

Commission
Valeur Locative /
Changement de Système
(KES)

RAPPORT

à l'attention du
Département fédéral
des finances

Berne / Mars 2000

Table des matières

I.	Condensé	1
II.	Introduction	3
1.	Situation	3
2.	"Propriété du logement pour tous"	4
3.	Commission Valeur locative / changement de système (KES)	4
4.	Fonctionnement de la commission	6
5.	Teneur du rapport	6
III.	Le droit fédéral et les droits cantonaux	8
1.	La valeur locative comme revenu imposable; généralités	8
2.	Bases légales	9
3.	Détermination de la valeur locative	10
4.	Les déductions sur la valeur locative	14
5.	Rapports entre la valeur locative et l'impôt sur la fortune	17
IV.	Problèmes et défauts du système actuel	19
1.	Liste des défauts du système d'imposition de la valeur locative	19
2.	Défauts généraux	19
3.	Défauts concernant l'égalité	19
4.	Technique de fixation de la valeur locative	21
5.	Déduction des intérêts passifs	22
6.	Déduction des frais d'entretien et d'exploitation	23
V.	Comparaison avec les pays étrangers	24
1.	Allemagne	24
2.	Autriche	26
3.	France	27
4.	Italie	29
5.	Comparaison internationale du traitement fiscal de la propriété de son propre logement (résidence principale), Etat 1999	31
VI.	Aspects constitutionnels	32
1.	Les tâches de la Confédération	32
2.	Les droits fondamentaux et les principes de l'activité de l'Etat	33
3.	Egalité de traitement sur le plan fiscal / Encouragement de l'accession à la propriété du logement	36

VII.	Le changement de système. Choix d'un modèle	37
1.	La suppression de l'imposition de la valeur locative	37
2.	Les modèles examinés par la commission	39
3.	Premier modèle: Minus/minus/minus	39
4.	Deuxième modèle: Minus/plus/minus	41
5.	Troisième modèle: Minus/minus/plus	42
6.	Quatrième modèle: Minus/plus/plus	43
7.	Le modèle retenu par la commission	43
8.	Examen de quelques problèmes d'application du modèle retenu par la commission	43
9.	Appréciation du modèle proposé par rapport au système actuel	46
VIII.	Conséquences générales du changement de système	48
1.	Recettes fiscales; évaluation quantitative des données des cantons concernant l'imposition de la valeur locative	48
2.	Encouragement de l'accession à la propriété du logement	56
3.	Economie	61
IX.	Conséquences pour les cantons	64
1.	Imposition des résidences secondaires	64
2.	Imposition de la fortune	71
3.	Relations intercantionales	73
X.	Les mesures d'accompagnement du nouveau système et le droit transitoire	74
1.	Les mesures d'accompagnement du nouveau système	74
2.	Les mesures transitoires en cas de changement de système	83
XI.	Interventions parlementaires	85
1.	Interventions parlementaires au niveau de la Confédération	85
2.	Interventions parlementaires au niveau des cantons (état au 20.9.1999)	87
XII.	Modifications des dispositions légales	90
1.	LIFD	90
2.	LHID	90
3.	Lois cantonales	90
4.	Ordonnances	91
5.	Mesures d'accompagnement et droit transitoire	91

XIII. Mesures à prendre et recommandations **92****Appendices au rapport final** **93**

Annexe N° 1: La déduction des intérêts des dettes privées 93

Annexe N° 2: Le nouveau système illustré par des exemples pratiques;
quelques cas typiques 104**Annexes au rapport final**

1. Rapport d'expertise relatif au changement de la méthode d'imposition de la propriété du logement utilisé par le propriétaire pour ses propres besoins (Office fédéral de la justice)
2. Rapport d'expertise concernant "les conséquences financières pour l'économie nationale en cas de changement du système d'imposition de la valeur locative" (Prof. Jörg Baumberger, Dr en droit, St-Gall)
3. L'imposition de la valeur locative (Informations fiscales de la Commission intercantonale d'information fiscale, Berne/juin 1999)

Table des matières

I.	Condensé	1
II.	Introduction	3
1.	Situation	3
2.	"Propriété du logement pour tous"	4
3.	Commission Valeur locative / changement de système (KES)	4
4.	Fonctionnement de la commission	6
5.	Teneur du rapport	6
III.	Le droit fédéral et les droits cantonaux	8
1.	La valeur locative comme revenu imposable; généralités	8
2.	Bases légales	9
2.1	Bases légales fédérales	9
2.2	Bases légales cantonales	10
3.	Détermination de la valeur locative	10
3.1	En général	10
3.2	Détermination de la valeur locative pour l'IFD	11
3.3	Détermination de la valeur locative pour les impôts cantonaux et communaux	12
4.	Les déductions sur la valeur locative	14
4.1	Les déductions du revenu en général et la réglementation du programme de stabilisation	14
4.2	Les frais d'entretien	15
4.3	Les intérêts passifs	16
5.	Rapports entre la valeur locative et l'impôt sur la fortune	17
5.1	Règles d'estimation au niveau fédéral	17
5.2	Règles d'estimation cantonales	17
5.3	Règles d'estimation pour les immeubles détenus par les personnes physiques	18
5.4	Personnes morales	18
5.5	Conclusions	18
IV.	Problèmes et défauts du système actuel	19
1.	Liste des défauts du système d'imposition de la valeur locative	19
2.	Défauts généraux	19
3.	Défauts concernant l'égalité	19
4.	Technique de fixation de la valeur locative	21
5.	Déduction des intérêts passifs	22
6.	Déduction des frais d'entretien et d'exploitation	23

V.	Comparaison avec les pays étrangers	24
1.	Allemagne	24
2.	Autriche	26
3.	France	27
4.	Italie	29
5.	Comparaison internationale du traitement fiscal de la propriété de son propre logement (résidence principale), Etat 1999	31
VI.	Aspects constitutionnels	32
1.	Les tâches de la Confédération	32
1.1.	Les compétences de la Confédération dans le domaine fiscal	32
1.2.	Encouragement de l'accession à la propriété du logement	32
2.	Les droits fondamentaux et les principes de l'activité de l'Etat	33
2.1.	L'égalité	33
2.2.	Les principes constitutionnels de l'imposition	33
2.3	Praticabilité (fixation de forfaits)	35
3.	Egalité de traitement sur le plan fiscal / Encouragement de l'accession à la propriété du logement	36
VII.	Le changement de système. Choix d'un modèle	37
1.	La suppression de l'imposition de la valeur locative	37
1.1	La question de principe	37
1.2	Champ d'application du changement de système	38
2.	Les modèles examinés par la commission	39
3.	Premier modèle: Minus/minus/minus	39
4.	Deuxième modèle: Minus/plus/minus	41
5.	Troisième modèle: Minus/minus/plus	42
6.	Quatrième modèle: Minus/plus/plus	43
7.	Le modèle retenu par la commission	43
8.	Examen de quelques problèmes d'application du modèle retenu par la commission	43
9.	Appréciation du modèle proposé par rapport au système actuel	46
VIII.	Conséquences générales du changement de système	48
1.	Recettes fiscales; évaluation quantitative des données des cantons concernant l'imposition de la valeur locative	48
2.	Encouragement de l'accession à la propriété du logement	56
2.1	Encouragement de l'accession à la propriété: un mandat constitutionnel	56
2.2	Changement de système et encouragement de l'accès à la propriété	57
2.3	Mesures d'encouragement actuelles	58
2.4.	Mesures d'encouragement fiscales dans le cadre d'un changement de système	60
3.	Economie	61

