

Question

La vente du patrimoine des Colombettes laisse les Fribourgeois dans la tristesse; un symbole disparaît de manière inattendue et c'est bien regrettable !

La vente des Colombettes m'interpelle sur la politique de subventions accordées aux fondations d'utilité publique. Le cas de la Fondation des Colombettes a d'ailleurs incité le Conseil d'Etat à examiner son cas de manière plus approfondie.

Cette situation serait-elle révélatrice de largesses parfois inappropriées à l'égard de fondations dont la solidité financière n'est pas avérée ou dont l'utilisation de subventions publiques n'est pas adéquate ?

Dès lors, je me permets d'adresser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Combien de fondations avons-nous sur le plan cantonal et combien de celles-ci sont-elles reconnues d'utilité publique ?
2. Quels sont les critères définis pour l'obtention de la reconnaissance d'utilité publique ?
3. Quels sont les critères définis pour l'obtention de subventions cantonales ?
4. Dans quelles mesures et à quel rythme l'utilisation de subventions cantonales fait-elle l'objet d'un contrôle financier et juridique ou statutaire ?
5. L'organe qui accorde le privilège d'utilité publique procède-t-il aussi périodiquement à un examen de l'accomplissement des buts de la fondation ?
6. Quelles sont les exonérations exhaustives découlant de la reconnaissance d'utilité publique ?
7. Existe-t-il des conditions de remboursement de subventions en cas de dissolution d'une fondation bénéficiaire ou en cas d'utilisation non conforme aux critères définis ou au but statutaire ?
8. Le cas échéant, le Conseil d'Etat est-il prêt à redéfinir une nouvelle politique en la matière ?

Le 24 juin 2009

Réponse du Conseil d'Etat

La vente du patrimoine des Colombettes a aussi interpellé le Conseil d'Etat et, comme le relève la députée Peiry-Kolly, le cas de la Fondation « Les Colombettes » de l'Association Joseph Bovet a été examiné de manière plus approfondie.

Cela dit, le Conseil d'Etat tient à préciser que la reconnaissance d'utilité publique d'une institution n'implique pas forcément que celle-ci soit mise au bénéfice de subventions étatiques. Il relève par ailleurs que la Fondation « Les Colombettes » de l'Association Joseph Bovet exploitait en la forme commerciale un établissement public. Elle a pu bénéficier de subventions sur la base de la législation sur le tourisme.

Le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées :

1. Combien de fondations avons-nous sur le plan cantonal et combien de celles-ci sont-elles reconnues d'utilité publique ?

Au mois d'août 2009, 270 fondations dites ordinaires ou classiques, relevant des articles 80 et suivants du Code civil suisse (RS 210), sont placées sous la surveillance du canton. Sur ce total, environ 200 fondations ont fait l'objet d'une décision d'exonération d'impôt pour cause de reconnaissance de leur caractère d'utilité publique.

2. Quels sont les critères définis pour l'obtention de la reconnaissance d'utilité publique ?

Dans le domaine fiscal, la décision de reconnaissance d'utilité publique et d'exonération qui s'en suit se fonde sur les articles 97 al. 1 let. g de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD ; RSF 631.1), 56 let. g de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 642.11), 8 al. 2 let. a de la loi du 14 septembre 2007 sur l'impôt sur les successions et les donations (LISD ; RSF 635.2.1) et 9 let. c de la loi du 1^{er} mai 1996 sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG ; RSF 635.1.1).

