

**MESSAGE N° 78** 24 juin 2008  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**accompagnant le projet de loi modifiant**  
**la loi sur les impôts communaux**  
**(abolition de l'impôt personnel)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi sur les impôts communaux (LICO) (RSF 632.1), ayant plus particulièrement pour but l'abandon de l'impôt personnel.

### 1. NÉCESSITÉ DE LA PRÉSENTE RÉVISION

Le présent projet constitue la suite donnée à la prise en considération par le Grand Conseil, le 11 septembre 2007, de la motion N° 155.06 Denis Boivin/Guy-Noël Jelk, demandant la suppression de l'impôt personnel (*BGC* 2007 p. 951). La prise en considération de la motion a été acceptée à 62 voix sans opposition ni abstention.

Les auteurs de la motion faisaient valoir que l'impôt personnel est devenu obsolète et que ses ressources sont insignifiantes. En outre, ils se heurtaient aux clauses d'exemption, qui prennent en compte, entre autres, l'âge, le sexe et l'état civil des personnes.

Par ailleurs, il convient de rappeler que c'est en particulier la non-exonération des partenaires enregistrés, choix qui a été effectué par le législateur au moment d'adapter la législation fribourgeoise à la loi sur le partenariat enregistré, qui a donné lieu à cette intervention parlementaire. D'aucuns estimaient alors qu'il n'était plus guère défendable de prévoir une exemption des femmes mariées de l'impôt personnel, mais que c'était en réalité l'impôt personnel comme tel qui devait être remis en cause.

### 2. LA SITUATION ACTUELLE

La base légale permettant aux communes jusqu'à présent de percevoir un impôt personnel est l'article 14 de la loi sur les impôts communaux (LICO) (RSF 632.1). Cette disposition a la teneur suivante:

**Art. 14** Impôt personnel

<sup>1</sup> Les communes peuvent prélever un impôt personnel atteignant tous les contribuables (personnes physiques et morales) domiciliés ou en séjour depuis plus de trois mois dans la commune.

<sup>2</sup> Cet impôt peut être fixé de 5 à 50 francs.

<sup>3</sup> Sont exemptés de l'impôt personnel:

- a) les personnes qui n'ont pas atteint l'âge de 20 ans révolus;
- b) les femmes mariées;
- c) les apprentis et étudiants sans revenus imposables;
- d) les personnes notoirement indigentes.

<sup>4</sup> Il n'y a pas de répartition intercommunale de l'impôt personnel.

Il n'y a actuellement plus beaucoup de communes qui recourent à cet impôt. On peut en effet constater que le nombre de communes disposant d'un règlement leur permettant la perception de cet impôt est de 6. Le nombre de communes concernées directement par le projet de loi est donc plutôt bas et le rendement de cet impôt est très faible, notamment en comparaison avec les frais de perception qu'il engendre.

Sur la base des comptes 2006, on peut constater ce qui suit: le rendement total de cet impôt pour les 6 communes qui le perçoivent était de 210 000 francs. Il s'agit des communes suivantes: Auboranges, Courgevaux, Ecublens, Gempenach, Jaun et Morat. La commune la plus grande parmi celles-ci a des recettes de l'ordre de 150 000 francs, et la commune la plus petite en a pour 4000 francs.

### 3. L'ÉCHANGE DE VUES AVEC L'ASSOCIATION DES COMMUNES FRIBOURGEOISES

Compte tenu du fait qu'il s'agit d'un impôt purement communal, le Conseil d'Etat tenait à consulter l'Association des communes fribourgeoises pour avoir son avis quant à une éventuelle suppression de l'article 14 LICO. Cette consultation eut lieu en automne 2006. Dans sa prise de position, l'Association des communes fribourgeoises estimait que cet impôt n'a plus beaucoup de signification et que l'abandon de cet impôt paraît dès lors justifiable, l'autonomie des communes concernées demeurant toutefois réservée.

