne peut être admise**, parce qu'elle ne correspond pas au partage des compétences prévues entre l'assemblée communale (ou le conseil général) et le conseil communal. L'assemblée communale ou le conseil général dispose de la compétence de décider du coefficient d'impôt communal. La baisse du coefficient d'impôts, qui est une compétence de l'assemblée communale ou du conseil général, a pour effet de diminuer le montant de la créance fiscale dû par le contribuable à la commune. En l'occurrence, une ristourne ou une baisse d'impôts qui serait décidée par le conseil communal produit un effet identique et **n'est par conséquent pas conforme à la loi**.

Dans les raisons invoquées par des communes souhaitant baisser leurs impôts, il apparaît fréquemment que le conseil communal souhaite le faire pour une seule année, et qu'il ne désire pas le proposer à l'assemblée communale ou au conseil général craignant que cette dernière ou ce dernier refuse ensuite de les augmenter à nouveau.

Le Service des communes recommande que, dans ces circonstances, l'assemblée communale ou le conseil général soit saisi d'une proposition de baisse des impôts limitée dans le temps, soit en principe une année. L'assemblée communale ou le conseil général décide durant la même séance du coefficient à appliquer pour les années suivantes. Formellement, il s'agit donc de prendre deux décisions distinctes. Une première décision portant sur le coefficient d'impôt à appliquer pour une année et une deuxième décision portant sur le coefficient des années suivantes.

Quant à la rétroactivité, elle peut être admise dans le cas d'une baisse d'impôts, ce qui se révèle être une exception au principe de l'interdiction de la rétroactivité. Dans une situation de baisse du coefficient d'impôt, l'administré ne peut valablement se plaindre de l'introduction de règles qui se révéleraient plus favorables pour lui que les anciennes. **La rétroactivité est toutefois admise sous certaines conditions**. Elle ne peut s'appliquer que pour l'année en cours, au plus tard jusqu'à l'approbation des comptes et non pas pour les années précédentes, les comptes de ces années-là étant bouclés et approuvés par l'assemblée communale ou le conseil général. La commune doit être d'autre part en mesure de le supporter financièrement, et le cas échéant le budget doit être également corrigé et soumis à l'approbation de l'assemblée communale ou du conseil général. **La rétroactivité ne peut par contre s'appliquer lorsque la perception est opérée par le Service cantonal des contributions**.

On rappellera également que toute modification des coefficients et/ou taux d'impôts doit figurer séparément dans la convocation, comportant notamment le(s) projet(s) d'imposition et faire l'objet d'une décision de l'assemblée communale ou du conseil général (art. 38 LCo).

La modification du coefficient d'impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques fait l'objet en outre d'une décision du Conseil d'Etat si l'ancien et/ou le nouveau coefficient est supérieur à 100 % de l'impôt cantonal de base (art. 4 LCo).

Selon l'article 39 LCo, les décisions de l'assemblée communale ou du conseil général relatives aux impôts communaux sont communiquées au Service des communes. Le formulaire de communication relatif aux impôts peut être téléchargé sur le site internet du Service des communes (SCom) à l'adresse :

http://admin.fr.ch/diaf/fr/pub/service_des_communes/formulaires.cfm

Il faut enfin relever que les ristournes d'impôts n'ont aucune incidence sur la détermination de l'indice de la capacité financière qui sert à fixer la classification de la commune, de sorte que sous cet angle, les autres communes ne sont ni avantagées ni pénalisées par de telles pratiques.

Le tableau suivant offre un aperçu des différentes compétences :

<i>Compétences des autorités communales en matière de perception d'impôts</i>			
Conseil communal	Assemblée communale ou Conseil général	Commission financière	Bases légales
Fixe le terme général d'échéance et le nombre d'acomptes			Article 44 al. 1 LCo
	Décide le prélèvement d'un impôt et en fixe le coefficient		Articles 10 lettre e et 51 ^{bis} LCo Article 38 LCo
		Examine les propositions de modification du taux des impôts et fait rapport à l'assemblée communale ou au conseil général	Article 97 al.1 lettre d et al. 2 LCo

Précédentes publications téléchargeables sur le site internet du Service des communes :
http://admin.fr.ch/diaf/fr/pub/service_des_communes/scom_documentation/info_scom.cfm

DECO 3 / 2001

Budget 2002

Destinataires: Communes, Préfectures

DECO 4 / 2002

Vérification des comptes

Destinataires: Commissions financières, Préfectures

DECO 5 / 2002

Budget 2003 / Comptes 2002 / Surveillance de caisse 2002 / Vérification des comptes 2002

Destinataires: Communes, Commissions financières, Préfectures

info'Scom 6 / 2004

Comptes 2003 / Surveillance de caisse / Vérification des comptes / Echancier

Destinataires: Communes, Commissions financières, Préfectures

info'Scom 8 / 2005

Révision intermédiaire sans avis préalable

Destinataires: Communes, Commissions financières, Associations de communes, Etablissements communaux, Préfectures