Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur
un train de mesures visant à renforcer les modalités de taxation et de perception

(Du 14 septembre 2005)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

La problématique du paiement tardif de l'impôt par certain-e-s contribuables a mobilisé les médias, les élu-e-s politiques et les citoyen-ne-s, durant l'hiver précédant les dernières élections cantonales. Outre les coûts de trésorerie non négligeables qui en résultent, la crédibilité de l'Etat est sérieusement ébranlée par les rumeurs – fondées ou non - que suscitent ces retards. Le Conseil d'Etat entend procéder à une réforme de la fiscalité durant la présente législature, réforme dont le Grand Conseil sera invité à débattre en 2007, déjà. Toutefois, il importe d'agir dès maintenant. A cet effet, en juin dernier, le Conseil d'Etat a chargé le Département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF) de préparer un train de mesures urgentes, dans le cadre de la législation en vigueur, pour le 1er janvier 2006, de lancer sans tarder des réflexions d'ensemble sur notre système fiscal et d'examiner, dans ce contexte notamment, la question de la perception à la source.

D'abord, le présent rapport décrit les objectifs visés par le dispositif qui sera mis en place dès le 1er janvier 2006 pour renforcer, d'une part, le processus de taxation et de perception, d'autre part, revoir l'octroi des remises de l'impôt. Il fait ensuite état de moyens complémentaires qui sont actuellement étudiés par le DJSF et qui exigeront, s'ils sont réalisables, des modifications de la compétence de votre Autorité. Il en est ainsi, par exemple, de mesures disciplinaires prises à l'encontre de titulaires de la fonction publique en demeure ou de l'introduction d'une majoration sur les tranches impayées. Ce rapport d'information fait encore un état des problèmes légaux et techniques que soulèvent l'imposition et la perception à la source. Enfin, il vous propose le classement d'une motion.

I. INTRODUCTION

Le paiement tardif des impôts par certain-e-s contribuables suscite de réelles préoccupations. Ces retards génèrent des coûts de trésorerie non négligeables pour l'Etat et portent atteinte à l'équité entre les contribuables.

Au début mars 2005, plus de 28.000 contribuables (28%) n'avaient pas entièrement payé leurs acomptes d'impôt 2004, pour un montant de 78 millions de francs, représentant

environ 15% de l'impôt facturé. Ce montant comprend uniquement les tranches impayées 2004, à l'exclusion des créances ouvertes pour les périodes fiscales antérieures, dans le cadre d'arrangements ou non, voire de poursuites. Au total, le montant des créances ouvertes pour l'impôt des personnes physiques, toutes années fiscales confondues, s'élevait à 172 millions de francs.

Dans ce contexte, il n'est donc pas étonnant que cette problématique ait mobilisé les médias, les élu-e-s politiques et les citoyen-ne-s, durant l'hiver précédant les dernières élections cantonales. Comme en témoignent les nombreux courriers de contribuables indigné-e-s adressés aux autorités cantonales à la même époque, la crédibilité de l'Etat est sérieusement ébranlée par les rumeurs – fondées ou non - que suscitent ces retards.

Il est donc urgent d'agir. C'est pourquoi, pour restaurer la confiance de la population envers les autorités, le Conseil d'Etat a, dès son entrée en fonction, chargé le Département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF) – ci-après le département - d'étudier et de proposer la mise en œuvre d'un train de mesures, dans le cadre de la législation en vigueur, à partir du 1er janvier 2006. Il a également décidé d'en informer, dans les plus brefs délais, le Grand Conseil. Enfin, des réflexions sont en cours pour imaginer des moyens d'action supplémentaires visant à renforcer les moyens d'intervention des services de l'Etat à l'encontre des retardataires. Il n'est pas exclu, à cet effet, que le Conseil d'Etat saisisse ultérieurement le Grand Conseil de modifications de lois.

Le Conseil d'Etat entend aller plus loin que le présent rapport. Durant la présente législature, il envisage une réforme plus générale de notre système fiscal. C'est pourquoi le Conseil d'Etat estime qu'il est essentiel d'évaluer toutes les propositions de loi et les interventions en suspens devant votre Autorité, que ce soit en matière de rabais d'impôts ou de perception à la source, dans une réflexion plus large et plus globale sur le dispositif de taxation et de perception. Car, dans l'intérêt de l'Etat, il importe d'assurer la cohérence d'ensemble de notre système et d'éviter de le déstabiliser par des mesures prises au coup par coup, comme le chef du DJSF a eu l'occasion de l'expliquer à la commission fiscalité du Grand Conseil, le 19 août, et au Grand Conseil, les 30 et 31 août 2005.

II. LES TRANCHES, BASES DE L'ENCAISSEMENT DE L'IMPOT

A titre liminaire, rappelons que le passage au système postnumerando a modifié les modalités d'encaissement de l'impôt direct des personnes physiques. Selon ce système, le facteur temps est pris en compte de trois manières distinctes:

– la *période fiscale* est la période pour laquelle l'impôt est dû; elle correspond, en règle générale, à l'année civile;

– la *période de calcul* est la période au cours de laquelle est réalisé le revenu imposable; elle correspond, elle aussi, à l'année civile;

– la *période de taxation* est la période durant laquelle la taxation est arrêtée; elle débute à la date-butoir de retour de la déclaration d'impôt et s'achève, en principe, à la fin de l'année; elle peut s'étendre au-delà du 31 décembre, selon les situations.

La taxation pour une période fiscale donnée est déterminée sur la base du revenu acquis au cours de cette même période: la *période fiscale* et la *période de calcul* coïncident. Dans le système praenumerando, la taxation était calculée sur un revenu présumé. La *période de calcul* précédait alors la *période fiscale*.

Le passage du système praenumerando au système postnumerando a entraîné un décalage d'une année de la *période de taxation,* celle-ci n'intervenant qu'après la réalisation du revenu déterminant.