Le Conseil d'Etat est d'avis que les arguments plaçant pour l'abolition de l'impôt personnel, notamment le faible montant de l'impôt, le nombre restreint de communes recourant à cette ressource fiscale, le régime d'exonération et les frais de perception, l'emportent sur le souci de préserver la possibilité pour les communes qui le souhaitent de percevoir cet impôt. Les quelques communes concernées pourront certainement compenser la disparition de ces recettes par d'autres moyens, ce d'autant plus que la continuité de ces ressources n'était clairement plus assurée depuis la prise en considération de la motion en septembre 2007. Les communes auront donc pu se préparer à cette modeste diminution de recettes.

### 4. INCIDENCES FINANCIÈRES DU PROJET

Le présent projet n'entraîne pas de nouvelles dépenses, ni pour l'Etat, ni pour les communes. En revanche, il comporte, pour les communes qui ont fait usage de la compétence de prélever un impôt personnel, une faible diminution des recettes. Le rendement de cet impôt était, pour toutes les communes du canton, de l'ordre de 210 000 francs en l'an 2006.

Par ailleurs, il conviendrait en réalité de considérer l'ensemble des charges induites pour la perception de l'impôt, ce qui amènerait probablement à conclure actuellement déjà à des revenus nets inférieurs aux chiffres brutes des seules recettes fiscales découlant de l'impôt personnel. Ceci dit, l'abolition de cet impôt constituera pour les communes concernées en réalité une perte de recettes moins importante que la laisse supposer le montant nominal de 210 000 francs.

En outre, l'avant-projet de loi prévoit un délai transitoire pour les communes d'une année, ce qui leur permettra d'abolir l'impôt au courant de l'année 2009 et d'en tenir compte pour la préparation du budget 2010.

## 5. INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT-COMMUNES

Le présent projet a pour conséquence qu'une attribution communale disparaît par abandon de tâches. Il ne s'agit dès lors pas d'un transfert de tâche des communes à l'Etat. En outre, comme il a été démontré dans les chapitres précédents, ce changement intervient sur la base de considérations d'égalité de traitement et d'économies de la perception des redevances. Ces arguments permettent de justifier amplement l'abandon de cette tâche communale.

## 6. CONFORMITÉ DU PROJET AU DROIT DE RANG SUPÉRIEUR

Le présent projet de loi est conforme aux Constitutions fédérale et cantonale. Il ne rencontre aucune incompatibilité avec les actes de droit européen applicables aux cantons suisses en vertu des Accords bilatéraux.

## 7. REFERENDUMS LÉGISLATIF ET FINANCIER

La présente loi est soumise au referendum législatif (facultatif). Elle n'est en revanche pas soumise au referendum financier, même facultatif.

## 8. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Art. 1

L'article premier comporte l'abrogation de l'article 14 LICo, à savoir la base légale de la perception de l'impôt personnel. La modification de l'article 24 LICo n'est qu'une conséquence logique de la suppression de l'article 14, car la teneur actuelle de l'article 24 LICo contient à la fois un renvoi à l'article 14 qu'à l'article 23 LICo, compte tenu du fait que la perception de l'impôt personnel devait également se faire moyennant un règlement communal. Le renvoi à l'article 14 doit donc être éliminé de l'article 24 LICo.

### Art. 2

Etant donné que le processus de préparation des budgets communaux commence également très tôt dans les communes, la présente modification législative risque de ne pas passer en force à temps pour la prise en compte dans les budgets 2009. Aussi, le présent projet propose d'accorder aux communes un délai transitoire d'une année pour abolir, le cas échéant, l'impôt personnel. Au-delà de ce délai, les règlements communaux relatifs à la perception d'un impôt personnel qui subsisteraient encore deviendraient caducs par l'effet de la loi.

Nous vous invitons à adopter ce projet de loi consistant à réviser partiellement la loi sur les impôts communaux.

