



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Nadine Gobet / Patrice Morand
Amnistie fiscale cantonale

2013-GC-107

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 12 novembre 2013 (*BGC* p. 376), les députés Nadine Gobet et Patrice Morand relèvent que le dispositif actuel d'amnistie individuelle n'est pas suffisamment attractif et qu'une procédure simplifiée devrait être mise en place pour les personnes physiques et morales. Ils demandent l'élaboration d'un projet de modification de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD) rendant les annonces attractives et simples pour tous les contribuables du canton de Fribourg. Selon les motionnaires, le modèle jurassien pourrait servir de base de réflexion, notamment pour les taux d'imposition à retenir.

D'un point de vue financier, les motionnaires sont d'avis que cette régularisation fiscale engendrerait des rentrées financières importantes et que cela entrerait dans le cadre de la mesure structurelle no 53 nommée « Examen de l'opportunité de l'action d'une amnistie fiscale cantonale dans la perspective d'une levée du secret bancaire pour les contribuables imposés en Suisse ».

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Remarques générales

Le Conseil d'Etat apporte tout d'abord les précisions suivantes :

La dernière amnistie en Suisse remonte à 1969. Il s'agissait d'une amnistie générale. Dans ce cadre, les autorités fiscales n'imposaient pas les avoirs au noir nouvellement déclarés et aucune amende n'était infligée. Le contribuable devait toutefois indiquer l'ensemble de ses éléments fiscaux dans sa déclaration d'impôt de 1969, augmentant ainsi sa facture fiscale ordinaire. Les avoirs non déclarés ont ainsi été « blanchis » et simplement réintégrés aux éléments imposables. L'amnistie était limitée dans le temps et elle a permis de faire ressurgir dans notre canton des capitaux pour un montant total de l'ordre de 334 millions de francs.

La loi fédérale sur la simplification du rappel d'impôt en cas de succession et sur l'introduction de la dénonciation spontanée non punissable est entrée en vigueur en 2010. Elle peut être assimilée à une amnistie fiscale non gratuite ancrée de façon permanente dans la loi fiscale. Elle permet, d'une part, aux héritiers de révéler une soustraction d'impôt du défunt et, d'autre part, au contribuable de révéler, une fois dans sa vie, ses propres soustractions d'impôt sans qu'ils ne soient punis d'une amende. Elle est non gratuite étant donné que les héritiers ou le contribuable doivent payer les impôts soustraits, durant les trois, respectivement les dix dernières années ainsi que les intérêts moratoires. Malgré l'absence d'amende, la décision de venir se mettre à jour auprès des autorités fiscales reste néanmoins une décision difficile à prendre pour les contribuables car, dans la très grande majorité des cas, ils n'ont pas les connaissances nécessaires pour calculer seuls le montant des impôts et des intérêts moratoires dus.

C'est dans le contexte de l'entrée en vigueur du rappel d'impôt simplifié et de la dénonciation spontanée non punissable en 2010 que l'amnistie fiscale jurassienne a vu le jour, un de ses objectifs étant de permettre aux contribuables de calculer de façon aisée le montant d'impôts que lui réclamera le fisc en cas de dénonciation spontanée. L'amnistie ne s'applique qu'aux personnes physiques et non pas aux personnes morales. Son mécanisme peut se résumer comme suit : le contribuable annonce via un formulaire tous ses avoirs non déclarés. Selon son statut (i.e. héritier ; salarié ou rentier ; indépendant, agriculteur ou salarié-actionnaire), des taux de 4 %, 13 % ou de 23 % s'appliquent à la fortune non déclarée la plus haute des trois dernières années précédant le décès (pour les héritiers), respectivement des dix dernières années (pour les autres catégories de contribuables). Le montant ainsi calculé correspond au montant d'impôt à rappeler et couvre l'ensemble de l'impôt sur le revenu et la fortune soustraits sur les plans communal, cantonal, fédéral direct et ecclésiastique. L'administration fiscale jurassienne doit néanmoins instruire le dossier aux fins de l'impôt fédéral direct, ce dernier devant être calculé et reversé à l'Administration fédérale des contributions (AFC) selon la législation fédérale en vigueur. Une exonération générale est accordée pour les montants non déclarés inférieurs à 51'000 francs de fortune (cas bagatelles). L'amnistie jurassienne arrivera à son terme à la fin de 2014 et a fait, à ce jour, réapparaître dans le canton du Jura des capitaux pour un montant de l'ordre de 228 millions de francs et généré des recettes fiscales totales de 21.7 millions de francs (dont 2.2 millions de francs d'impôt fédéral direct).