IX.	Conséquences pour les cantons	64
1.	Imposition des résidences secondaires	64
2.	Imposition de la fortune	71
2.1	Relation entre la valeur locative et l'imposition de la fortune	71
2.2	Règles d'estimation au niveau fédéral	71
2.3	Règles d'estimation cantonales	72
2.4	Règles d'estimation pour les immeubles détenus par les personnes physiques	72
2.5	Personnes morales	72
2.6	Conclusions	72
3.	Relations intercantionales	73
X.	Les mesures d'accompagnement du nouveau système et le droit transitoire	74
1.	Les mesures d'accompagnement du nouveau système	74
1.1	Les propriétaires visés par de telles mesures	74
1.2	Mesures d'accompagnement du nouveau système en faveur des nouveaux propriétaires	74
1.3	Modèle de base	76
1.4	Modèles simplifiés	79
1.5	Application des mesures d'encouragement de l'accession à la propriété de son logement en cas de changement de système	82
1.6	Mesures d'accompagnement du nouveau système concernant les frais d'entretien	82
2.	Les mesures transitoires en cas de changement de système	83
2.1	Nécessité ou opportunité de mesures transitoires de longue durée	83
2.2	Nécessité ou opportunité d'un régime transitoire de courte durée	84
XI.	Interventions parlementaires	85
1.	Interventions parlementaires au niveau de la Confédération	85
1.1	Encourager l'accession à la propriété du logement CE Maissen/CN David	85
1.2.	Nouvelle réglementation de l'imposition de la valeur locative CE Bisig/ CN Hegetschweiler	86
1.3.	Modification de la LHID/encouragement de l'épargne affectée au logement CE Büttiker/CN Gysin H.-R.	86
1.4	Changement du système d'imposition de la propriété du logement. Motion du groupe radical	87
1.5.	Modification de la LHID/estimation du logement occupé par son propriétaire, canton d'Argovie	87
2.	Interventions parlementaires au niveau des cantons (état au 20.9.1999)	87
XII.	Modifications des dispositions légales	90
1.	LIFD	90
2.	LHID	90
3.	Lois cantonales	90
4.	Ordonnances	91
5.	Mesures d'accompagnement et droit transitoire	91

XIII. Mesures à prendre et recommandations	92
Appendices au rapport final	93
Annexe N° 1: La déduction des intérêts des dettes privées	93
Annexe N° 2: Le nouveau système illustré par des exemples pratiques; quelques cas typiques	104

Annexes au rapport final

1. Rapport d'expertise relatif au changement de la méthode d'imposition de la propriété du logement utilisé par le propriétaire pour ses propres besoins (Office fédéral de la justice)
2. Rapport d'expertise concernant "les conséquences financières pour l'économie nationale en cas de changement du système d'imposition de la valeur locative" (Prof. Jörg Baumberger, Dr en droit, St-Gall)
3. L'imposition de la valeur locative (Informations fiscales de la Commission intercantonale d'information fiscale, Berne/juin 1999)

Bibliographie

1. Rapports et monographies

- Groupe de travail "Evolution du droit foncier": Eléments pour une politique foncière, rapport final du groupe de travail interdépartemental "Evolution du droit foncier", Berne 1991.
- Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele, erstattet dem Eidgenössischen Finanzdepartement, Berne 1994.
- Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Systems der direkten Steuern auf Lücken (Expertenkommission Steuerlücken), erstattet dem Eidgenössischen Finanzdepartement, Berne 1998.
- Rapport de la Commission d'experts chargée d'examiner le système suisse d'imposition de la famille (commission Imposition de la famille), remis au Département fédéral finances, Berne 1998.
- Bericht „Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen“, ausgearbeitet durch econcept, Zürich und IPSO, Dübendorf (Befragung) im Auftrag des Bundesamtes für Energiewirtschaft, juin 1997.
- Böckli Peter/Meier Alfred: Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung, Gutachten zuhanden des Luzerner Regierungsrates, Saint-Gall 1993.
- Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire "Propriété du logement pour tous" du 24 mai 1995, FF 1995 III 759.
- Message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle constitution du 20 novembre 1996, FF 1997 I 1.
- Encouragement à la construction de logements et à l'accession à la propriété – quel avenir? Recommandations de la Commission fédérale pour la construction de logements concernant la future politique du logement de la Confédération, Bulletin du logement, Volume 67, Granges 1999.
- Wüest & Partner, Bau und Immobilienmarkt, Schweiz. Monitoring 1996.

2. Commentaires

- Agner/Jung/Steinmann, Kommentar zum Gesetz über die direkte Bundessteuer, Zurich 1995
- Agner/Digeronimo/Neuhaus/Steinmann, Ergänzungsband, Zurich 2000
- Höhn/Waldburger, Steuerrecht, 8^e édition, 2 volumes, Berne 1997 et 1999.
- Känzig Ernst, Wehrsteuer, Direkte Bundessteuer, Bâle 1982.
- Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Volume I/1 LHID, Bâle 1997
- Perret/Grosheintz, Kommentar zum Wehrsteuerbeschluss, Zurich 1941.
- Rivier Jean-Marc, Droit fiscal suisse, 2e éd., Lausanne 1998
- Tipke/Lang, Steuerrecht, Cologne 1996.
- Zuppinger/Böckli/Locher/Reich, Steuerharmonisierung, Berne 1984.

3. Doctrine

Aebersold Andreas, *Miete oder Eigentum, Die ökonomische Entscheidung über den Wohnungsbesitz*, Diss., St-Gall 1994

Amonn Toni, *Die Eigenmietwertbesteuerung im Lichte der Art. 4 und sexies BV*, in *AJP* 1996, p. 371

Amonn Toni, *Die Bemessung des Eigenmietwertes im Lichte der Belastungsgleichheit in Eigentümern und Mietern: zum Beitrag von Dr. Peter J. Marti*, *Steuer Revue* 1997, 429 ss, in *Steuer Revue*, 53, p. 105

Ammon Toni, *Besteuerung von Zweitwohnungen*, Diss. Basel 1997

Amonn Toni, *Zweitwohnungsbesteuerung in Deutschland, Österreich und in der Schweiz*. in *Steuer und Wirtschaft*, 2/1999, p. 175

Amstein Claudine, *Le système vaudois de l'imposition de la valeur locative, principe du blocage de la valeur locative*, in *Der Schweizer Treuhänder*, 70, p. 847

Beckmann Edith, *Fiskalischer Raubzug, Eigenmietwert*, in *Panorama* 1995, p. 22

Böckli Peter, *Besteuerung der Eigenmiete im Lichte von Steuer- und Verfassungsrecht*, „recht“ 1988, 14 ff

Bölsterli Urs, *Die steuerrechtliche Behandlung der Eigennutzung von Wohnliegenschaften in rechtsvergleichender Sicht*, *ASA* 48, 225 ff.

Bosshardt Oskar, *Der steuerrechtliche Einkommensbegriff*, *Zbl* 47, 1946, 305 ff.

Eisenring Peter, *Wohneigentum und Steuereffekte*, in *Apropos*, 1994, p.7

Felber Markus, *Kantonale Obergränze von Eigenmietwerten, Gültige Initiative des Hauseigentümergeverbandes Schaffhausen*, in *Steuer Revue*, 53, p. 305

Graf Sivio, *Einkommenssteuerliche Erfassung der Nutzung von Wohnraum durch den Eigentümer*, *ASA* 54, 177 ff.

Hartmann Urs, *Teilrevision des kantonalen Steuergesetzes* in *ZGRG* 15, p. 26

Hausen B. und Kohlrust-Schulz M., *Die Eigenheimzulage*, München 1996

His Eduard, *Der Einkommensbegriff in neuen schweizerischen Steuergesetzen*

Kirchgässner Gebhard, *Konzept für ein modernes Steuer- und Abgabensystem für die Schweiz*, in *Liberales wirtschaftspolitisches Konzept*, Kommission für Konjunkturfragen, 1998/1999

Klett Kathrin, *Der Gleichheitssatz im Steuerrecht*, *ZSR* 1992, 99 ff.

Küng Joseph, *Sind Baukreditzinsen keine Schuldzinsen*, in *Steuer Revue*, 49, p. 351

Lincke Urs A., Mietkostenabzug - Korrektiv und neue Koordinate im System des Steuerrechts, StR 46, 1991, 304 ff.