Ce décalage de la taxation dans le temps a engendré des problèmes de perception et de comptabilisation. Pour les personnes physiques, la perception s'effectue au moyen d'acomptes calculés sur une évaluation provisoire de l'impôt de l'année en cours. Sont en conséquence comptabilisés la perception provisoire, les bordereaux-soldes de la taxation de l'année précédente et un certain nombre de correctifs. Il en résulte dès lors que les comptes de l'Etat sont toujours établis sur la base de ce qui est évalué et facturé et non de ce qui doit être encaissé sur la base de la taxation. A titre d'exemple, si l'on se réfère au rapport de gestion 2004 du Département des finances et des affaires sociales, le produit de l'impôt direct des personnes physiques comptabilisé dans les comptes 2003 s'élève à 503,2 millions de francs, tandis que la taxation 2003 représente une somme de 497,5 millions de francs.

Selon les articles 225 et 226 de la loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000, les tranches d'impôt dues, durant la période fiscale, sont des acomptes calculés sur la base de la dernière décision de taxation ou sur le montant d'impôt probable pour la période fiscale en cours. Ces tranches permettent d'assurer une perception provisoire de l'impôt dont la taxation n'est pas encore arrêtée. A l'heure actuelle, l'invitation à payer la tranche d'impôt que le contribuable reçoit ne constitue pas une décision et n'est donc pas susceptible de réclamation ou de recours, ce qui semble exclure l'exécution forcée. Un intérêt moratoire peut être perçu sur les tranches impayées ou payées tardivement, comme le prévoit l'article 229, alinéa 2, LCdir.

Ces éléments démontrent qu'il est nécessaire de revoir le dispositif de perception des impôts directs prévus par la LCdir, pour introduire un recouvrement, à l'échéance, par voie de poursuites. Le département étudie, en ce moment, les possibilités en la matière. Elles pourraient nécessiter une révision législative. Afin de ne pas perdre de temps, le Conseil d'Etat a examiné d'autres pistes entrant dans le système et le cadre légal en vigueur.

III. MESURES MISES EN ŒUVRE DANS LE CADRE DE LA LEGISLATION ACTUELLE

Le Conseil d'Etat a adopté un train de mesures urgentes, dans le cadre de la LCdir, qui sera mis en œuvre dès le 1er janvier 2006. Quatre d'entre elles visent à renforcer le secteur de la perception. Il s'agit de:

– Augmenter le taux de l'intérêt moratoire;

– Envoyer un rappel ciblé pour les tranches impayées;

– Modifier les règles concernant les facilités de paiement;

– Appliquer l'intérêt compensatoire à charge des personnes physiques.

Ce dispositif est complété par sept mesures dans le domaine de la taxation:

– Limiter strictement les délais de dépôt des déclarations;

– Réduire le délai de production des pièces justificatives;

– Taxer plus rapidement et d'office si nécessaire;

– Traiter en priorité les déclarations fiscales des contribuables en demeure;

– Accélérer le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication;

– Renforcer les échanges d'information entre les services de l'Etat;

– Améliorer la communication avec les contribuables.

En outre, le département invitera les membres de la fonction publique à s'acquitter de leurs obligations fiscales, par analogie au courrier adressé aux membres du Grand Conseil, en juillet 2005.

1. Mesures touchant la perception

Mesure 1 - Augmenter le taux de l'intérêt moratoire

Pour rappel, l'intérêt moratoire est ancré à l'article 235 LCdir. Il correspond à une compensation financière due par un contribuable pour non-paiement ou paiement partiel, à l'échéance des tranches, du décompte final provisoire ou final. Cet intérêt vise à assurer l'équité entre les contribuables.

L'intérêt compensatoire prévu à l'article 234 LCdir est inclu dans le décompte final. Il est versé au contribuable sur les montants d'impôts perçus en trop depuis leur paiement jusqu'au décompte final. Il est à charge du contribuable sur les montants d'impôts dus sur la base de la taxation définitive, à compter du terme général d'échéance.

L'article 233 LCdir autorise enfin un contribuable à effectuer des paiements volontaires. Dans ce cas, un intérêt rémunératoire, en vertu de l'article 236 LCdir, est versé au contribuable qui s'acquitte de paiements volontaires dont le montant est supérieur à l'impôt définitivement dû. Il est modeste, afin que l'Etat ne soit pas utilisé par les contribuables en tant qu'établissement financier.

Ces taux sont fixés par le Conseil d'Etat pour chaque année civile. Actuellement l'intérêt moratoire est calculé à 4,5% l'an, comme l'intérêt compensatoire à charge du contribuable appliqué aux personnes morales. L'intérêt rémunératoire et l'intérêt compensatoire en faveur des contribuables sont calculés à 1,5%, ceci afin de pas favoriser les contribuables par rapport aux comptes courants bancaires, comme nous l'avons relevé plus haut. Le taux de 4,5% est d'ailleurs proche des taux débiteurs des comptes courants et celui de 1,5% des taux créditeurs.

Le taux débiteur pratiqué à Neuchâtel est l'un des plus élevés parmi les cantons. Il en est de même de l'écart entre le taux débiteur et le taux créditeur. Il demeure toutefois assez attractif par rapport aux taux des comptes bancaires. Surtout, il est nettement plus favorable que celui des crédits à la consommation.

Le Conseil d'Etat a décidé d'augmenter fortement l'intérêt moratoire pour dissuader les contribuables qui font de l'Etat leur établissement de crédit. Cette solution présente l'avantage de pénaliser très directement le paiement tardif des tranches. Pour rendre le taux moins attractif que celui des comptes-courants, le Conseil d'Etat a décidé d'élever l'intérêt moratoire à 10%, à partir du 1er janvier 2006. En comparaison, les taux pratiqués pour les crédits à la consommation s'élèvent à 8-10%.

Toutefois, un taux élevé pénalise les contribuables confronté-e-s à de réelles difficultés financières, notamment celles et ceux qui prennent la peine de conclure des arrangements. Afin d'atténuer cet effet pervers, le département examine deux démarches.