On note encore que la compatibilité de l'amnistie jurassienne avec la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) n'a pas fait l'objet de contestations.

2. Amnistie fiscale

L'opportunité de mettre sur pied dans notre canton une amnistie fiscale a été analysée par le Conseil d'Etat conformément à ce que prévoit la mesure structurelle no 53 nommée « Examen de l'opportunité de l'action d'une amnistie fiscale cantonale dans la perspective d'une levée du secret bancaire pour les contribuables imposés en Suisse ».

Cette analyse peut se résumer comme suit :

Une amnistie fiscale est critiquable sous l'angle éthique dans la mesure où les fraudeurs sont « mieux » traités que les contribuables ayant toujours respecté les lois. A cet argument, on peut objecter qu'aucune amnistie n'a été mise sur pied depuis 45 ans et que l'amnistie, telle qu'elle est proposée par le canton du Jura, n'est pas gratuite mais prévoit un système de régularisation simplifié et forfaitaire.

Compte tenu de l'évolution observée sur le plan international, de la volonté du Conseil fédéral d'aller de l'avant avec un système d'échange automatique d'informations selon les standards de l'OCDE, de la réforme du droit fiscal pénal, il est constaté une sérieuse tendance à l'effritement du secret bancaire et cela ne devrait vraisemblablement pas s'inverser. Cette évolution est aussi ressentie par les contribuables qui n'ont pas déclaré tous leurs avoirs. Ainsi, la mise en place d'un système d'annonce attractif et simple devrait encourager ces contribuables à régulariser leur situation sur le plan fiscal ce qui générerait ainsi des recettes fiscales supplémentaires.

Une estimation de ces recettes demeure toutefois difficile et hasardeuse. L'ampleur de la fraude dans le canton de Fribourg n'est pas connue et les taux auxquels les avoirs annoncés seraient

imposés ne sont pas encore déterminés. De plus, le niveau de ces taux est aussi de nature à influencer le comportement des fraudeurs. Cela étant dit, si l'on admet l'hypothèse de travail selon laquelle la fortune non déclarée dans notre canton est de l'ordre de 3 % à 6 % de la fortune totale imposable en 2011 (i.e. env. 24 milliards de francs), on peut estimer le montant des avoirs non déclarés entre 600 millions et 1.2 milliard de francs. Si l'on retranche de ces montants les avoirs déjà annoncés spontanément au Service cantonal des contributions (SCC) depuis 2010, la fortune non déclarée peut être estimée entre 400 millions et 1,1 milliard de francs. Si l'on admet que la moitié des fraudeurs profitent de l'amnistie pour se mettre à jour et que leurs avoirs seront imposés à un taux moyen de l'ordre de 8 % (taux qui ne préjuge en rien des taux retenus dans le cadre de l'amnistie), les recettes supplémentaires peuvent être estimées entre 17 et 46 millions de francs. De telles recettes fiscales supplémentaires ne sont pas négligeables dans le contexte actuel de détérioration des perspectives financières de l'Etat.

Aussi, compte tenu de ce qui précède et après discussion avec l'Association des communes fribourgeoises ainsi que l'examen du modèle d'amnistie jurassien, le Conseil d'Etat se déclare favorable à la mise sur pied d'un système d'annonce attractif et simple sur la base du modèle jurassien, avec trois taux différents applicables aux trois catégories de contribuables suivants : i) héritier, ii) salarié ou rentier, iii) indépendant, agriculteur ou salarié-actionnaire. Ces taux seront appliqués sur la fortune non déclarée la plus élevée des trois dernières années précédant le décès pour les héritiers (avec imposition dans le chef du défunt) et des dix dernières années pour les autres catégories de contribuables.