Locher Peter, Eigenmietwertbesteuerung in der Schweiz, Festschrift für Klaus Tipke zum 70. Geburtstag, Köln 1996

Marti Peter, Die Eigenmietwertbesteuerung nach Massgabe des Gleichbehandlungsgebots und des Leistungsfähigkeitsprinzips, in Steuer Revue, 52, p. 429

Neuhaus Markus, Steuerlücken? Zum Expertenbericht Behnisch, in Der Schweizer Treuhänder, 72, p. 835

Nekola Anna, Besteuerung des Grundeigentums im Privatvermögen in der Schweiz, Diss. Zürich 1983

Rauch Men, Die Besteuerung des Eigenmietwertes, Diss. Zürich 1986

Reich Markus, Von der normativen Leistungsfähigkeit der verfassungsrechtlichen Steuererhebungsprinzipien, in Steuerrecht im Rechtsstaat, Festschrift für Prof. Dr. Francis Cagianut zum 65. Geburtstag, 1990, p. 97

Rusconi Caroline, L'imposition de la valeur locative, thèse Lausanne 1988

Schwab Heinz, Abzug der Miete vom steuerbaren Einkommen, Der Schweizer Treuhänder 1991, 369 ff.

Schwab Heinz und Spinnler Peter, Kein Abzug mehr für den Mieter, in Der Schweizer Treuhänder, 70, p. 842

Suter Erich, Die Besteuerung der Selbstnutzung von Grundeigentum als Einkommen, Diss Zürich 1958

Steinmann Gotthard, Die Besteuerung des Eigenmietwertes in der Schweiz, In Solothurner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1998, p. 475

Thalmann Philippe/Favarger Philippe/Cuennet Stéphane, Examen de la politique du logement, in Liberales wirtschaftspolitisches Konzept, Kommission für Konjunkturfragen, 1998/1999

Vereinigung Zürcher Mieterverbände, Mietzinsabzug jetzt!, Zürich 1992

Voellmin Anna Gabrielle, "Irrungen und Wirrungen" bei der Besteuerung von Wohneigentum, Bundesgericht schreibt absolute Untergrenze für die Festsetzung des Eigenmietwertes sowie des Verkehrswertes von Wohnliegenschaften vor, in Der Schweizer Treuhänder, 72, p. 969

Weidmann Heinz, Besteuerung des Eigenmietwertes und Förderung des Wohneigentums, StR 35, 1980, 342 ff.

Weisflog W., Eigenmietwertbesteuerung und Abzüge (insbes. Schuldzinsabzug), in Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, 63, p. 517

Yersin Danielle, L'égalité de traitement en droit fiscal, ZSR 1992 II 147

Zwahlen Bernhard, Privatvermögen, Vermögensertrag und Vermögensgewinn, in
Höhn/Athanas: Das neue Bundesrecht über die direkten Steuern. Bern 1993, 55-107

Jurisprudence (dès 1978)

Archives

49, 77 (ATF du 11.78)(TG) (recours de droit public)

Devoir du canton de tenir compte sur le plan fiscal d'un excédent de charges relatives à l'immeuble dont le contribuable a l'usage en propre.

53, 383 (ATF du 13.04.83) (VD) (recours de droit public)

StR 1984, 139

La valeur locative ne constitue pas un rendement fictif mais un véritable revenu en nature.

55, 617 (ATF du 25.04.1986 (ZG) (recours de droit administratif)

L'imposition comme revenu de l'utilisation de son propre immeuble est conforme au principe de l'égalité de traitement. Pour cela, les contribuables concernés peuvent porter en déduction les intérêts des dettes et les frais d'entretien.

63, 155 (ATF du 19.02.1993) (BE) (recours de droit administratif)

RDAF 95 321

Valeur locative du logement du chef de l'exploitation agricole. Estimation en conformité avec la législation sur le bail à ferme.

63, 816 (ATF du 21.04.1993) (BL) (recours de droit administratif)

StE 1995 B.25.3 n°15, StP BL 11 460, StR 50 374

Non application des principes uniformes ou valeur locative trop basse. En ce qui concerne l'impôt fédéral direct, permission octroyée à l'Administration fédérale des contributions de procéder à des estimations par échantillons et de percevoir des majorations uniformes sur cette base.

67, 709 (ATF du 13.02.1998): (ZH) (recours de droit administratif)

RDAF 98 441; StE 1998 B.25.3 n°18

Valeur locative d'un logement fixée d'après les critères admis en matières d'impôts cantonaux, dans la mesure où cette valeur ne se situe pas au-dessous de 70 % de celle du marché

ATF

110 la 14 du 13.04.1984 (ZH) (recours de droit public)

En droit fiscal, le législateur a une marge d'aménagement étendue. Celle-ci est cependant moindre dans la comparaison horizontale (entre contribuables disposant des mêmes moyens financiers)

111 la 91 du 7.6.1985 (VD) (recours de droit public)

La législation dans le domaine fiscal dépend de facteurs politiques. Aussi le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral en la matière ne s'exerce-t-il qu'avec une grande retenue.

112 la 240 du 9.12.1986 (SG) (recours de droit public)

La suppression de l'imposition de la valeur locative avec maintien de la déduction des intérêts passifs et des frais d'entretien est contraire à la Constitution.

116 la 321 du 9.11.1990 (ZH) (recours de droit public)

Steuer Revue 46,274; StE 1991 A.21.11 n°30

Limite constitutionnelle dans laquelle la réduction forfaitaire de la valeur locative imposable est possible.

120 la 349 du 2.12.1994 (BL et SO) (recours de droit public)

Double imposition intercantonale: principes de répartition des dettes et des intérêts passifs.

123 II 9 du 11.12.1996 (BL) (recours de droit administratif)

Steuer Revue 52, 190; StE 1997 A.21.11 n°41

Aucune déduction pour le loyer.

124 I 145 du 20.3.1998 (ZH) (recours de droit public)

Steuer Revue 53, 306; StE 1998 A.23.1 n°1, ZStP 1998, 221

La valeur locative doit se monter en principe au moins à 60 % de la valeur du marché. La loi qui fixe la valeur locative du logement à "en principe" 60 % de la valeur du marché est inconstitutionnelle.

124 I 193 du 29.5.1998 (ZH) (recours de droit public)

Une directive qui conduit à estimer en moyenne la valeur locative à 60 % de la valeur du marché viole l'article 4 Cst.

125 I 65 du 11.12.1998 (TH) (recours de droit public)

La valeur locative imposable doit se monter au moins à 60 % de la valeur effective du marché. Une loi qui détermine la valeur locative en soustrayant exactement 40 % de la valeur du marché peut être appliquée de manière conforme à la Constitution.

RDAF

89, 61 (TF, 25.4.1986) (ZG) (recours de droit administratif)
Archives 55 617

Est déterminante pour le calcul de la valeur locative une valeur objective conforme aux règles du marché. Pratique d'après laquelle les valeurs locatives sont arrêtées en principe sur la base du coût d'acquisition ou des frais d'investissement conduit à une inégalité de traitement dans la mesure où les nouveaux acquéreurs d'immeubles sont défavorisés par rapport aux anciens propriétaires, à cause de la hausse des prix survenue durant ces dernières années.

97, 457 (TF, 11.12.1996) (BL) (recours de droit administratif)
Egalité de traitement entre propriétaires et locataires / Sous-évaluation ou surévaluation de la valeur locative possible et tolérée.

Steuer Revue

45, 104 (TA, 14.6.1988) (GR)
Imposition en cas d'inoccupation d'une résidence secondaire.

46, 277 (TF, 9.11.1990) (BE)
StE 1991 A.21.11 n°31; NStP45, 49
Déduction, par un locataire, de son loyer du revenu imposable, eu égard au propriétaire dont la valeur locative est déterminée selon une pratique illégale qui le privilégie.

47, 587 (CCR III, 7.11.1992) (ZH)
Valeur locative d'une résidence secondaire, apparemment non-occupée par le propriétaire mais au contraire louée sans en obtenir un revenu correspondant à la valeur locative.

48, 349 (TA, 26.1.1989) (NE)
Le mari qui laisse à sa femme, dans le cadre d'une séparation conventionnelle, l'usage d'un appartement dont il est copropriétaire par moitié est imposable sur la valeur locative de sa part d'immeuble.

