

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 264-2017
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2017.RRGR.695

Déposée le: 20.11.2017

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Marti (Bern, PS) (porte-parole)
Dumermuth (Thun, PS)
Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 493/2018 du 9 mai 2018
Direction: Direction des finances
Classification: —



Cas Yvonne H. et autres cas : Pourquoi le canton de Berne durcit-il sa procédure de remise d'impôt pour les seniors qui subsistent avec le minimum vital ?

En octobre 2017, le cas de Madame Yvonne H. a été largement commenté dans les émissions « Kassensturz », « Espresso » ainsi que dans le journal régional de Berne. Madame Yvonne H. est une retraitée de 84 ans qui vit avec le minimum vital. Elle touche l'AVS et les prestations complémentaires et reçoit ainsi 2950 francs par mois. Après avoir bénéficié d'une remise d'impôt grâce à l'article 41 de la loi sur les impôts bernoise pendant plusieurs années en raison de sa situation économique, le canton a cessé de la lui accorder en 2017, sans que sa situation financière ne se soit toutefois améliorée. Madame H. a reçu un bordereau d'impôt de 3000 francs. La commune d'Hilterfingen a décidé de l'exonérer de la part des impôts communaux, qui s'élevaient à 1000 francs. Toutefois, le canton continue de tenir à sa part d'impôts de 2000 francs

Selon les déclarations de Pro Senectute, qui possède des bureaux de consultation dans tout le canton et conseille de nombreuses personnes âgées au sujet de questions financières, on remarque que le canton de Berne a durci sa pratique pour l'octroi de la remise d'impôt selon l'article 41 LI. La commune a été priée de faire de même.

Madame Yvonne H. n'est pas un cas unique. Pro Senectute affirme que l'article 41 LI n'est plus appliqué comme avant. Les exonérations d'impôt sont de plus en plus souvent refusées, en particulier aux bénéficiaires de l'AVS et de prestations complémentaires. Il semblerait que cela s'explique par le fait que l'Intendance des impôts se base sur un coût de la vie trop bas dans ses calculs du minimum vital prescrit par le droit des poursuites et donc trop bas pour les retraités et retraitées.

Comme un retraité ou une retraitée sur huit vit au seuil de pauvreté, un grand nombre de personnes âgées sont concernées. Il faut déterminer de quelle manière est prise la décision de remise d'impôt, et selon quels critères et bases réglementaires de tels cas sont jugés. Une solution judicieuse doit ensuite être trouvée. D'autant que d'autres cantons et les communes sont souvent plus compréhensifs que le canton de Berne.

Informations sur la couverture du cas dans les médias : « Kassensturz », « Espresso » et le journal régional :

<https://www.srf.ch/news/schweiz/auf-kosten-der-armen-steuerbehoerden-ziehen-schraube-an>
(en allemand)

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quelles sont les statistiques des remises d'impôt mentionnées par la directrice des finances dans l'interview pour la radio ? Combien de demandes de remise d'impôt (selon les art. 41 et 240) ont été déposées au cours des dix dernières années, et combien de remises d'impôt ont été accordées ?
2. A l'article 41, alinéa 2 LI, il est écrit que le revenu et la fortune ne doivent pas dépasser les montants fixés par le Conseil-exécutif pour qu'une remise d'impôt au sens de l'article 41 LI puisse être accordée. Quelle est la hauteur de ces montants ? Où sont-ils décrits et ont-ils été modifiés récemment ?
3. Sur quels autres critères et prescriptions l'Intendance des impôts du canton se base-t-elle pour accorder ou non une remise d'impôt ?
4. Ces critères et prescriptions ont-ils été modifiés ? Par qui ? Qu'est-ce qui a été modifié exactement ? Quelle est la raison de ces modifications ?
5. Quelles mesures le Conseil-exécutif envisage-t-il de prendre afin que les retraités et retraitées bénéficiant de prestations complémentaires et d'une fortune de moins de 20 000 francs ne doivent pas payer d'impôts cantonaux et communaux ?
6. Le Conseil-exécutif ne trouve-t-il pas choquant que l'Etat verse des prestations complémentaires à des retraités et retraitées qui habitent à la maison et n'ont pratiquement aucune fortune, tout en exigeant que ces personnes paient à nouveau des impôts ?
7. Le Conseil-exécutif connaît-il la manière de faire dans d'autres cantons ?
8. Le Conseil-exécutif pense-t-il qu'il est acceptable que les rentiers ou rentières AVS doivent subsister avec le minimum vital prescrit par le droit des poursuites afin de pouvoir payer les impôts ?
9. Qu'entreprend le canton de Berne contre la pauvreté des personnes âgées ?