## BOTSCHAFT Nr. 78 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Gemeindesteuern (Aufhebung der Personalsteuer)

24. Juni 2008

Wir unterbreiten Ihnen hiermit eine Botschaft zu einem Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Gemeindesteuern (GStG) (SGF 632.1), in dem es vor allem darum geht, die Personalsteuer aufzuheben.

### 1. NOTWENDIGKEIT DIESER TEILREVISION

Mit diesem Gesetzesentwurf wird der Motion Nr. 155.06 Denis Boivin / Guy-Noël Jelk (TGR 2007 S. 951), in der die Aufhebung der Personalsteuer verlangt wurde, Folge gegeben. Die Motion ist vom Grossen Rat am 11. September 2007 mit 62 Stimmen und ohne Gegenstimmen oder Enthaltungen für erheblich erklärt worden.

Die Verfasser der Motion machten geltend, dass die Personalsteuer veraltet sei und ihre Einnahmen unbedeutend seien. Sie stiessen sich ausserdem an den Steuerbefreiungstatbeständen, die unter anderem das Alter, das Geschlecht und den Zivilstand der Personen berücksichtigen.

Vor allem die Tatsache, dass eingetragene Partner nicht von dieser Steuer befreit werden – eine Wahl, die der Gesetzgeber traf, als er die freiburgische Gesetzgebung an das Gesetz über die eingetragene Partnerschaft anpasste – war Anlass für diesen Vorstoss. Einige Personen waren der Ansicht, dass es kaum noch vertretbar sei, verheiratete Frauen von der Personalsteuer zu befreien, dass es hier jedoch in Wirklichkeit um die Personalsteuer als solche gehe, die in Frage gestellt werden müsse.

### 2. DIE GEGENWÄRTIGE SITUATION

Bei der gesetzlichen Grundlage, die es den Gemeinden bisher ermöglichte, eine Personalsteuer zu erheben, handelt es sich um Artikel 14 des Gesetzes über die Gemeindesteuern (GStG) (SGF 632.1). Diese Bestimmung lautet wie folgt:

#### Art. 14 Personalsteuer

<sup>1</sup> Die Gemeinden können eine auf sämtliche Steuerpflichtigen (natürliche oder juristische Personen), die in der Gemeinde wohnhaft sind oder sich hier seit mehr als drei Monaten aufhalten, anwendbare Personalsteuer erheben.

<sup>2</sup> Diese Steuer kann auf 5 Franken bis 50 Franken festgesetzt werden.

<sup>3</sup> Von der Personalsteuer sind befreit:

- a) Personen, die das 20. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben;
- b) verheiratete Frauen;
- c) Lehrlinge und Studenten ohne steuerbares Einkommen;
- d) offensichtlich unbemittelte Personen.

<sup>4</sup> Es findet keine interkommunale Verteilung der Personalsteuer statt.

Gegenwärtig greifen nicht mehr viele Gemeinden auf diese Steuer zurück. Nur noch 6 Gemeinden verfügen über ein Reglement, das ihnen das Erheben einer Personalsteuer ermöglicht. Die Anzahl Gemeinden, die von diesem Gesetzesentwurf direkt betroffen sind, ist somit eher tief und der Steuerertrag ist nicht sehr bedeutend,

vor allem im Vergleich mit den durch die Erhebung verursachten Kosten.

Anhand der Rechnung 2006 lässt sich Folgendes feststellen: Der Ertrag dieser Steuer belief sich für die 6 Gemeinden, die sie erhoben, auf insgesamt 210 000 Franken. Es handelt sich um die Gemeinden Auboranges, Courgevaux, Ecublens, Gempnach, Jaun und Murten. Bei der grössten Gemeinde lagen die Einnahmen in der Grössenordnung von 150 000 Franken, bei der kleinsten bei 4000 Franken.