50, 338 (TF, 17.3.1995) (SO)
Fixation de la valeur locative: droit de recours des locataires et des organisations de locataires, détermination du niveau convenable de la valeur locative

51, 395 (TA, 27.6.1996) (SG)
Valeur vénale d'une maison familiale en fonction de la valeur de rendement et de la valeur intrinsèque. Estimation de la valeur locative et de la valeur du sol.

52, 147 (TA, 8.3.1996) (FR)
RFJ 1996, 127
Impôt sur le revenu fixé en principe en fonction du loyer effectif et non pas en fonction du loyer possible. Valeur de rendement fixée en fonction du loyer possible. Location d'un immeuble à un loyer de faveur.

Steuerentscheid

1991 A 21.11 n° 29 (TA, 3.10.1989) (ZH)

Unzulässigkeit eines Mietabzuges respektive der Deklaration des Mietwertes als Einkommen und der effektiv bezahlten Miete als Ertrag.

1992 B 25.3 n° 10 (CCR, 11.2.1992) (BE)

BVR 1992, 296; NStP 46, 97

Le fait que les valeurs locatives propres, augmentées au 1er janvier 1989, aient déjà été prises en considération pour déterminer les taxations de 1989/90 ne constitue pas une rétroactivité inadmissible.

1992 B 25.3 n° 12 (CCR, 18.9.1991) (ZH)

Kein Abzug des Baurechtzinses im privaten Bereich, aber Berücksichtigung des fehlenden Grundeigentums bei der Mietwertfestlegung.

1993 B 25.3 n° 14 (TA, 5.2.1992) (ZH)

Spezielle Rechtsgleichheit bei der Festlegung des Mietwertes nach einer Formel; kein Rückgriff auf den Marktwert im Einzelfall.

1995 A 21.11 n° 38 (Steuerrekurskommission, 4.5.1995) (ZH)

ZStP 1995, 132

Bewertungssystem im Lichte der Gleichmässigkeit der Besteuerung und des Diskriminierungsverbots.

1995 B 27.2 n° 15 (Steuergericht, 10.1.1994) (SO)

Aufteilung der Schuldzinsen, des Mietwertes und der Unterhaltskosten bei Miteigentümern (Konkubinat).

1996 A 21.12 n° 11 (TA, 19.12.1995) (ZH)

ZStP1996, 48

Verfassungswidrigkeit einer Schatzungsverordnung.

1996 A 21.11 n° 39 (TA, 31.10.1995) (ZH)

ZStP 1995 305

Berechtigung zum Abzug eines Teils der Miete in Fällen in denen die Schatzung nicht 60 % der durch den Mieter effektiv bezahlten Miete beträgt.

1996 A 21.11 n° 40 (TA, 6.6.1996) (AG)

Mietwerte unter 60 % des Marktwertes sind vorbehältlich besonderer Umstände verfassungswidrig.

1996 B 25.3 n° 16 (TA, 21.3.1995) (SZ)

StP-SZ 13, 88

Eigenmietwertermittlung nach Normmietwert.

1997 A 21.14 n° 12 (TA, 30.5.1997) (ZH)

Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Schatzungsverordnung ist kein Revisionsgrund

1998 B 23.2 n° 20 (CCR, 14.10.1997) (BE)

Bei Anwendung der Präponderanzmethode sind für sämtliche Liegenschaftsteile entweder die Eigenmietwerte oder die Marktmietwerte heranzuziehen.

1998 B 25.3 n° 19 (TA, 13.2.1998)(FR)

RFJ 1998, 148

Conditions dans lesquelles un appartement est considéré comme immeuble agricole en vue de la fixation de sa valeur locative.

Basellandschaftliche (und Baselstädtische) Steuerpraxis

11, 219 (CCR, 30.8.1991) (BL)

Rechtmässigkeit einer allgemeinen Erhöhung der Eigenmietwerte um 35 %.

11, 291 (TF, 16.7.1992) (BL)

Verfassungsmässigkeit (BV 4) eines für alle Mieter gleichen Abzuges von Fr. 1'000.

12, 130 (CCR, 27.8.1993) (BL)

Zulässigkeit des Mietwertzuschlages für die direkte Bundessteuer.

12, 242 (CCR, 28.1.1994) (BL)

Aufteilung der Liegenschaftsunterhaltskosten bei einem in Gesamteigentum stehenden Hause.

12, 284 (CCR, 4.2.1994) (BL)

Es besteht kein Anspruch darauf, nur 75 % des Eigenmietwertes versteuern zu müssen.

13, 73 (TA, 22.11.1995) (BL)

Der Eigenmietwert einer ausserkantonalen Liegenschaft bestimmt sich nach dem Steuergesetz des Wohnortes.

14, 135 (TA, 17.12.1997) (BL)

Der Unterhalt eines Gartens kann nur zum Abzug gebracht werden, wenn diesem bei der Festlegung des Mietwertes Rechnung getragen wurde.

Bernische Verwaltungsrechtsprechung

1992, 193 (CCR, 13.8.1991) (BE)

Le loyer effectivement acquitté par un membre de la parenté doit être pris en compte, indépendamment de la valeur réelle. Demeure réservée l'intention d'éluider la charge fiscale.

1996, 516 (CCR, 12.12.1995) (BE)

NStP 50, 90

En l'espèce, l'écart considérable entre la valeur locative et la valeur marchande d'un immeuble habitable comparable ne justifie pas l'intervention des autorités de justice fiscale pour violation du principe de l'égalité de traitement, alors que des mesures sont en cours pour adapter le niveau des valeurs locatives. Une déduction pour locataire n'est en outre pas indiquée pour des raisons d'impossibilité pratique.

Die neue Steuerpraxis

53, 7 (TA; 18.2.1999) (BE)

Fixer la valeur locative en dessous de la valeur du marché n'est admissible qu'en raison même de l'imprécision liée à la subjectivité inhérente à toute procédure d'estimation, de l'imprécision de la notion de valeur pratiquée sur le marché

Steuerpraxis des Kantons Schwyz

13, 94 (TA, 8.6.95)(SZ)

Mietwertermittlung; prozentuale Anpassung.

Zürcher Steuerpraxis

1994, 278 (TF, 20.7.1994) (ZH)

Anfechtbarkeit von Verwaltungsverordnungen (Weisung über die Bewertung von Liegenschaften).

1996, 281 (CCR, 31.10.1996) (ZH)

Keine verbotene Rückwirkung durch den Erlass einer Schatzungsverordnung 1996 für die Veranlagung 1993.

1997, 51 (CCR, 13.12.1996) (ZH)

Die Änderung der Schatzungsverordnung ist kein Revisionsgrund.

1998, 292 (TA, 15.7.1998) (ZH)

Anwendbarkeit der Übergangsweisung 1996 auch für die Vermögenssteuer.

Table des abréviations

AIFD	Arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1940 sur la perception d'un impôt fédéral direct
AIN	Arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1940 concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale
Al.	Alinéa
Archives	Archives de droit fiscal suisse
Art.	Article
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
BStPra	Basellandschaftliche und Baselstädtische Steuerpraxis
BVR	Bernische Verwaltungsrechtsprechung
CE	Conseil des Etats
cf.	Confer
ch.	Chiffre
CN	Conseil national
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse
DFF	Département fédéral des finances
ECS	L'expert-comptable suisse, Zurich
éd.	Editeur
FF	Feuille fédérale
LHID	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes
LIFD	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct
n.	Numéro
NStP	Die neue Steuerpraxis, Berne
p.	Page
RDAF	Revue de droit administratif et de droit fiscal, Lausanne
RDAT	Rivista di diritto amministrativo e tributario ticinese, Bellinzone
RDS	Revue de droit suisse
Recht	Recht, Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis, Berne
Resp.	Respectivement
RO	Recueil officiel des lois fédérales
STE	Der Steuerentscheid, Sammlung aktueller steuerrechtlicher Entscheidungen, Bâle
StPS	Steuerpraxis Schwyz
StR	Steuer Revue, Berne
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
ZGRG	Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung im Kanton Graubünden
ZStP	Zürcher Steuerpraxis, Zurich

I. Condensé

Ces dernières années, l'imposition de la valeur locative est revenue au premier plan des discussions politiques. Elle a en effet été à l'origine de nombre d'interventions parlementaires et de modifications législatives cantonales. L'initiative populaire "Propriété du logement pour tous", déposée en 1993 par la Société suisse des propriétaires fonciers, a été rejetée par le peuple et par les cantons le 7 février 1999. Toutefois, les votes favorables à l'initiative ayant atteint 41 %, il apparaît clairement que le système actuel d'imposition de la valeur locative pose problème.