Réponse du Conseil-exécutif

La remise d'impôt visée aux articles 240 et suivants de la loi sur les impôts (LI ; RSB 661.11) et la déduction spéciale de l'article 41 LI sont deux dispositifs différents du droit fiscal bernois :

- Les conditions de remise de l'impôt sont définies aux articles 240 et suivants LI et ne laissent aucune marge d'appréciation à l'Intendance des impôts.

- L'octroi de la déduction spéciale de l'article 41 LI (également appelée « remise d'impôt anticipée ») revient à abandonner définitivement une créance fiscale. Pour des raisons d'égalité de traitement, la déduction spéciale n'est accordée que s'il est certain que les conditions de remise de l'impôt sont réunies. Dans le cas contraire, l'Intendance des impôts n'a pas le droit d'accorder la déduction spéciale de l'article 41 LI.

L'interpellation porte sur ce que l'on appelle la « remise anticipée » prévue à l'article 41 LI. Cette remise anticipée consiste en une déduction spéciale pouvant être appliquée en procédure de taxation à la demande de la commune. Elle n'est accordée que si les conditions de remise sont déjà réunies au moment considéré, la remise de l'impôt proprement dite n'étant possible qu'une fois la taxation entrée en force. La déduction spéciale de l'article 41 LI revient à fixer le revenu imposable à zéro, afin que l'intéressé-e n'ait pas d'impôt à payer. Cela permet d'éviter une lourde procédure de remise, simplifiant ainsi les démarches administratives tant pour le contribuable que pour l'administration.

L'Intendance des impôts a appliqué ces dispositions légales même dans le cas de la retraitée de la commune de Hilterfingen évoquée dans l'interpellation. Le commentaire qu'en a fait l'émission « Kassensturz » était partial et tendancieux à plusieurs égards. Il insinuait que l'Intendance des impôts avaient arrêté arbitrairement la taxation de cette retraitée. Il donnait en outre l'impression que le canton de Berne impose les prestations complémentaires. Rien de cela n'est vrai (cf. communiqué de presse de l'Intendance cantonale des impôts du 26 octobre 2017¹). Le Conseil-exécutif ne reviendra pas sur ce cas ici.

Le cadre étant posé, le Conseil-exécutif répond ci-après aux questions.

1. Quelles sont les statistiques des remises d'impôt mentionnées par la directrice des finances dans l'interview pour la radio ? Combien de demandes de remise d'impôt (selon les art. 41 et 240) ont été déposées au cours des dix dernières années, et combien de remises d'impôt ont été accordées ? (chiffres à communiquer par année) ?

Au cours de l'interview évoquée, la directrice des finances a indiqué que le nombre de remises d'impôt est fluctuant. Le tableau ci-après en fournit les chiffres des dix dernières années, nombre de demandes de taxation selon l'article 41 LI compris.

Il est important de noter que le nombre de demandes et le nombre de remises d'impôt ou d'octrois de la déduction varient d'une année sur l'autre. C'est dans la nature des choses et il est impossible de dégager une tendance. D'autant moins que les critères de décision n'ont pas changé au cours de la période considérée (cf. réponses aux questions 2 à 4 ci-après).

Année	Demandes de taxation selon l'art. 41 LI ²	Déductions accordées	Demandes de remise (art. 240 LI)	Octrois
2008	25 836	17 525	11650	6395
2009	25 456	17 065	11686	6558
2010	25 583	16 987	12405	6934
2011	26 013	16 474	11647	6346
2012	26 241	16 291	9134	5192
2013	26 292	16 004	7283	4184

¹ Communiqué de presse du 26.10.2017 « Tendenziöse Berichterstattung zu einem Steuererlass-Fall » : www.be.ch/medienmitteilungen (en allemand)

² Nombre annuel total de demandes (incluant les demandes déposées pour la première fois une année précédente).

2014	26 137	15 643	8067	4819
2015	26 026	14 908	7408	4080
2016	25 957	14 491	7104	3676
2017	n.d.*	n.d.*	6113	3039

* Chiffres pas encore disponibles.

2. **A l'article 41, alinéa 2 LI, il est écrit que le revenu et la fortune ne doivent pas dépasser les montants fixés par le Conseil-exécutif pour qu'une remise d'impôt au sens de l'article 41 LI puisse être accordée. Quelle est la hauteur de ces montants ? Où sont-ils décrits et ont-ils été modifiés récemment ?**

Le revenu imposable ne peut être fixé à zéro par le biais d'une déduction que si le contribuable n'est ni propriétaire, ni usufruitier de biens immobiliers et que ni son revenu, ni sa fortune ne dépassent les montants fixés par le Conseil-exécutif (art. 41, al. 2 LI). Ces montants sont établis conformément à l'article 42a de l'ordonnance sur la perception (OPER ; RSB 661.733) en relation avec les limites de fortune fixées à l'article 11, alinéa 1, lettre c de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC ; RS 831.30).