La première consiste à faire du taux de l'intérêt moratoire un élément propre de l'arrangement. L'intérêt moratoire à taux élevé serait perçu sur les tranches impayées à l'échéance. Dans le cadre des arrangements, qui ne concernent pas les tranches de l'année fiscale en cours mais les créances en suspens des années fiscales antérieures, l'intérêt moratoire serait en revanche prélevé à un taux plus faible. La seconde démarche consiste à augmenter le montant d'intérêt de peu d'importance qui n'est pas perçu. De 20 francs par période fiscale, ce montant peut être porté à 50 francs, voire à un montant plus élevé suivant le taux retenu pour l'intérêt moratoire. Ainsi, la grande majorité des contribuables, dont la dette fiscale est peu importante ou dont l'acquittement du retard fiscal nécessite un arrangement à court terme, ne seraient guère touché-e-s par la hausse du taux. Rappelons aussi que les contribuables émargeant à l'aide sociale bénéficient, aujourd'hui encore, le plus souvent d'une remise fiscale. Nous reviendrons plus loin sur cette problématique puisqu'il conviendra également de modifier la pratique actuelle.

Mesure 2 – Envoyer un rappel ciblé pour les tranches impayées

La LCdir ne prévoit pas l'envoi de rappels systématiques pour les tranches d'impôt, mais elle n'exclut pas non plus cette possibilité. Pour l'année fiscale 2004, un test a été effectué en février 2005 par l'envoi d'un rappel à 100 contribuables importants. Cette démarche a été effectuée par l'office de perception, après entente avec le service des contributions. Pour ce dernier, un tel rappel est indispensable pour refuser d'accorder aux contribuables en demeure une prolongation de délai pour le dépôt de la déclaration fiscale ultérieure.

Les résultats de cette expérience sont, sans surprise, moindres puisque les courriers envoyés ont suscité peu de paiements. Ils ne justifient pas une généralisation des rappels et démontrent qu'on ne peut influencer, de la sorte et de manière décisive, les contribuables qui retardent volontairement le paiement de leur tranches.

Par ailleurs, outre le surcroît de travail administratif qu'elle générerait, une généralisation de ce rappel risque de brouiller encore davantage un système déjà fort complexe dans l'esprit des contribuables. En effet, chaque année, ces derniers-ères reçoivent déjà de l'office de perception: trois lots de tranches (dix bulletins de versement); un décompte intermédiaire et un décompte final pour l'impôt cantonal et communal; un acompte et un décompte final pour l'IFD; un acompte et un décompte final de contribution ecclésiastique.

A ceci s'ajoutent, le cas échéant: un bordereau d'intérêt moratoire, une sommation sur décompte final et intérêt moratoire pour l'impôt cantonal/communal et l'impôt fédéral direct (IFD). Ceci sans oublier que le service des contributions envoie, de son côté, la déclaration fiscale et la notification de taxation, d'une part, pour l'impôt cantonal et communal, d'autres part, pour l'IFD.

Toutes ces raisons ont amené le Conseil d'Etat à renoncer à des rappels généralisés. Il préfère cibler les contribuables qui prennent volontairement du retard dans le versement de leurs tranches et qui sollicitent des délais supplémentaires pour le dépôt de leur déclaration auprès du service des contributions. Le fait de lier ainsi l'octroi d'une prolongation de délai au versement des tranches a l'avantage de renforcer la cohérence du système de taxation et de perception, et de lutter plus efficacement contre les velléités de jouer avec les services fiscaux.

Mesure 3 - Modifier les règles concernant les facilités de paiement

Le Conseil d'Etat a également examiné les procédures relatives aux arrangements réglant le paiement des arriérés d'impôt. En principe, ces arrangements sont accordés aux contribuables sur demande motivée. Comme indiqué, ils ne concernent pas les tranches de l'année fiscale en cours, mais les créances en suspens des années fiscales antérieures. L'échelonnement des paiements peut aller jusqu'à 10 mois.

Une politique plus restrictive en matière d'arrangements n'aura guère d'incidences sur le paiement des tranches de l'année courante. Elle pourrait en revanche exercer quelques pressions sur les contribuables qui s'acquittent de leur dette fiscale au moment seulement où la menace des poursuites est imminente.

Aussi, le Conseil d'Etat a-t-il décidé de mettre simultanément en œuvre trois mesures: le refus d'octroi de facilités de paiement dans un cas de figure; la réduction des délais de paiement accordés dans le cadre des arrangements; le plafonnement du montant pouvant faire l'objet d'un arrangement.

Cette mesure permet à l'office de perception de refuser l'entrée en matière sur l'octroi d'un arrangement de paiement, lorsque le service des contributions se voit contraint de décider d'une taxation d'office.

En ce qui concerne l'abaissement des délais de paiement, le Conseil d'Etat entend réduire le nombre de mensualités acceptées à huit pour les arriérés de la première année fiscale, à six pour la deuxième année et à trois pour la troisième année. Par exemple, le premier arrangement serait accordé en huit mensualités, puis l'échéance finale serait réduite de deux, respectivement de trois mensualités pour les années fiscales suivantes. En cas de non-respect des arrangements, l'engagement des poursuites interviendra donc plus rapidement.

En ce qui concerne le plafonnement des montants, il faut constater que les créances ouvertes atteignent parfois des sommes considérables. Et il n'est pas rare qu'il s'agisse de contribuables qui ne sont pas réellement dans le besoin. Pour freiner de tels dérapages, l'Etat ne doit plus accepter d'arrangements lorsque la dette fiscale du contribuable pour l'impôt direct cantonal et communal dépasse 30.000 francs. En fixant la limite à ce niveau, le Conseil d'Etat ne remet pas en cause les arrangements accordés aux contribuables modestes qui ont de réelles difficultés à s'acquitter de l'impôt et qui font l'effort de régler leur dû au travers d'arrangements.

Mesure 4 - Appliquer l'intérêt compensatoire à charge des personnes physiques

Comme nous l'avons vu, la LCdir prévoit un intérêt compensatoire à charge du contribuable, lorsque les tranches perçues sont trop faibles en regard de la taxation définitive. Cet intérêt se calcule sur la différence entre l'impôt dû et la somme des tranches facturées, et cela pour la période courant du terme général d'échéance (par exemple, 31 mars 2005 pour l'année fiscale 2004) à la date l'envoi du décompte final.