Pour l'heure, il n'est cependant pas possible de se prononcer sur les taux à mettre en œuvre. Les taux d'imposition du revenu et de la fortune des personnes physiques dans le canton du Jura étant plus élevés que les taux fribourgeois, il n'est pas possible de reprendre tels quels les taux jurassiens. Un taux trop bas aurait pour conséquence d'obtenir des situations inacceptables même dans le cadre d'une amnistie (i.e. véritable cadeau au fraudeur) et un taux trop haut aurait pour conséquence de décourager les dénonciateurs et l'effet escompté par l'amnistie ne serait pas atteint en termes de rentrées fiscales. Ainsi, des analyses complémentaires doivent encore être effectuées sur ce point.

Pour les cas bagatelles, qu'il faudra encore définir, le contribuable sera amnistié sans conséquence fiscale pour lui.

L'amnistie aura une durée de trois ans. Elle visera principalement à faire apparaître les avoirs et dépôts bancaires non déclarés. Le montant d'impôt calculé devra couvrir l'impôt communal, cantonal, ecclésiastique ainsi que l'impôt fédéral direct. La facturation de l'impôt et sa perception seront assurées par le SCC qui effectuera ce travail sans frais pour les communes. Le SCC se chargera aussi, toujours sans frais, de répartir l'impôt entre les différents bénéficiaires selon des règles qui restent à définir, sauf pour ce qui concerne l'impôt fédéral direct.

En effet, l'amnistie ne pourra pas s'appliquer à l'impôt fédéral direct, pour lequel les dispositions fédérales sur la dénonciation spontanée non punissable (art. 175 al. 3 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct [LIFD]) et le rappel d'impôt simplifié pour les héritiers (art. 153a LIFD) resteront applicables. Par conséquent, les montants d'impôts rappelés concernant l'impôt fédéral direct devront être calculés par le SCC selon les règles en vigueur actuellement, ce qui nécessitera une collaboration du contribuable pour la détermination de la fortune et du revenu soustraits. Pour les contribuables actionnaires, il n'est pas exclu que cette procédure permette de mettre à jour des cas de prestations appréciables en argent qui auraient été octroyées par la société.

Dans une telle hypothèse, il faut noter que l'amnistie ne s'appliquera ni au rappel d'impôt sur les bénéficiaires dans le chef de la société, ni à la reprise au niveau de l'impôt anticipé. Ce dernier sera par ailleurs dû définitivement, sans possibilité de remboursement (art. 23 de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé [LIA ; RS 642.21]).

Compte tenu des éléments qui précèdent et contrairement à ce que demandent les motionnaires, le Conseil d'Etat est d'avis que l'amnistie ne peut pas être applicable aux personnes morales, étant donné que les cas de soustraction d'impôt sur les bénéficiaires commis par une personne morale auront souvent des implications en matière d'impôt anticipé. Or, compte tenu du montant élevé de l'impôt anticipé (prestations à l'actionnaire imposées au taux de 35 %, voire de 53,84% dans l'hypothèse où la société ne répercute pas l'impôt sur les actionnaires), il n'est pas envisageable de l'inclure dans un système d'annonce simplifié. On rappellera d'ailleurs que le canton du Jura n'applique pas son amnistie aux personnes morales.

Il faut enfin relever que les motionnaires demandent de modifier la LICD afin de mettre en œuvre l'amnistie fiscale. Etant donné que le système d'annonce simplifié à trois taux englobera, comme déjà mentionné, l'impôt communal, cantonal, ecclésiastique et l'impôt fédéral direct et que la facturation et sa perception seront assurées par le SCC qui se chargera de répartir l'impôt entre les différents bénéficiaires, il n'est toutefois pas certain que la seule modification de la LICD soit suffisante. De plus amples analyses sont encore nécessaires afin de déterminer le taux et les bases légales devant être modifiées.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose :

- a) de fractionner la motion ;
- b) d'accepter la motion en ce qui concerne les personnes physiques ;
- c) de rejeter la motion en ce qui concerne les personnes morales ;
- d) pour le cas où le fractionnement ne serait pas accepté par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

30 septembre 2014