Pour bénéficier de la reconnaissance d'utilité publique sur le plan fiscal, l'institution concernée doit poursuivre des buts d'intérêt général. Les activités à caractère caritatif, humanitaire, sanitaire, écologique, éducatif, scientifique, culturel, de protection du patrimoine ou d'écologie sont considérées comme étant d'intérêt général. Pour l'exonération des droits de mutation selon l'article 9 let. c LDMG, le but d'intérêt général ne peut être que parmi ceux énumérés exhaustivement par la loi, soit dans le domaine de l'instruction et de la santé publiques ou de l'aide et de la prévoyance sociales, et l'activité doit aider les collectivités publiques dans leurs tâches légalement prescrites. L'activité de l'institution doit par ailleurs être de nature désintéressée, c'est-à-dire altruiste, impliquant un dévouement en faveur de la collectivité. Elle exige de la part des membres de l'institution ou de tiers un sacrifice important permettant de disposer de fonds suffisants en faveur de l'intérêt général primant leurs propres intérêts. Les membres dirigeants de l'institution sont ainsi tenus d'exercer leurs fonctions de manière bénévole, sous réserve du remboursement de leurs frais effectifs. Il est en outre relevé que le but poursuivi doit l'être effectivement et ne doit pas être lié à des buts lucratifs ou à d'autres intérêts de la personne morale. Les fonds consacrés à la poursuite du but doivent par ailleurs être affectés irrévocablement à ce but.

Il y a lieu enfin de préciser que la notion de « reconnaissance d'utilité publique » peut être aussi utilisée dans d'autres domaines que celui de la fiscalité, notamment dans le domaine social et à des conditions qui peuvent être différentes, en vue d'octroyer un soutien financier.

3. Quels sont les critères définis pour l'obtention de subventions cantonales ?

La législation cantonale contient une cinquantaine de lois et de règlements cantonaux qui prévoient l'octroi de subventions selon des critères précis. Ceux-ci varient en fonction des domaines considérés et dépendent étroitement des objectifs de chacune des politiques publiques concernées. L'inventaire des subventions, groupées par actes législatifs et réparties entre aides financières, indemnités et contributions individuelles, figure dans l'annexe du règlement du 22 août 2000 sur les subventions (RSub ; RSF 616.11). Il est adapté régulièrement, conformément à l'évolution de la législation.

La loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub ; RSF 616.1) définit quant à elle les principes applicables aux subventions octroyées par l'Etat. En ce qui concerne les conditions d'octroi de subventions, conformément à l'article 28 LSub, le requérant doit notamment garantir d'accomplir convenablement la tâche en question et être en mesure de remplir les conditions et charges qui lui sont liées. Il doit en outre prouver qu'il tire pleinement parti de ses propres sources de financement et doit fournir à l'autorité tous les renseignements

nécessaires. S'agissant des personnes morales telles que les fondations, elles sont en outre soumises à des conditions particulières (art. 29 LSub). Elles doivent faire réviser leurs comptes par un organe compétent extérieur à l'institution et peuvent être tenues de présenter leurs comptes, bilans et budgets, leur organigramme ainsi que les conditions salariales appliquées à leurs collaborateurs. Elles doivent également être gérées selon les principes d'utilisation économe et efficace des fonds.

La Fondation « Les Colombettes » de l'Association Joseph Bovet a obtenu des subventions des pouvoirs publics sur la base de la législation sur le tourisme. Des contrats de droit public ont été conclus avec l'institution bénéficiaire. Des garanties hypothécaires ont été exigées et les obligations usuelles de renseigner (présentation des comptes notamment) ont été fixées.

4. Dans quelles mesures et à quel rythme l'utilisation de subventions cantonales fait-elle l'objet d'un contrôle financier et juridique ou statutaire ?

L'article 35 LSub prévoit un réexamen périodique de toutes les subventions cantonales, sous l'angle de leur nécessité, utilité, efficacité et économicité. Cet examen se fait tous les six ans au moins. S'agissant de subventions périodiques, l'autorité compétente vérifie auprès des bénéficiaires, en principe annuellement, si les conditions d'octroi des subventions sont toujours remplies (art. 36 al. 2 LSub). Dans tous les cas, l'autorité compétente veille à ce que les subventions accordées soient utilisées conformément à l'affectation prévue et dans le respect des conditions et des charges auxquelles leur octroi est subordonné (art. 36 al. 1 LSub). Elle vérifie également que les dispositions légales qui ont régi l'octroi de la subvention (cf. lois et règlements selon l'inventaire annexé au règlement du 22 août 2000 sur les subventions) correspondent aux principes fixés par la loi sur les subventions.