Pour rappel, le Conseil d'Etat avait renoncé, à titre transitoire, à percevoir l'intérêt compensatoire à charge du contribuable pour l'année fiscale 2001, ceci en raison de l'introduction du système postnumerando et pour ne pas rendre ce dernier encore plus difficile à comprendre pour le contribuable ou son mandataire. Pour les périodes fiscales 2002 à 2005, il a ensuite décidé de ne l'appliquer que pour l'impôt des personnes morales.

La période transitoire arrivant à échéance, le Conseil d'Etat a décidé d'étendre l'intérêt compensatoire aux personnes physiques. En effet, l'intérêt compensatoire a pour but de rétablir l'égalité entre les contribuables qui reçoivent leur taxation et le décompte final rapidement, et celles ou ceux qui les reçoivent plus tardivement. Il contribue aussi à dissuader les contribuables de repousser dans le temps le moment de la taxation. Le Conseil d'Etat appliquera, à partir du 1er janvier 2006, un intérêt compensatoire de 4,5% à charge des contribuables et de 1,5% en leur faveur.

Rappelons que cet intérêt compensatoire n'a cependant aucun lien avec le paiement ponctuel des tranches puisqu'il ne court qu'à partir du terme général d'échéance, soit trois mois après l'échéance de la dernière tranche (31 décembre). Que la ou le contribuable paie régulièrement ses tranches ou qu'elle ou il s'en acquitte en une fois au terme général d'échéance (31 mars de l'année suivante), n'a aucune incidence sur le montant de l'intérêt compensatoire.

Pour les personnes morales, l'intérêt compensatoire à charge de la ou du contribuable n'est pas perçu si le montant est inférieur à 20 francs. Le Conseil d'Etat a décidé de porter ce seuil, pour toutes les catégories de contribuables, à 50, voire 80 ou 100 francs, de manière à éviter le prélèvement de l'intérêt pour les nombreux cas de peu d'importance.

2. Mesures touchant le domaine de la taxation

Mesure 5 - Limiter strictement les délais de dépôt des déclarations

Le règlement général d'application de la LCdir prévoit l'octroi de délais pour le dépôt des déclarations jusqu'à fin octobre. Le dépôt de déclarations après le 15 décembre (personnes physiques), délai prévu par le règlement général d'application de la loi sur les contributions directes (RELCdir), du 1er novembre 2000, n'entraîne qu'un rappel et un émolument supplémentaire très modeste. Le Conseil d'Etat a ainsi décidé de mettre en œuvre une pratique plus restrictive, notamment pour dissuader les contribuables qui seraient tentés de jouer avec les délais ou de gagner du temps. Ceci, combiné à la mesure 2 devrait permettre, dans bien des cas, de gagner plusieurs mois sur la procédure de recouvrement forcée.

Mesure 6 - Réduire le délai de production des pièces justificatives

Cette mesure complète la précédente. Dans certains cas, elle permet aussi de gagner plusieurs mois sur l'engagement des poursuites.

Mesure 7 - Taxer plus rapidement et d'office si nécessaire

Des contribuables doivent parfois être suivis par l'office de perception durant plusieurs mois, voire plusieurs années, sur la base d'une taxation provisoire. L'article 200 LCdir prévoit que la taxation peut être effectuée d'office si, malgré sommation, le contribuable ne satisfait pas à ses obligations de procédure ou si les éléments imposables ne peuvent être déterminés faute de données suffisantes.

Pour les situations prévues par ces dispositions, le Conseil d'Etat a chargé le service des contributions de procéder systématiquement à une taxation d'office plutôt qu'à une taxation provisoire. La taxation d'office offre deux avantages: premièrement et principalement, elle ouvre la voie à la procédure de poursuites, ce que ne permet pas la taxation provisoire; deuxièmement et plus accessoirement, elle laisse au contribuable la

possibilité de s'y opposer au moyen d'une réclamation, si elle apparaît manifestement inexacte. Le gain de temps sur la procédure de recouvrement forcée est, dans tous les cas, de plusieurs mois, voire de quelques années, même en cas de contestation.

Mesure 8 - Traiter en priorité les déclarations fiscales des contribuables en demeure

Le Conseil d'Etat a chargé l'office de perception de remettre au service des contributions, au début de chaque année ou en tout temps, un fichier des contribuables en demeure, répertoriés selon l'importance de la taxation ou des créances fiscales ouvertes. Le service des contributions aura ainsi la possibilité de procéder, en priorité, à la taxation de ces contribuables et, en particulier, de leur refuser une prolongation du délai de dépôt de la déclaration, comme le prévoit la mesure no. 2. Une rigueur accrue dans ce domaine devrait aussi permettre de gagner plusieurs mois sur la procédure de poursuites.

Mesure 9 – Accélérer le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication

La possibilité de remplir la déclaration d'impôts en ligne ou la mise en place d'une taxation assistée par ordinateur font déjà l'objet de réflexions au sein du DJSF.

Le Conseil d'Etat entend accélérer les études en cours et, pendant la présente législature, mettre à disposition du public et de l'administration des outils basés sur les technologies les plus récentes. Il s'agit non seulement de poursuivre les efforts entrepris ces dernières années pour renforcer l'efficacité du processus de taxation mais encore de poursuivre la modernisation et la rationalisation de l'administration dans un secteur vital au bon fonctionnement de l'Etat.

Mesure 10 – Renforcer les échanges d'information entre les services de l'Etat

Le Conseil d'Etat entend également étudier des moyens de renforcer les échanges d'information entre les services de l'Etat. A titre d'exemple, le service des contributions dispose de données sur l'évolution du revenu des contribuables à partir de la déclaration d'impôt. Sur la base de ces informations, le contentieux peut relancer les actes de défaut de biens ou revoir la situation. De même la communication de renseignements à l'autorité fiscale par d'autres services de l'Etat est de nature à mieux cerner la situation financière des contribuables pour l'établissement de leur taxation.

Le département a chargé le service des contributions et l'office du contentieux d'examiner la faisabilité de cette proposition et de réfléchir aux moyens supplémentaires à mettre en œuvre pour améliorer la récupération des impôts dus, sur la base d'échanges d'informations entre les entités de l'Etat.