Au vu des résultats du vote, le Chef du Département fédéral des finances a constitué une commission "Valeur locative / changement de système" (KES) qu'il a chargé d'examiner le système actuel d'imposition de la valeur locative institué par LIFD et la LHID. La Commission devait ainsi établir une liste des défauts de ce système, proposer d'autres impositions qui soient conformes à la Constitution et qui n'aient aucune incidence sur les recettes fiscales et étudier les interventions parlementaires traitant de ce sujet dans le cadre des propositions présentées.

Dans un premier temps, la commission a examiné le système en vigueur en se fondant sur le droit fédéral et sur les lois fiscales cantonales. Elle a ainsi pu établir la liste complète des défauts de l'imposition de la valeur locative. Elle a ensuite comparé les résultats de cette étude avec la pratique fiscale d'autres pays concernant les logements occupés par les propriétaires et a constaté que ni l'Allemagne, ni l'Autriche, ni la France n'imposent la valeur locative.

Dans un deuxième temps, la commission s'est prononcée en faveur d'un changement complet de système (modèle minus/minus/minus):

- pas d'imposition de la valeur locative;
- pas de déduction de frais d'entretien;
- pas de déduction des intérêts passifs.

Ce nouveau système est conforme aux dispositions constitutionnelles et sans incidence sur les recettes fiscales. Pour l'élaborer, la commission est partie du principe que la valeur locative ne constitue pas un revenu imposable et qu'il n'est par conséquent pas possible de déduire de quelconque frais d'obtention du revenu.

Les conséquences générales de ce changement ont été étudiées sur la base d'une analyse quantitative des données fiscales fournies par les cantons et toujours dans l'optique des recettes fiscales. De même, les conséquences économiques du nouveau système ont été examinées à la lumière des résultats de l'expertise du Professeur J. Baumberger.

Dans ses analyses, la commission a également tenu compte des interactions entre le changement de système, l'encouragement de la propriété du logement et les différentes autres mesures d'incitation fiscales.

En outre, la commission a analysé les conséquences d'un changement de système au niveau des cantons, notamment sur trois points:

- Imposition des résidences secondaires et proposition d'une solution de rechange;
- Imposition de la fortune, problèmes de calcul;
- Relations intercantionales, déduction proportionnelle des intérêts passifs.

Enfin, la commission propose de mettre en place des mesures d'accompagnement visant notamment à favoriser l'achat d'un premier logement. En outre, elle veut adoucir le passage brutal au nouveau système en accordant un droit d'option pour une période limitée.

La commission préconise un changement de système non seulement dans le cadre de l'impôt fédéral direct mais également dans celui de la loi d'harmonisation fiscale. En effet, l'application de deux impositions différentes au niveau fédéral et au niveau cantonal ne tiendrait pas compte de l'économie administrative et serait surtout contraire au principe de l'harmonisation fiscale.

II. Introduction

1. Situation

L'arrêté du Conseil fédéral concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale (AIN, qui a été remplacé par la suite par l'arrêté concernant l'impôt fédéral direct (AIFD)) réglait l'imposition de la valeur locative selon les termes suivants: „entre en ligne de compte également la valeur locative du logement auquel le contribuable a droit dans sa propre maison ou dans une maison dont il a l'usufruit“ (art. 21, al. 1, let. b AIN). Le premier commentaire de cet arrêté affirme que le loyer d'un immeuble ou d'un appartement destiné à l'usage personnel du propriétaire fait toujours partie du revenu imposable. Ce revenu est constitué du montant que le propriétaire ou l'usufruitier devrait dépenser pour louer un objet analogue (cf. Perret/Grosheintz, Kommentar zur eidgenössischen Wehrsteuer, Zurich 1941, p. 59).

La loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) a repris cette réglementation dans son article 21, alinéa 1, lettre b, énoncé comme suit: „Est imposable le rendement de la fortune immobilière, en particulier:

b. la valeur locative des immeubles ou de parties d'immeubles dont le contribuable se réserve l'usage en raison de son droit de propriété ou d'un droit de jouissance obtenu à titre gratuit.“

Ce principe a également été inscrit dans la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) et dans les législations cantonales.

Au regard des principes et des aspects constitutionnels de l'imposition de la valeur locative, la commission d'experts présidée par M. Locher, considérant une déduction des intérêts passifs et des frais d'entretien, a constaté dans son rapport „zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele“ que le système actuel d'imposition de la valeur locative (avec la déduction des intérêts passifs, celle des frais d'entretien et l'impossibilité de déduire le loyer) était parfaitement adapté à la situation et garantissait l'égalité d'imposition. La commission a souligné que la valeur locative devait être conforme à la valeur du marché pour répondre au principe de la capacité contributive et à certains principes fiscaux. Un abattement (pouvant aller jusqu'à 30 % d'après le Tribunal fédéral) peut être considéré comme un instrument de promotion pour la propriété du logement, mais seulement pour le premier logement. La notion de sous-occupation du logement prévue à l'article 21, alinéa 2 LIFD doit être supprimée; elle pourra être remplacée par une clause sur les cas de rigueur (cf. Rapport Locher „Bodenpolitik“, Berne 1994, p. 50).

Au cours des dernières années, le système d'imposition de la valeur locative a fait l'objet de nombreuses remises en question en Suisse, que ce soit dans des interventions parlementaires, au travers de modifications législatives cantonales ou dans des décisions judiciaires. Les discussions ont également porté sur le sens qu'aurait „l'imposition d'un revenu fictif“. Le dépôt de l'initiative "Propriété du logement pour tous" a été le point culminant des débats sur le système de l'imposition de la valeur locative.

2. „Propriété du logement pour tous“

L'initiative populaire déposée en 1993 par la Société suisse des propriétaires fonciers visait à encourager davantage l'accès à la propriété du logement à usage personnel. Pour ce faire, elle demandait l'introduction d'un nouvel article 34^{octies} dans la Constitution, article prévoyant l'application des cinq mesures suivantes:

1. Toute personne peut déduire de son revenu l'épargne destinée à l'acquisition d'un logement à usage personnel;
2. les fonds du 2^e pilier et du pilier 3a, qui sont utilisés pour acquérir ou pour financer la propriété d'un logement à usage personnel, sont imposés à un taux préférentiel;
3. la valeur locative du logement à usage personnel est réduite pendant les dix ans qui suivent la date de la première acquisition;
4. elle doit de plus être fixée de manière modérée, et
5. elle ne doit pas être modifiée, sauf à la suite d'une mutation de l'immeuble (cf. Message concernant l'initiative populaire "propriété du logement pour tous" du 24 mai 1995, FF 1995 III 807).

Le 7 février 1999, l'initiative populaire "Propriété du logement pour tous" a été rejetée par le peuple et les cantons. Toutefois, les 41 % de votes favorables à l'initiative pour l'ensemble de la Suisse montrent bien que le système actuel d'imposition de la valeur locative est très contesté. Ainsi, dans le cadre des débats concernant l'initiative populaire, différents milieux ont préconisé un changement de système pour mettre un terme au malaise que soulève l'imposition de la valeur locative et pour encourager l'amortissement des dettes hypothécaires. Conscient des avantages et des inconvénients de l'imposition de la valeur locative, le conseiller fédéral Kaspar Villiger a fait savoir que la Confédération et les cantons étudieraient soigneusement l'abolition de cette imposition et la suppression ou la réduction de la déduction actuelle des intérêts hypothécaires et des frais d'entretien (communiqué de presse du 26 février 1999).