Ce sont les suivants :

		Revenus	Fortune
Bénéficiaires de rentes vivant en institution		Revenu total après déduction des frais socio-hôteliars < 4728 CHF	Fortune déclarée < 37 500 CHF (personne seule) ou < 60 000 CHF (personne mariée)
Autres personnes	Avec rentes	Revenu total < minimum vital défini en droit de la poursuite	Fortune déclarée < 37 500 CHF (personne seule) ou < 60 000 CHF (personne mariée)
	Sans rente	Revenu total < minimum vital défini en droit de la poursuite	Fortune déclarée = 0 CHF

Ces montants n'ont **pas changé depuis 2011**. Leur dernière modification remonte à l'adaptation des limites de fortune de l'article 11, alinéa 1, lettre c LPC, au 1^{er} juillet 2010.

3. **Sur quels autres critères et prescriptions l'Intendance des impôts du canton se base-t-elle pour accorder ou non une remise d'impôt ?**

Aux termes de l'article 240 LI, l'impôt peut être remis si le paiement des impôts cantonaux, communaux et paroissiaux passés en force devait avoir des conséquences particulièrement dures (art. 240, al. 1 LI). La remise doit permettre le redressement durable de la situation financière du contribuable sur le long terme.

L'impôt est notamment remis, en totalité ou en partie, lorsque le contribuable est dans l'impossibilité de s'acquitter de la totalité de l'impôt dû dans un avenir relativement proche, bien qu'il ait ramené son train de vie au niveau du minimum vital tel qu'il est défini en droit de la poursuite (art. 240b, al. 1, lit. b LI). Le minimum vital défini en droit de la poursuite se calcule en application de la circulaire n° B 1 de la Cour suprême du canton de Berne du 1^{er} avril 2010³, laquelle se base sur les lignes directrices du 1^{er} juillet 2009 élaborées par la Confé-

rence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse pour le calcul du minimum d'existence en matière de poursuite.

La remise (anticipée) définie à l'article 41 LI ne peut être accordée que s'il est établi dès la taxation que les conditions de remise de l'article 240 LI sont réunies. La remise anticipée suit donc les règles de la loi sur les impôts évoquées ci-dessus régissant la remise d'impôt prévue aux articles 240 et suivants LI.

L'Intendance des impôts du canton de Berne ne doit appliquer aucune autre prescription que ces conditions légales et règles pratiques. Comme toute norme légale, les articles 240 et 41 LI sont sujets à interprétation et sont commentés par des spécialistes. La loi bernoise sur les impôts est par exemple commentée dans un précis reconnu⁴.

4. Ces critères et prescriptions ont-ils été modifiés ? Par qui ? Qu'est-ce qui a été modifié exactement ? Quelle est la raison de ces modifications ?

Non. Comme indiqué précédemment, les bases légales indiquées n'ont pas été modifiées ces dernières années pour ce qui concerne la question traitée en l'espèce.

5. Quelles mesures le Conseil-exécutif envisage-t-il de prendre afin que les retraités et retraitées bénéficiant de prestations complémentaires et d'une fortune de moins de 20 000 francs ne doivent pas payer d'impôts cantonaux et communaux ?

Le Conseil-exécutif considère qu'il n'y a aucune raison objective de soustraire par principe les personnes bénéficiaires de prestations complémentaires à l'impôt :

- Les personnes au bénéfice de prestations complémentaires font partie des personnes à revenu modeste et peuvent à ce titre prétendre à des déductions spécifiques (art. 40, al. 6 et 7 LI), qui diminuent leur impôt.
- Leur impôt est encore réduit du fait que les prestations complémentaires ne sont pas des revenus imposables (comme toutes les autres aides publiques, telle l'aide sociale économique).

A condition économique égale, les bénéficiaires de prestations complémentaires paient donc (beaucoup) moins d'impôt que les personnes qui perçoivent d'autres catégories de revenu (appelées « travailleurs pauvres »). Renoncer par principe à percevoir l'impôt auprès de ces personnes amplifierait encore l'avantage fiscal dont elles bénéficient déjà. Cette idée doit donc être rejetée (cf. sur ce point les calculs présentés dans la réponse à la motion 270-2017 Mentha (Liebefeld, PS), intitulée « Faciliter la procédure de remise d'impôt pour les bénéficiaires de prestations complémentaires et éviter que l'administration piétine »).

6. Le Conseil-exécutif ne trouve-t-il pas choquant que l'Etat verse des prestations complémentaires à des retraités et retraitées qui habitent à la maison et n'ont pratiquement aucune fortune, tout en exigeant que ces personnes paient à nouveau des impôts ?