Mesure 11 – Améliorer la communication avec les contribuables

En 2002, l'ancien Département de finances et des affaires sociales a publié une brochure d'information sur l'impôt. Cette publication a rencontré un vif succès auprès de la population.

Aussi, fort de cette expérience, le Conseil d'Etat entend-il améliorer encore les relations entre les services fiscaux et les contribuables, y compris avec l'appui de professionnels de la communication. Il importera, aussi, de mieux faire connaître ces entités essentielles au bon fonctionnement de l'Etat.

3. Appels lancés aux élu-e-s et aux titulaires de la fonction publique

Nous l'avons évoqué en introduction, lors de la campagne électorale de l'hiver dernier, il a été reproché à certain-e-s candidat-e-s au Grand Conseil ou au Conseil d'Etat d'avoir accumulé quelque retard dans le versement de leurs impôts, voire de ne pas avoir dûment accompli leurs obligations fiscales.

Il en résulte des soupçons qui, fondés ou non, finissent par être véhiculés par la rumeur ou les médias. La confiance de la population envers l'Etat, les collectivités publiques et leurs représentant-e-s en ressort ébranlée. Une telle situation est inacceptable puisqu'il y va de la crédibilité des autorités, des institutions et de leurs représentant-e-s.

Pour remédier à cette situation, le chef du DJSF a interpellé les député-e-s et député-e-s suppléant-e-s le 8 juillet dernier, invitant celles et ceux qui n'avaient pas réglé leur situation fiscale à la régulariser ou à contacter l'office de perception afin de trouver une solution et ce, d'ici au 31 août 2005. Passé ce délai, le chef dudit office a été chargé par le chef du département de contacter directement celles et ceux qui ne se seraient pas manifesté-e-s ou d'elles-mêmes ou d'eux-mêmes.

Une fois la situation des membres du Grand Conseil réglée, le Conseil d'Etat a chargé le département d'entreprendre des démarches similaires auprès des titulaires de fonctions publiques.

IV. TRAITEMENT DES DEMANDES DE REMISE D'IMPOTS

Toujours dans le cadre de ses compétences, le Conseil d'Etat a également décidé de revoir les modalités d'octroi des remises d'impôts, en raison du nombre croissant de demandes et des questions d'égalité de traitement que soulève leur traitement, comme le relève la motion Gisèle Ory, du 25 janvier 2005, 05.108, "Pour un traitement équitable des remises d'impôts", que le Grand Conseil n'a pas encore traitée.

L'article 242 LCdir prévoit que le contribuable peut se voir remettre tout ou partie de l'impôt dû, des intérêts ou des frais de poursuite s'il est tombé dans le dénuement, indépendamment de sa volonté, et ne pourrait les payer sans que cela entraîne pour lui des conséquences très dures. La LCdir précise encore que la demande de remise doit être motivée par écrit et accompagnée des preuves nécessaires, et que la décision du département, en l'occurrence le DJSF, est définitive. La procédure de traitement de demandes de remises a fait l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat du 1er novembre 2000.

La remise de l'impôt apparaît comme une grâce fiscale que l'on sollicite et qui est accordée par l'autorité à titre très exceptionnel pour permettre à un contribuable de rétablir sa situation financière. Dans cet esprit, ce dernier est tenu de prouver qu'il a déjà mis en œuvre tout ce qui était possible et imaginable, avant de solliciter, en dernier recours, une remise de l'impôt. Les nombreux dossiers adressés au département démontrent néanmoins que celles ou ceux qui demandent une remise de l'impôt considèrent de plus en plus souvent celle-ci comme un dû, voire un droit, et non plus comme une grâce. Relevons aussi que l'augmentation croissante des demandes est liée à l'intervention des services sociaux, précisément en raison de l'octroi de prestations sociales au contribuable.

On le comprend aisément, cette situation ne peut perdurer dans la mesure où l'exception finit par être érigée en règle générale, ce qui conduit à une inégalité de traitement entre

les contribuables face à l'impôt et qui remet en question la crédibilité d'ensemble du système.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat a décidé de traiter les demandes de remise de manière plus restrictive et a modifié le règlement du 1er novembre 2000 en conséquence, avec effet au 1er janvier 2006. Les demandes de remise de l'impôt seront désormais étayées avec des dossiers mieux motivés, signés par la ou le contribuable et sa ou son mandataire. L'article 178 LCdir obligent déjà les autorités du canton et des communes à communiquer, sur demande, tous les renseignements nécessaires à l'application de la loi aux autorités chargées de son exécution. Dans le cadre de la procédure de remise, l'administration fera largement usage de cette faculté, pour élargir au maximum les sources d'informations, par exemple, au service cantonal des automobiles et de la navigation, aux contrôles des habitants, à l'office des poursuites, ainsi qu'à l'ensemble des services qui fournissent toutes sortes de prestations aux citoyen-ne-s. Relevons aussi qu'il sera tenu compte du comportement de la ou du contribuable. Les modalités de traitement prévoient enfin de privilégier les arrangements de paiement aux remises proprement dit.

V. AUTRES PISTES DE REFLEXION

Outre les onze mesures qui viennent d'être évoquées, le Conseil d'Etat a chargé le DJSF de mener des réflexions sur des moyens permettant de renforcer ce dispositif à plus long terme. Certaines propositions exigeront vraisemblablement des modifications législatives et seront soumises à votre Autorité en temps voulu. Sont à l'étude:

– la possibilité de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de titulaires de la fonction publique en demeure;

– l'introduction d'une majoration sur les tranches impayées;

– ou la subordination de l'octroi de certaines prestations au paiement de l'impôt.

Mesures disciplinaires prises à l'encontre des titulaires de la fonction publique en demeure

Nous l'avons évoqué plus haut, le Conseil d'Etat entend s'adresser aux titulaires de la fonction publique, comme il l'a fait pour les député-e-s et député-e-s suppléant-e-s, pour les appeler à s'acquitter de leurs obligations fiscales ou à trouver un arrangement.