### **3. MEINUNGSUSTAUSCH MIT DEM FREIBURGER GEMEINDEVERBAND**

In Anbetracht dessen, dass es sich um eine rein kommunale Steuer handelt, war dem Staatsrat daran gelegen, die Meinung des Freiburger Gemeindeverbands zu einer allfälligen Aufhebung von Artikel 14 GStG einzuholen, und konsultierte ihn dazu im Herbst 2006. In seiner Stellungnahme äusserte sich der Freiburger Gemeindeverband dahingehend, dass dieser Steuer nicht mehr viel Bedeutung zukomme und ihre Aufhebung daher vertretbar scheine, wobei die Autonomie der betreffenden Gemeinden jedoch vorbehalten bleibe.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Argumente, die für eine Aufhebung der Personalsteuer sprechen, namentlich der geringe Betrag der Steuer, die wenigen Gemeinden, die auf diese Steuereinnahmen zurückgreifen, die Regelung der Steuerbefreiung und die Kosten für die Erhebung der Steuer, sich gegenüber dem Anliegen, den Gemeinden, die es wünschen, die Erhebung dieser Steuer weiterhin zu ermöglichen, durchsetzen. Den wenigen betroffenen Gemeinden bieten sich sicherlich andere Möglichkeiten, den Wegfall dieser Einnahmen kompensieren zu können. Zudem war der Fortbestand dieser Ressource, nachdem die Motion im September 2007 für erheblich erklärt worden war, offensichtlich nicht mehr gewährleistet. Die Gemeinden hatten somit Gelegenheit, sich auf diese bescheidenen Steuerausfälle vorzubereiten.

### **4. DIE FINANZIELLEN AUSWIRKUNGEN DES ENTWURFS**

Dieser Entwurf zieht keine neuen Ausgaben nach sich, weder für den Staat, noch für die Gemeinden. Für die Gemeinden, die von ihrer Kompetenz, eine Personalsteuer zu erheben, Gebrauch gemacht haben, ist er jedoch mit einem geringen Einnahmeausfall verbunden. Der Ertrag aus dieser Steuer belief sich im Jahr 2006 für alle Gemeinden des Kantons zusammen auf rund 210 000 Franken.

Tatsächlich müsste man jedoch auch die gesamten Ausgaben, die mit der Erhebung dieser Steuer eingehen, berücksichtigen. Dies würde wahrscheinlich bereits heute dazu führen, dass die Nettoeinnahmen unter dem Bruttoertrag aus der Personalsteuer liegen. Mit anderen Worten hätte die Aufhebung dieser Steuer für die betroffenen Gemeinden in Wirklichkeit einen geringeren Ertragsausfall zur Folge, als es der Nominalwert von 210 000 Franken annehmen lässt.

Im Vorentwurf ist für die Gemeinden zudem eine Übergangsfrist von einem Jahr vorgesehen. Sie haben somit die Möglichkeit, die Steuer im Laufe des Jahres 2009 aufzuheben und dies bei der Vorbereitung des Voranschlags 2010 zu berücksichtigen.

### **5. AUSWIRKUNGEN DES ENTWURFS AUF DIE AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN DEM STAAT UND DEN GEMEINDEN**

Dieser Entwurf hat zur Folge, dass eine Zuständigkeit der Gemeinden durch Aufgabenverzicht aufgehoben wird. Es handelt sich somit nicht um die Übertragung von Gemeindeaufgaben an den Staat. Wie in den vorherigen Kapiteln aufgezeigt wurde, erfolgt diese Änderung aufgrund von Überlegungen zur Gleichbehandlung und zur Wirtschaftlichkeit der Abgabenerhebung. Die aufgeführten Argumente rechtfertigen die Aufhebung dieser Gemeindeaufgabe bei Weitem.

### **6. DIE ÜBEREINSTIMMUNG DES ENTWURFS MIT DEM ÜBERGEORDNETEN RECHT**

Dieser Gesetzesentwurf entspricht der Bundes- und der Kantonsverfassung. Er verstösst auch nicht gegen Erlasse des europäischen Rechts, die aufgrund von bilateralen Abkommen für Schweizer Kantone gelten.