Aux termes de l'article 104, alinéa 2 de la Constitution cantonale, le régime fiscal est aménagé sur la base des principes de l'universalité et de l'égalité de droit et tient compte de la capacité économique des contribuables. L'impôt des bénéficiaires de prestations complé-

⁴ LEUCH / KÄSTLI / LANGENEGGER, Praxiskommentar zum Berner Steuergesetz, Bern/Muri, 2014 (volume 1) et 2011 (volume 2).

mentaires doit donc certes être modéré, mais au même titre que celui de toute personne ayant des revenus modestes.

Pour y pourvoir, la loi fiscale bernoise (LI, RSB 661.11) prévoit donc, comme indiqué précédemment, une déduction spécifique pour toutes les personnes au revenu modeste (art. 40, al. 6 et 7 LI). A cela s'ajoute que les prestations complémentaires (comme toutes les aides publiques) ne sont pas des revenus imposables, et ne sont donc pas imposées, ce qui réduit encore l'impôt des personnes qui en bénéficient, comme il a également été dit plus haut. A condition économique égale, les bénéficiaires de prestations complémentaires paient donc d'ores et déjà nettement moins d'impôt que les personnes percevant d'autres catégories de revenu. Tout allègement supplémentaire en leur faveur creuserait encore l'écart et doit donc être rejeté. Imposer les bénéficiaires de prestations complémentaires sur les autres catégories de revenus qu'ils perçoivent (comme la rente AVS) est parfaitement fondé eu égard au principe de l'égalité de traitement.

Ce système fiscal n'est d'ailleurs pas une particularité bernoise, puisqu'il est dicté par le droit fédéral (cf. réponse à la question 7 ci-dessous).

7. Le Conseil-exécutif connaît-il la manière de faire dans d'autres cantons ?

Le calcul du revenu imposable est défini par la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), qui s'impose aux cantons. Les cantons n'ont aucune marge de manœuvre en matière d'imposition des prestations d'assurance sociale, en l'espèce des prestations complémentaires. Ils peuvent seulement aménager les barèmes d'imposition, de sorte à ménager les personnes à faibles revenus (cf. réponse à la motion 014-2017 Gasser (Bévilard, PSA), intitulée « Imposition des retraités à faible revenu : correction d'une inégalité »⁵).

8. Le Conseil-exécutif pense-t-il qu'il est acceptable que les rentiers ou rentières AVS doivent subsister avec le minimum vital prescrit par le droit des poursuites afin de pouvoir payer les impôts ?

Aux termes de la Constitution cantonale, les impôts des personnes physiques doivent être fixés de sorte à ménager les personnes économiquement défavorisées. Ce principe s'applique indifféremment aux bénéficiaires de rentes et aux personnes qui travaillent (« travailleurs pauvres »).

Le Conseil-exécutif a annoncé que la baisse des impôts des personnes physiques serait un thème central de la révision 2023 de la loi sur les impôts (après la prochaine) et que celle-ci serait également mise à profit pour étudier l'opportunité d'abaisser (davantage encore) l'impôt des personnes au revenu modeste. L'allègement fiscal de la classe moyenne et des personnes au revenu élevé sera également discuté dans ce cadre. En fonction de la situation budgétaire au moment considéré, il faudra alors déterminer si et sous quelle forme il convient d'aménager les barèmes d'imposition actuels de la loi sur les impôts.

9. Qu'entreprend le canton de Berne contre la pauvreté des personnes âgées ?

Les moyens mis en œuvre par le canton de Berne pour lutter contre la pauvreté sont exposés dans les rapports sociaux. Ce ne sont pas des mesures fiscales.

⁵ <http://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-d7b267317dbf48f781c41a72a1851671.html>

Ces rapports rendent compte de la situation économique de la population bernoise, ainsi que de la pauvreté et des risques de pauvreté dans le canton de Berne. Le Conseil-exécutif avait présenté un train de mesures de lutte contre la pauvreté, dont sept à mettre en œuvre en priorité, dans le troisième rapport social publié en 2012. Le quatrième rapport social, publié en 2015, montrait que la mise en œuvre de toutes les mesures avait commencé, mais aussi que certaines mesures déjà réalisées devaient être maintenues, optimisées et étendues⁶. Parmi les mesures de lutte contre la pauvreté, aucune ne vise spécifiquement les personnes âgées. En effet, les problèmes de précarité financière des personnes à l'âge de la retraite sont la plupart du temps réglés grâce aux prestations complémentaires à l'AVS.

Destinataire

- Grand Conseil

⁶ Des informations complémentaires et tous les rapports sociaux sont en ligne à l'adresse http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/soziales/soziales/sozialbericht_2008.html