L'obligation de renseigner des personnes morales subsiste après l'octroi de la subvention dans la mesure où des contrôles sont nécessaires. A ce titre, la Fondation « Les Colombettes » de l'Association Joseph Bovet a régulièrement fourni les renseignements comptables requis.

5. L'organe qui accorde le privilège d'utilité publique procède-t-il aussi périodiquement à un examen de l'accomplissement des buts de la fondation ?

Les institutions qui se voient octroyées une exonération fiscale sont néanmoins tenues de déposer pour chaque période fiscale annuelle une déclaration d'impôt, accompagnée notamment de leurs comptes, auprès du Service cantonal des contributions (SCC) qui peut également demander la production du rapport d'activité. Ces documents permettent entre autres de vérifier si une fondation exonérée affecte réellement des moyens financiers au but qu'elle poursuit. Le SCC est en effet habilité à examiner chaque année si les conditions d'exonération sont toujours remplies. Cas échéant, le SCC constate par une décision formelle que l'exonération est supprimée. Même si elle obéit aux mêmes critères décisifs, l'exonération n'est que ponctuelle pour les droits de mutation et l'impôt sur les successions et les donations, et non pas périodique comme pour les impôts directs. Le SCC communique à la Direction des finances (DFIN) toutes les informations utiles concernant les bénéficiaires de l'exonération (art. 141 al. 3 LICD) et lui communique les décisions d'exonération, y compris celles supprimant l'exonération après contrôle. En outre, le Service de la surveillance des fondations et de la prévoyance professionnelle a notamment pour principale tâche de vérifier que les fondations affectent leurs moyens conformément à leur but.

6. Quelles sont les exonérations exhaustives découlant de la reconnaissance d'utilité publique ?

Une institution reconnue d'utilité publique est exonérée par le SCC des impôts cantonaux, communaux et ecclésiastiques sur le bénéfice et le capital ainsi que des impôts fédéraux sur le bénéfice ; elle n'est toutefois pas exonérée des impôts sur les gains immobiliers.

L'institution concernée est exonérée par la Direction des finances de l'impôt sur les successions et les donations et des droits de mutation.

7. Existe-t-il des conditions de remboursement de subventions en cas de dissolution d'une fondation bénéficiaire ou en cas d'utilisation non conforme aux critères définis ou au but statutaire ?

Les principes afférant à une éventuelle restitution d'une subvention sont régis par l'article 37 LSub. L'autorité compétente peut exiger la restitution, totale ou partielle, de la subvention notamment lorsque celle-ci n'est pas utilisée conformément à l'affectation prévue, ou lorsque le bénéficiaire n'accomplit pas ou incorrectement la tâche subventionnée. Cette autorité peut en outre exiger le remboursement total ou partiel de la subvention lorsqu'un bien mobilier ou immobilier, affecté à un subventionnement, est désaffecté ou aliéné. Le montant à restituer est réduit proportionnellement à la durée d'utilisation du bien, conformément à l'affectation prévue.

Au-delà du principe, il convient de relever qu'un éventuel remboursement de subvention est tributaire de la capacité du bénéficiaire de la subvention à assumer une telle créance.

8. Le cas échéant, le Conseil d'Etat est-il prêt à redéfinir une nouvelle politique en la matière ?

En matière de subventions, le canton de Fribourg a une politique claire et précise. La LSub définit à cet égard les principes applicables aux subventions octroyées par l'Etat. Ainsi, celles-ci doivent répondre à des tâches d'intérêt public, atteindre leurs objectifs de manière économique et efficace et être adaptées aux possibilités financières de l'Etat. Elles doivent par ailleurs correspondre à une répartition judicieuse des tâches et des charges entre l'Etat et les communes et être octroyées selon des principes communs et équitables. Un réexamen périodique de chaque domaine de subventionnement permet en outre de s'assurer du respect des principes de base et d'améliorer la qualité du subventionnement mis en oeuvre dans les différents domaines.

Fribourg, le 22 septembre 2009