En sa qualité d'employeur, le Conseil d'Etat estime qu'il devrait être possible de sanctionner les titulaires de la fonction publique qui, de manière injustifiée, ne s'acquittent pas de leurs obligations fiscales. A cet effet, il a chargé le DJSF d'examiner les possibilités offertes par la loi sur le statut de la fonction publique, notamment l'article 15 qui concerne la confiance dont les employé-e-s de l'Etat doivent se montrer dignes. Le cas échéant, des modifications de la loi seront proposées à votre Autorité.

Rappelons qu'une atteinte grave à la relation de confiance prévue par la loi peut justifier un avertissement suivi d'une menace de renvoi ou d'un renvoi. Pour une ou un employé-e de la fonction publique en demeure, les démarches devraient être entreprises par le Conseil d'Etat et non par l'autorité fiscale, à la demande des offices de perception ou du contentieux. La compatibilité de cette mesure avec le secret fiscal doit encore être approfondie, de même que le cercle des titulaires de fonctions publiques à l'encontre desquel-le-s de telles dispositions pourraient concrètement être appliquées.

Introduction d'une majoration sur les tranches impayées

Afin de rendre le système encore plus incitatif à l'égard des contribuables qui retardent intentionnellement ou par négligence le paiement de leurs tranches d'impôts, le Conseil d'Etat a chargé le DJSF d'étudier l'introduction d'une majoration qui pourrait prendre la forme d'une augmentation forfaitaire des montants qui demeurent impayés à leur échéance. Là aussi, il n'est pas exclu que le Conseil d'Etat soumette à votre Autorité une modification de la loi.

La LCdir (art. 249) prévoit des amendes sévères à l'égard des contribuables qui enfreignent intentionnellement ou par négligence une obligation fiscale, notamment s'ils ne déposent pas de déclaration d'impôt ou s'ils ne fournissent pas les attestations ou renseignements requis. Ne pas payer ses impôts n'entraîne en revanche qu'un intérêt moratoire mais aucune autre sanction.

Jusqu'en 1993, la LCdir prévoyait à la fois un intérêt moratoire et une surtaxe de 2% sur les tranches impayées de l'impôt des personnes physiques. La perception de cet impôt se faisait alors en quatre tranches dans les communes ayant adhéré au bordereau unique. La surtaxe n'était cependant due qu'à partir du 45e jour suivant l'échéance des tranches, et l'intérêt moratoire ne commençait à courir que trois mois après la dernière échéance, soit en principe dès le 1er avril de l'année suivante. De ce fait, la ou le contribuable qui payait toutes ses tranches avec 44 jours de retard n'était soumis ni à la surtaxe ni à l'intérêt moratoire, et celui qui payait toutes ses tranches en une seule fois juste avant le 1er avril ne payait que la surtaxe. Convertie en taux annuel, celle-ci représentait un intérêt relativement faible. Pour ces raisons, le système a été abandonné et remplacé par un intérêt moratoire calculé sur toute tranche impayée dès le lendemain de son échéance.

La réintroduction d'une majoration, telle que le département l'étudie en ce moment, en plus de l'intérêt moratoire calculé dès l'échéance des tranches irait plus loin et permettrait de réduire encore la tentation de certain-e-s contribuables de différer le paiement des tranches.

Subordonner l'octroi de certaines prestations au paiement de l'impôt

Le DJSF est aussi chargé d'examiner si l'octroi d'autres prestations ou subventions de l'Etat ne pourrait pas être lié à la manière dont le contribuable s'acquitte de ses obligations fiscales. Il s'agit ici des aides financières telles que définies par la loi sur les subventions et qui n'ont pas le caractère d'aides individuelles accordées aux personnes en difficultés.

En effet, les entreprises qui soumissionnent pour des travaux publics doivent, aujourd'hui déjà, fournir une attestation fiscale. On peut se demander si l'on ne devrait pas en exiger autant des bénéficiaires d'aides financières (par exemple subventions agricoles, subventions du service de l'énergie, etc.), voire subordonner le versement de telles aides au paiement des impôts. La loi sur les subventions prévoit que toute subvention peut faire l'objet de conditions ou de charges. Mais il est préférable, le cas échéant, d'ancrer explicitement ce principe dans la loi. Là encore, le moment voulu, il n'est pas exclu que le Conseil d'Etat vous soumette, le moment voulu des propositions concrètes.

VI. IMPOSITION ET PERCEPTION DE L'IMPOT A LA SOURCE

L'imposition et la perception à la source sont souvent considérées comme des moyens simples, rapides à mettre en œuvre et efficaces. L'introduction de tels systèmes a été évoquée à plusieurs reprises au Grand Conseil ou dans des débats publics face à l'importance croissante des non-valeurs fiscales. Le poids de ces dernières s'est en effet sensiblement alourdi dans les comptes de l'Etat, tout en représentant en définitive une part assez faible de l'ensemble des recettes fiscales facturées. Elles ne sont en tout cas pas la cause principale du déficit de l'Etat. Selon le rapport de gestion 2004 du DFAS, les actes de défaut de bien et les non-valeurs des personnes physiques représentent un montant de 15,8 millions de francs en 2004, soit environ 3% du produit de l'impôt pour la même année. Rapporté à 2005, les non-paiements peuvent être estimés à environ 2% de l'impôt total.

Dans l'ordre chronologique, la problématique de l'imposition et de la perception à la source fait l'objet des projets et interventions suivantes:

– motion 99.121 du groupe radical, du 19 mai 1999, "Perception des impôts", acceptée par le Grand Conseil le 7 novembre 2000;

– question 02.369 du député Michel Bise, du 5 novembre 2002, "L'impôt et sa perception (au sens premier du terme)", à laquelle le Conseil d'Etat a répondu par écrit;

– projet de loi 05.111 du groupe radical, du 22 février 2005, portant modification de la loi sur les contributions directes (LCdir) (perception du paiement des impôts à la source), en cours de traitement au sein de la commission fiscalité;

– motion populaire 05.125 de l'Union démocratique du centre, du 14 avril 2005, "Imposition à la source", qui n'a pas encore été traitée par votre Autorité.