3. Commission Valeur locative / changement de système (KES)

Le 22 février 1999, le Conseiller fédéral Villiger a, en tant que Chef du Département fédéral des finances, institué une commission d'experts réunissant des représentants de la Confédération et des cantons et l'a chargée d'examiner le système de l'imposition de la valeur locative et de proposer éventuellement un autre système d'imposition.

La commission Valeur locative / changement de système (KES) a reçu les tâches suivantes:

- Elle étudie le système actuel d'imposition de la valeur locative dans le cadre de la LIFD et de la LHID et dresse un bilan des lacunes constatées;
- elle propose des variantes conformes à la constitution garantissant un changement de système sans incidence sur le produit de l'impôt (suppression de la valeur locative, abandon de la déduction des intérêts hypothécaires et, éventuellement, de la déduction des frais d'entretien);

- elle donne des mandats aux experts pour étudier les conséquences économiques des propositions présentées en vue du changement de système et en informe le Chef du DFF; Elle tient compte des propositions de ces experts dans son rapport;
- elle étudie les interventions parlementaires transmises ainsi que d'autres demandes dans le cadre de ses propres propositions.

La commission doit présenter son rapport au Chef du DFF à la fin du mois de mars 2000.

Ont été nommés membres de la commission:

- Peter Agner, (président de la Commission), Chef de la Division juridique impôt fédéral direct de l'Administration fédérale des contributions
- Isabelle Althaus-Houriet, Chef de la Division d'inspection de l'impôt fédéral direct de l'Administration fédérale des contributions
- Kurt Dütschler, Chef de la Division statistique fiscale et documentation de l'Administration fédérale des contributions
- Jean-Blaise Paschoud, Secrétariat de direction de l'Administration fédérale des contributions
- Ruth Schwerzmann, Conseillère d'État et Directrice des finances du canton de Zoug
- Markus Reich, Professeur de droit fiscal à l'université de Zurich

(tous deux ont été nommés par la commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes / CHID)

- Hansruedi Buob, vice-directeur de l'administration fiscale du canton de Lucerne
- Gilbert Salamin, directeur de l'administration fiscale du canton du Valais

(tous deux nommés par le comité de la Conférence des fonctionnaires fiscaux d'État)

Ont été rattachés à la commission en tant qu'experts:

- Peter Gurtner, Directeur de l'Office fédéral du logement
- Gerhard Hauser, adjoint scientifique à l'Office fédéral de la justice

Le procès-verbal a été dressé par Madame Florence Savignat, collaboratrice scientifique au service juridique de l'impôt fédéral direct de l'Administration fédérale des contributions et par Monsieur Werner Graf, adjoint scientifique au service juridique de l'impôt fédéral direct de l'Administration fédérale des contributions.

4. Fonctionnement de la commission

La Commission a rempli son mandat en une année: sept séances ont été tenues au cours desquelles la commission a, en collaboration avec des experts, examiné le système actuel de l'imposition de la valeur locative, étudié de nouvelles solutions et de nouvelles variantes et élaboré des propositions. Pour ce faire, elle s'est fondée sur les chiffres les plus récents fournis par les administrations fiscales cantonales. Elle a également commandé deux expertises.

Le rapport final présenté lors de la dernière séance de la commission qui s'est déroulée le 23 mars 2000 a été approuvé à l'unanimité des membres et sera transmis au Département fédéral des finances le 31 mars 2000.

5. Teneur du rapport

Dans les premières parties de ce rapport, la commission a étudié le système d'imposition de la valeur locative en vigueur et a établi une liste de ses lacunes. Elle a ensuite procédé à une comparaison du système en vigueur en Suisse avec ceux appliqués dans d'autres pays (chap. V). Ses membres ont élaboré et examiné différents modèles de changement de système selon le droit constitutionnel et en considérant les conséquences sur le plan économique. Les propositions ont ainsi été restreintes aux projets qui n'entraînaient pas de modification du produit de l'impôt. La commission a finalement adopté un tout nouveau système conforme aux principes du droit constitutionnel et sans incidence sur les recettes fiscales. Ce nouveau système abolit l'imposition de la valeur locative et abandonne la déduction des intérêts passifs et des frais d'entretien des immeubles.

Dans les parties suivantes, la commission a étudié les conséquences générales d'un changement de système: l'analyse quantitative des données fiscales les plus récentes fournies par les cantons donne une image assez disparate des recettes fiscales de l'impôt fédéral direct. Les conséquences des mesures d'encouragement de l'accès à la propriété du logement et les autres mesures d'incitation fiscale ont été examinées parallèlement aux conséquences économiques du changement de système (chap. VIII). La commission s'est également penchée sur les autres problèmes et conséquences que pourrait avoir un changement de système au niveau cantonal et elle a notamment envisagé ses effets sur l'imposition des résidences secondaires, l'imposition de la fortune et la répartition fiscale intercantonale.

Ce nouveau système peut avoir des effets aussi bien positifs que négatifs pour les propriétaires: il se pourrait en effet, qu'en cas de simplification importante, ce système désavantage les nouveaux propriétaires lourdement endettés et les propriétaires prévoyant de grands travaux d'entretien. En revanche, il serait tout à l'avantage des autres propriétaires. La commission a par conséquent envisagé la possibilité d'instaurer des mesures d'accompagnement en faveur des propriétaires fortement endettés à la suite de l'acquisition d'un logement. Il lui a semblé tout aussi nécessaire de se prononcer pour l'instauration de mesures en faveur des propriétaires dont l'immeuble, acquis depuis de longues années, exige de gros travaux d'entretien.

Ces différentes considérations laissent à penser qu'il serait indispensable d'atténuer le choc du passage au nouveau système en prenant les mesures d'accompagnement adéquates (chap. X).

Au cours de ses travaux, la commission s'est également fondée sur les différentes initiatives parlementaires encore en suspens au niveau fédéral et cantonal (chap. XI). Elle a également défini quelles seraient les modifications législatives inévitables en cas de changement de système (chap. XII).

Enfin, le rapport expose les recommandations de la commission quant à la solution à adopter.

Les annexes du présent rapport présentent les méthodes de calcul de la déduction des intérêts passifs et les conséquences de l'application du nouveau système pour différents contribuables.

En complément au rapport, la commission joint les expertises demandées sur le changement de système du point de vue constitutionnel (Office fédéral de la justice) et du point de vue économique (Prof. J. Baumberger). Elle y adjoint également les informations fiscales sur l'imposition de la valeur locative dans les cantons (Informations de la commission intercantonale d'information fiscale, juin 1999).

Le rapport n'a pas la prétention de répondre de manière approfondie et définitive à toutes les questions qui pourraient se poser. Les solutions concrètes proposées sur le plan politique devront également être examinées dans le cadre d'éventuels travaux législatifs.

III. Le droit fédéral et les droits cantonaux

1. La valeur locative comme revenu imposable; généralités

Le système fiscal suisse connaît l'imposition, au titre du revenu, de la valeur locative que réalise le contribuable qui occupe tout ou partie d'un immeuble lui appartenant en propre.

La valeur locative est également imposable lorsque le contribuable habite un appartement dans son entreprise (p.ex. garage, boulangerie, etc.) ou dans un immeuble locatif comportant plusieurs appartements. Elle est fixée selon des règles spéciales pour les exploitations agricoles.

Cet assujettissement à l'impôt repose sur les principes d'imposition du revenu net global du contribuable, également lorsqu'il est réalisé en nature, et d'imposition selon la capacité contributive. Les revenus immobiliers (par exemple de location) étant imposables lorsqu'ils sont réalisés auprès de tiers, le contribuable qui habite son propre immeuble bénéficie de sa valeur d'utilisation et réalise donc un revenu dans cette mesure. La justification de l'imposition de la valeur locative est à chercher dans le souci du législateur d'assurer l'égalité de traitement

- entre propriétaires d'objets mobiliers et immobiliers
- entre propriétaires de leur logis et locataires
- entre propriétaires de leur logis et propriétaires d'objets immobiliers loués
- entre propriétaires de leur logis et propriétaires d'immeubles locatifs où ils disposent d'un logement

dans la mesure où le logis (maison ou appartement) représente pour chacun un besoin vital. Le locataire ne pouvant pas déduire son loyer, considéré comme des frais destinés à assurer son existence, de son revenu imposable, le système fiscal rétablit une certaine équité en prévoyant que le propriétaire immobilier, autorisé à déduire les frais d'entretien, intérêts passifs et impôts fonciers, soit en contrepartie imposé sur la valeur locative.