### **7. GESETZES- UND FINANZREFERENDUM**

Dieser Gesetzesentwurf untersteht dem (fakultativen) Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum, auch nicht dem fakultativen.

### **8. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN**

#### *Art. 1*

Artikel 1 enthält die Aufhebung von Artikel 14 GStG, der gesetzlichen Grundlage für die Erhebung der Personalsteuer. Die Änderung von Artikel 24 GStG ist lediglich eine logische Folge der Aufhebung von Artikel 14. Der geltende Artikel 24 GStG enthält sowohl einen Verweis auf Artikel 14 als auch auf Artikel 23 GStG, da auch die Erhebung der Gemeindesteuer in einem Gemeindereglement festgehalten sein muss. Der Verweis auf Artikel 14 muss daher aus Artikel 24 GStG entfernt werden.

#### *Art. 2*

In Anbetracht dessen, dass der Prozess zur Vorbereitung des Gemeindevoranschlags in den Gemeinden sehr früh in Angriff genommen wird, besteht die Gefahr, dass diese Gesetzesänderung nicht rechtzeitig in Kraft tritt, um in den Voranschlägen für 2009 berücksichtigt zu werden. Daher wird in diesem Entwurf vorgeschlagen, den Gemeinden eine Übergangsfrist von einem Jahr einzuräumen, um die Personalsteuer gegebenenfalls aufzuheben. Nach Ablauf dieser Frist werden die Gemeindereglemente, die noch in Kraft sind, von Gesetzes wegen hinfällig.

Wir laden Sie ein, diesen Gesetzesentwurf über eine Teilrevision des Gesetzes über die Gemeindesteuern anzunehmen.

## Loi

du

### **modifiant la loi sur les impôts communaux (abolition de l'impôt personnel)**

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu la motion N° 155.06 Denis Boivin/Guy-Noël Jelk (suppression de l'impôt personnel) prise en considération par le Grand Conseil le 11 septembre 2007;

Vu le message du Conseil d'Etat du 24 juin 2008;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

#### **Art. 1**

La loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux (RSF 632.1) est modifiée comme il suit:

##### *Art. 14*

*Abrogé*

##### *Art. 24* Règlements communaux

Les impôts et taxes prévus à l'article 23 font l'objet d'un règlement communal soumis à l'approbation de la Direction en charge des communes.

#### **Art. 2**

Les règlements communaux prévoyant un impôt personnel devront être abrogés au plus tard une année après l'entrée en vigueur de la présente loi. Passé ce délai, ils deviendront caducs par l'effet de la loi.

## Gesetz

vom

### **zur Änderung des Gesetzes über die Gemeindesteuern (Aufhebung der Personalsteuer)**

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Motion Nr. 155.06 Denis Boivin/Guy-Noël Jelk (Aufhebung der Personalsteuer), die vom Grossen Rat am 11. September 2007 erheblich erklärt worden ist;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 24. Juni 2008;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **Art. 1**

Das Gesetz vom 10. Mai 1963 über die Gemeindesteuern (SGF 632.1) wird wie folgt geändert:

##### *Art. 14*

*Aufgehoben*

##### *Art. 24* Gemeindereglemente

Die in Artikel 23 vorgesehenen Steuern und Taxen bilden Gegenstand eines Gemeindereglements, das der für die Gemeinden zuständigen Direktion zur Genehmigung unterbreitet werden muss.

#### **Art. 2**

Gemeindereglemente, die eine Personalsteuer vorsehen, müssen spätestens ein Jahr nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgehoben werden. Nach Ablauf dieser Frist werden sie von Gesetzes wegen hinfällig.

**Art. 3**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup> La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

**Art. 3**

<sup>1</sup> Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

<sup>2</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.