Les études menées actuellement au sein du DJSF tendent à démontrer que les conditions-cadres qui permettraient d'introduire ce système de manière généralisée ne sont de loin pas remplies, comme le chef du DJSF l'a expliqué à la commission fiscalité du Grand Conseil, le 19 août 2005, lors du traitement du projet de loi 05.111. C'est pourquoi ladite commission a décidé de suspendre ses travaux en attendant le traitement du présent rapport par le Grand Conseil.

Une solution difficile à concilier avec le droit fédéral

Les obstacles les plus importants sont légaux, en premier lieu, parce que l'impôt et la perception à la source généralisés sont difficiles à concilier avec le droit fédéral.

Tout d'abord, la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), du 14 décembre 1990, fixe un cadre très strict. L'article 32 réserve de manière exhaustive l'impôt à la source à certaines catégories de personnes. Il s'agit, pour l'essentiel, des travailleurs étrangers qui ne sont pas au bénéfice d'un permis d'établissement. En raison du caractère contraignant de la LHID sur ce plan, les cantons ne peuvent pas élargir le cercle des contribuables soumis au système d'imposition à la source.

La perception à la source, qui est au centre du projet de loi 05.111 du groupe radical, permettrait théoriquement de prémunir l'Etat contre les difficultés de recouvrement des impôts, en faisant l'obligation à l'employeur du contribuable de distraire une partie du salaire dû en faveur des autorités fiscales. Cette obligation équivaut à reconnaître un

droit de gage légal permettant à l'Etat créancier d'être désintéressé par préférence sur les créances du débiteur. Cela revient à conférer un privilège à l'Etat qui est contraire au principe d'égalité entre créanciers de droit privé et de droit public prévu par le droit fédéral.

Du point de vue de l'employeur, la perception à la source s'avère également très problématique. En principe, c'est la ou le contribuable et non son employeur qui est débiteur de l'impôt, selon le droit fédéral. Elle exigerait donc des mesures qui viendraient compléter la réglementation des rapports de travail prévue par le code des obligations. Celles-ci ne sont admissibles, en vertu de l'article 6 du code civil, que si elles sont justifiées par des motifs raisonnables et si les moyens mis en oeuvre sont proportionnés au but poursuivi. Or, ce n'est pas le cas puisque le projet de loi 05.111 ne vise qu'une partie de la population.

Le système est également limité à nos frontières; il ne peut pas être imposé aux employeurs établis dans d'autres cantons. Ces restrictions s'appliquent également aux contribuables qui exercent leur activité professionnelle dans un autre canton ou la partagent sur plusieurs cantons. La perception à la source ne touche pas non plus celles et ceux qui bénéficient de prestations versées par des assurances fédérales. Ces restrictions supplémentaires resserrent encore le cercle des personnes concernées à celles qui ont un employeur et un emploi à 100% dans le canton. Le système ne toucherait donc qu'une minorité de la population. Appliquée de la sorte, la perception à la source violerait le principe de l'égalité de traitement ancré à l'article 8 de la Constitution fédérale.

Il semble en aller de même de la protection de la sphère privée. L'administration fiscale devrait en effet communiquer à l'employeur les montants d'impôts à retenir sur le salaire. L'employeur pourrait être parfaitement bien informé de la situation fiscale et financière de ses employé-e-s puisque l'impôt dû est calculé sur l'ensemble des revenus de la ou du salarié-e. Par conséquent, la perception à la source paraît incompatible avec les dispositions en matière de protection de la personnalité et le secret fiscal.

Pour terminer, il convient d'examiner si la perception à la source ne viole pas le principe de la proportionnalité, fixé à l'article 5 de la Constitution fédérale. Ce dernier exige que l'Etat se limite, dans son activité, au strict nécessaire. Les moyens utilisés doivent rester dans une relation raisonnable par rapport au but poursuivi. Ils ne doivent pas être excessifs, c'est-à-dire plus rigoureux qu'il n'est nécessaire pour atteindre le but visé. Le plus souvent, la perception à la source est considérée comme un moyen de lutter contre le non-paiement des impôts par quelques citoyen-ne-s ou, en d'autres termes, d'éviter la perte de rentrées fiscales occasionnée par une faible minorité des contribuables. Cela représente un montant qui, nous l'avons vu, ne dépasse pas 3% de l'impôt total. Un tel changement de système ne toucherait pas seulement les quelques citoyen-ne-s concerné-e-s, mais à un très grand nombre de contribuables.

De prime abord, la mesure projetée paraît donc excessive et disproportionnée, ceci d'autant plus que la très grande majorité des contribuables respecte spontanément ses obligations fiscales et paie ses impôts. En ce qui concerne la grande majorité de la population, imposer une retenue des impôts à la source ne semble donc pas nécessaire pour parvenir à l'encaissement effectif des impôts.

Obstacles techniques et administratifs

Même si ces obstacles juridiques pouvaient être aplanis et que la perception à la source puisse être conciliée avec le droit fédéral, le système actuel devrait être de toute manière maintenu pour les contribuables qui ne travaillent pas à 100% dans le canton. Ceci équivaudrait concrètement à faire coexister deux systèmes de perception parallèles et à

multiplier d'autant le travail de l'administration. A titre indicatif, les quelque 6000 contribuables assujettis à l'impôt à la source sont suivis par cinq collaborateurs-trices au service des contributions et deux à l'office de perception.

La perception par tranches resterait nécessaire pour tous les revenus non soumis à l'imposition à la source, tels que les revenus acquis en compensation (rentes, pensions, allocations chômage, maladie, etc.), ainsi que pour les salarié-e-s d'employeurs ayant leur siège dans un autre canton, de même que les contribuables qui changent de statut en cours d'année, avec pour conséquence, un fort accroissement de la charge de travail administratif.

La perception à la source soulève aussi toute une série de questions techniques extrêmement difficiles à résoudre. Pensons simplement aux employeurs des contribuables: ceux dont les services de l'Etat ont connaissance sont ceux de la dernière déclaration traitée par le service des contributions. Or, ces données sont peu fiables, dans la mesure où de nombreux-ses contribuables changent d'employeur dans l'intervalle.