La valeur locative est ajoutée au revenu ordinaire du propriétaire, à condition que l'immeuble soit effectivement occupé par lui-même, ou qu'il s'en réserve l'usage même sans l'habiter. Il en va de même lorsque l'immeuble est mis à disposition d'un tiers à un prix de faveur. Par contre, aucune valeur locative n'est imposée lorsque le contribuable peut prouver que l'immeuble est libre de bail parce qu'aucun locataire n'a pu être trouvé.

L'assujettissement du revenu immobilier est une imposition nette: le revenu brut est constitué par la valeur locative, dont sont déduits les frais de financement, d'entretien et divers autres frais.

La valeur locative peut être négative en ce sens que, les frais dépassant le revenu immobilier, un excédent de charges doit être répercuté sur les autres revenus du contribuable. Le Tribunal fédéral a accepté ce "revenu négatif"¹ en matière d'impôts cantonaux. L'AFC l'admet également en matière d'IFD.

¹ Archives 49, 77

2. Bases légales

2.1 Bases légales fédérales

Les bases légales fédérales pour l'imposition de la valeur locative sont les suivantes:

Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)

art. 21 Imposition du rendement de la fortune immobilière

¹ Est imposable le rendement de la fortune immobilière, en particulier

b. la valeur locative des immeubles ou de parties d'immeubles dont le contribuable se réserve l'usage en raison de son droit de propriété ou d'un droit de jouissance obtenu à titre gratuit

² La valeur locative est déterminée compte tenu des conditions locales et de l'utilisation effective du logement au domicile du contribuable

art. 32 Déductions liées à la fortune

² Le contribuable qui possède des immeubles privés peut déduire les frais nécessaires à leur entretien, les primes d'assurances relatives à ces immeubles et les frais d'administration par des tiers. Le Département fédéral des finances détermine dans quelle mesure les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement peuvent être assimilés aux frais d'entretien.

³ Sont en outre déductibles les frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques que le contribuable entreprend en vertu de dispositions légales, en accord avec les autorités ou sur leur ordre, pour autant qu'ils ne soient pas subventionnés.

Ordonnance du CF du 24 août 1992 sur la déduction des frais relatifs aux immeubles privés dans le cadre de l'impôt fédéral direct (RS 642.116)

Ordonnance du DFF du 24 août 1992 sur les mesures en faveur de l'utilisation rationnelle de l'énergie et du recours aux énergies renouvelables (RS 62.116.1)

Ordonnance de l'AFC du 24 août 1992 sur les frais relatifs aux immeubles privés déductibles dans le cadre de l'impôt fédéral direct (RS 642.116.2).

Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)

art. 7 Impôt sur le revenu / Revenu

¹ L'impôt sur le revenu a pour objet tous les revenus du contribuable, qu'ils soient uniques ou périodiques, en particulier ... le rendement de la fortune y compris la valeur locative de l'habitation du contribuable, dans son propre immeuble ...

art. 9 Déductions / En général

² Les déductions générales sont:

a. Les intérêts passifs

³ Sur les immeubles que possède le contribuable, les cantons peuvent prévoir des déductions pour la protection de l'environnement, les mesures d'économie d'énergie et la restauration des monuments historiques. Ce cas est soumis à la réglementation suivante:

- a. le DFF détermine en collaboration avec les cantons dans quelle mesure les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement peuvent être assimilés à des frais d'entretien;
- b. pour autant qu'ils ne soient pas subventionnés, les frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques sont déductibles dans la mesure où le contribuable les a entrepris en vertu de dispositions légales, en accord avec les autorités ou sur ordre d'une autorité administrative.

La LHID ne se recouvre pas entièrement avec la LIFD. Les cantons disposent ainsi d'une certaine autonomie, mais celle-ci ne peut porter atteinte, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, ni au principe de l'imposition de la valeur locative, ni au principe d'égalité de traitement. La LIFD, plus précise que la LHID, réserve les conditions locales pour la détermination de la valeur locative, mais cet impératif devrait déjà être satisfait dans les méthodes d'évaluation de la plupart des cantons.² De l'avis des administrations fiscales cantonales, tel qu'exprimé dans le cadre de la COHA,³ la LHID permet une estimation "raisonnable" de la valeur locative, une adaptation périodique, par exemple toutes les deux périodes fiscales, mais pas de blocage jusqu'à, par exemple, l'aliénation de l'immeuble (cf. réponses aux questions 35, 6 et 37 de la COHA ad art. 7, al. 1 LHID). La LHID ne prescrit pas la réduction de la valeur locative en raison de la sous-occupation, et les cantons demeurent libres de l'introduire ou non.

2.2 Bases légales cantonales

Les législations fiscales cantonales connaissent toutes une base expresse, légale et réglementaire, pour l'imposition des valeurs locatives. Les dispositions topiques concernent l'imposition du revenu, de la fortune, des plus-values, certains impôts fonciers cantonaux. Toutes les législations cantonales contiennent une réglementation pour l'évaluation de la valeur locative des immeubles (il n'y a pas de réglementation fédérale en la matière, hormis la circulaire de l'AFC du 25 mars 1969⁴).

3. Détermination de la valeur locative

3.1 En général

Idéalement, la valeur locative doit correspondre au montant que le propriétaire devrait acquitter envers un tiers, dans des conditions semblables, pour louer un immeuble ayant les mêmes caractéristiques que celui qu'il occupe. La valeur locative s'oriente ainsi vers le prix du marché.

Les valeurs locatives doivent être comparées avec le loyer effectivement payé sur le marché pour des objets similaires. Les lois fiscales et les pratiques d'évaluation cantonales ne précisent pas si la notion de "valeur du marché" se réfère au prix demandé sur le marché pour la mise en location d'un habitat similaire, généralement neuf ou rénové, donc plus cher, ou si elle se réfère au prix demandé sur le marché pour les appartements similaires déjà loués, qui comprennent des objets anciens, parfois occupés de longue date et non rénovés, où les loyers sont plus bas. La différence entre ces deux "valeurs du marché"

² Selon B. Zwahlen, *Privatvermögen, Vermögensertrag und Vermögensgewinn in Höhn/Athanas* (éditeurs) *Das neue Bundesrecht über die direkten Steuern*.

³ Commission d'harmonisation instaurée par la Conférence des fonctionnaires fiscaux d'Etat.

⁴ publiée dans *Archives* 38, 121 s.

peut osciller entre 10 et 30 %.⁵ L'AFC, lorsqu'elle procède à des contrôles du niveau des valeurs locatives cantonales par rapport au prix du marché, se fonde plutôt sur la deuxième définition, puisqu'elle compare la valeur locative cantonale avec le loyer effectivement perçu par le propriétaire qui loue l'immeuble à un tiers.⁶

La valeur locative de l'habitation du chef d'une exploitation agricole ne se calcule pas en la comparant aux logements similaires d'exploitations non agricoles, mais en conformité de la législation fédérale sur le bail à ferme et à l'ordonnance sur les fermages; un supplément n'est pris en compte que pour les locaux d'habitation en surplus.⁷

3.2 Détermination de la valeur locative pour l'IFD

Pour l'impôt fédéral direct, l'AFC, suivie sur ce point par le Tribunal fédéral, a constamment soutenu que la valeur locative d'un appartement occupé en propre devait correspondre en principe au 100 % de la valeur du marché. Contrairement à la situation dans un grand nombre de droits cantonaux,⁸ il n'y a donc pas d'abattement dû au fait que la valeur locative est un revenu en nature, que le propriétaire foncier est moins libre que le locataire pour l'emplacement de son logis ou que l'encouragement à l'acquisition à la propriété foncière constitue un objectif constitutionnel.