Sur le plan technique, le service des contributions devrait procéder à des taxations mettant en évidence le détail des revenus et des déductions propres à chaque conjoint, afin d'être en mesure de déterminer le revenu imposable de chacun d'eux. Il serait aussi nécessaire d'avoir connaissance du statut (salarié-e, rentier-ère, indépendant-e, etc..) des deux conjoints, de manière à déterminer si la personne est soumise ou non à l'imposition à la source, étant entendu qu'une même personne peut avoir plusieurs statuts (rentier-ère à 50 % et salarié-e à 50 % par ex.). Même imposé à la source, la ou le contribuable devrait donc toujours remplir une déclaration d'impôt.

Contrairement à la pratique actuelle (un compte courant par couple), la perception à la source nécessiterait des comptes courants séparés. En effet, les retenues seraient effectuées par les employeurs pour chaque collaborateur-trice individuellement sans distinction de la situation familiale.

Les employeurs devraient être tenus d'annoncer à l'office de perception les mouvements de leur personnel. De son côté, l'office serait chargé de transmettre périodiquement, si nécessaire, les informations utiles au prélèvement de l'impôt aux employeurs, dans la mesure où les bases de calcul des acomptes sont actualisées quotidiennement en fonction des taxations de l'année précédente ou d'un changement de domicile ou dans la situation familiale. A défaut, un envoi annuel unique des données aux employeurs ne permettrait pas d'adapter les montants d'impôt hypothétiquement dus en fonction des événements, ce qui pourrait représenter une perte annuelle de trésorerie d'environ 2,5%, soit environ 16 millions de francs.

Les retenues d'impôt devraient être versées mensuellement par les employeurs. Les paiements devraient être enregistrés dans un compte courant de l'employeur, avant d'être répartis dans les comptes courants des contribuables. Cette solution serait nécessaire pour suivre correctement les intérêts et frais de perception sans pénaliser les contribuables. Les rapports entre les employeurs et l'Etat seraient gérés électroniquement afin d'atteindre une flexibilité ainsi qu'une réactivité accrue dans un système à mouvements mensuels. A défaut de ventilation automatique, les retenues seraient enregistrées manuellement dans les comptes courants des contribuables.

Enfin, par analogie avec l'imposition à la source appliquée aujourd'hui dans les limites du droit fédéral, les retenues sur les salaires seraient rémunérées à hauteur de 3% du montant de l'impôt retenu. Cette commission de perception versée aux employeurs représenterait un manque à gagner de plusieurs millions de francs pour l'Etat et les communes.

En conclusion, outre la difficulté de le concilier avec le droit fédéral, le mode de perception préconisé par le projet de loi du groupe radical est sujet à de très nombreuses contraintes techniques et administratives, y compris pour les employeurs. Il engendrerait vraisemblablement un délai de développement et des coûts considérables, *a priori* disproportionnés par rapport aux objectifs visés.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat préfère renoncer à introduire un tel système dans le cadre actuel. Le DJSF poursuit toutefois la réflexion et étudie la possibilité d'intégrer la perception à la source, si elle est réalisable, dans le projet de réforme de notre fiscalité, qui vous sera soumis en 2007.

En l'état, le Conseil d'Etat vous propose de classer la motion du groupe radical 99.121 du 19 mai 1999 que le Grand Conseil a adopté le 7 novembre 2000, par 62 voix contre 17, motion dont nous reproduisons le texte ci-dessous:

> **99.121**
> 19 mai 1999
> **Motion du groupe radical**
> **Perception des impôts**
> *L'augmentation des non-valeurs et des montants croissants que l'Etat doit passer par les comptes de charges, en ce qui concerne les taxations fiscales et les rentrées effectives d'impôts, est préoccupante (plus de 8 millions de francs en 1998). Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité d'introduire un système de perception des impôts à la source afin de préserver les droits du canton et des communes et de minimiser les risques de perte pour les années à venir.*
> *Signataires: Y. Morel, D. Cottier, M. Berger-Wildhaber, J.-B. Wälti, F. Rutti, F. Löffel, D. G. Rossier, G. Pavillon, P. Hainard, M. Garin, P., A. Gerber, E. Berthet, Ph. Wälti et F. Droz.*

VII. CONCLUSION

Les mesures que le Conseil d'Etat fera entrer en vigueur au début 2006 constituent une première étape visant à renforcer notre système de taxation et de perception. Les réflexions se poursuivent et votre Autorité sera saisie d'un projet de réforme de la fiscalité dans le courant de 2007, comme le chef du DJSF vous l'a annoncé lors de la session d'août du Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat partage les objectifs des projets qui sont en cours de traitement ou qui seront prochainement traités par le Grand Conseil. Il pense toutefois qu'il importe de garder la vue d'ensemble du système et d'éviter de le déséquilibrer par des mesures prises au coup par coup. C'est pourquoi il considère que l'imposition et la perception à la source doivent être intégrées dans le cadre plus large et plus global d'une refonte de notre fiscalité, à laquelle il entend notamment associer de près la commission fiscalité.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat vous propose de prendre acte du présent rapport et de classer la motion du groupe radical 99.121, du 19 mai 1999, "Perception des impôts".

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 14 septembre 2005

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
B. SOGUEL	J.-M. REBER

TABLE DES MATIERES

Pages

RESUME 1

I. INTRODUCTION 1

II. LES TRANCHES, BASES DE L'ENCAISSEMENT DE L'IMPOT 2

III. MESURES MISES EN ŒUVRE DANS LE CADRE DE LA LEGISLATION ACTUELLE 3

1. Mesures touchant la perception 4
2. Mesures touchant le domaine de la taxation 7
3. Appels lancés aux élu-e-s et aux titulaires de la fonction publique 9

IV. TRAITEMENT DES DEMANDES DE REMISE D'IMPOTS 10

V. AUTRES PISTES DE REFLEXION 12

VI. IMPOSITION ET PERCEPTION DE L'IMPOT A LA SOURCE 15

VII. CONCLUSION .....