Dans le cadre du débat précédant le scrutin populaire relatif à l'initiative populaire "Acquisition de la propriété immobilière pour tous", le DFF s'est référé à plusieurs reprises à une valeur locative IFD correspondant, en moyenne, à 70 % des valeurs du marché. Il en est résulté une certaine confusion en rapport avec la limite de 70 % en dessous de laquelle l'AFC intervient pour augmenter la valeur locative cantonale. Lorsque celle-ci tombe, en moyenne, en dessous de 70 % des prix du marché, l'AFC corrige les valeurs locatives en percevant un supplément variable. Pour l'année 1999 (base de taxation 1997/98), les valeurs locatives cantonales dans 8 cantons étaient majorées d'un supplément pour atteindre 70 % de la valeur du marché. Le fait que ce supplément puisse accentuer des distorsions dues à la méthode d'estimation cantonale n'empêche pas sa mise en application: il appartient au canton de corriger dans ce cas ses bases d'estimation.⁹

L'AFC, dans le cadre de sa mission d'autorité de surveillance, effectue périodiquement des enquêtes pour s'assurer que le niveau des valeurs locatives fixé par les autorités cantonales est bien compris, en moyenne, entre 70 % et 100 % des valeurs du marché. Le Tribunal fédéral a admis que ces enquêtes peuvent se fonder sur des valeurs moyennes qui ne constituent pas des valeurs absolues.¹⁰ Pour assurer l'égalité de traitement entre cantons, ces enquêtes doivent corriger d'éventuelles insuffisances où qu'elles se trouvent, ce qui implique qu'elles doivent se dérouler simultanément dans toute la Suisse.

⁵ Wüest & Partner, Bau und Immobilienmarkt, Schweiz Monitoring 1996, p. 108.

⁶ Dans la mesure où le système cantonal permet de faire cette comparaison, ce qui n'est pas toujours le cas.

⁷ Archives 63, p. 155

⁸ La réglementation du canton de Zurich, qui connaissait un abattement de ce type, a été protégée par le Tribunal fédéral dans l'ATF 116 Ib 324, cons. d.

⁹ Tribunal fédéral, décision du 13.2.1998, AFC c. X et CCR ZH, Archives 67, p. 709.

¹⁰ Pour la dernière fois dans une décision du 13.2.1998, AFC c. CCR ZH, où le TF a examiné de manière approfondie les critiques faites à l'enquête de l'AFC, à laquelle il était entre autres reproché de n'être pas fondée sur un échantillonnage représentatif.

La valeur locative pour l'IFD n'est pas estimée selon une méthode spécifique à cet impôt, sauf dans le canton de GE.¹¹ Elle se fonde sur les valeurs déterminées pour les impôts cantonaux sur le revenu et la fortune (voir ci-dessous ch. 3.3). Dans sa circulaire du 25.3.1969, l'AFC a admis trois méthodes d'évaluation des valeurs locatives en plus de la comparaison avec les immeubles similaires: l'évaluation sur la base d'estimations cantonales, la procédure d'estimation individuelle et l'estimation lors de cas spéciaux.

La LIFD admet, pour tenir compte de l'utilisation effective du logement au domicile du contribuable, une déduction pour sous-utilisation (art. 21, al. 2 LIFD); cette déduction n'est accordée que pour les résidences principales. Les cantons suivants ont édicté des dispositions semblables: ZH, UR, SZ, OW, ZG, SO, SH, GR et TG dans certains cas. Cette déduction ne figure pas dans la LHID, et au vu de l'opposition de certains cantons, il est peu probable qu'elle constitue à l'avenir du droit harmonisé de fait.¹²

3.3 Détermination de la valeur locative pour les impôts cantonaux et communaux

Il n'y a pas de prix du marché auquel puisse se référer l'autorité fiscale, puisque le contribuable habitant son immeuble n'est justement pas présent sur le marché pour ce bien. Les autorités fiscales doivent donc procéder à une estimation.

La valeur locative se détermine dans plusieurs cantons comme rendement de la valeur de l'immeuble (qui est une valeur déterminée ad hoc, appelée valeur fiscale, cadastrale, officielle, d'estimation, ou qui correspond à une partie du coût de construction, de la valeur d'assurance du bâtiment, etc.). Dans ce cas, la valeur locative correspond à un pourcentage de la valeur de l'immeuble.

La valeur locative peut aussi être évaluée individuellement pour chaque immeuble, en se fondant sur des critères objectifs et uniformes, comme l'estimation à l'aide de normes par unité de local, par chambre ou en comparaison avec certains immeubles-types. On tiendra compte dans ce type d'estimation du niveau des loyers payés dans la localité, de la situation, de la grandeur, de l'âge et de l'état du bâtiment, ainsi que de la présence de certains aménagements complémentaires (garage, piscine, etc.).

Les objets spéciaux, comme les maisons de maître, les bâtiments historiques, les maisons de vacances ou de week-end sont le plus souvent estimés selon des normes spécifiques. Il est parfois délicat de séparer les installations luxueuses, qui doivent entraîner une majoration de la valeur locative, des aménagements extraordinaires consentis par le propriétaire pour son plaisir personnel, dont un tiers locataire n'accepterait pas nécessairement de supporter les frais. De tels aménagements ne devraient pas être pris en compte dans le calcul de la valeur locative.

Les méthodes d'évaluation appliquées par les cantons sont qualifiées de "brute" ou "nette". La première méthode, appliquée dans presque tous les cantons et la Confédération, vise à déterminer le revenu brut procuré par l'immeuble, dont les frais d'entretien et de financement sont ensuite déduits pour obtenir le revenu immobilier net. La seconde n'est pratiquée que dans les cantons de BS et de GE.

¹¹ En 1995, les propriétaires fonciers ont été invités, pour leur propre immeuble, à remplir un questionnaire d'évaluation particulier pour l'IFD, tenant compte des particularités de l'habitat (surface habitable, présence de certaines commodités) et pondérant les résultats ainsi obtenus en fonction de la zone où se situe l'immeuble.

¹² Voir en particulier la recommandation négative du Groupe de travail "Rendements immobiliers" de la COHA aux questions No 35, 37 et 38 dans la publication susmentionnée.

Les méthodes de calcul des valeurs locatives sont très différentes d'un canton à l'autre.¹³ Dix-sept cantons connaissent une seule méthode d'estimation pour tous les immeubles, alors que neuf utilisent des méthodes variant selon le type d'immeubles.

Parmi les dix-sept cantons ne connaissant qu'une seule méthode, huit effectuent la comparaison avec les loyers payés, six recourent à l'estimation individuelle (généralement par unités de local) et trois fixent la valeur locative en fonction de l'estimation fiscale ad hoc de l'immeuble.

Dans les neuf cantons connaissant plusieurs méthodes selon le type d'immeubles, l'estimation se fait généralement selon l'estimation ad hoc de la valeur de l'immeuble, mais avec une réglementation spécifique pour les appartements occupés par le propriétaire dans un immeuble locatif ou les copropriétés par étage.

Plusieurs cantons ont introduit un abattement spécial sur la valeur locative par rapport au prix du marché pour tenir compte des objectifs d'encouragement à l'accession à la propriété contenu à l'article 34^{sexies} Cst. et de la compétence réservée aux cantons dans la LF du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements. Cet abattement n'est accordé que pour le logis principal du contribuable, et non pour les résidences secondaires dans plusieurs législations alors que dans d'autres un abattement est consenti en fonction de la durée de l'usage, ou bien ce sont les premières années de propriété qui sont favorisées. Il existe encore d'autres abattements.¹⁴

Les valeurs locatives cantonales ne doivent toutefois pas être inférieures à 60 % du prix du marché, sous peine de contrevenir au principe d'égalité de traitement.¹⁵

Les cantons procèdent à la réévaluation des valeurs locatives d'une manière différenciée. Il faut distinguer entre

- les réévaluations périodiques sur l'ensemble du parc immobilier, en se fondant, par exemple, sur l'indice cantonal des loyers
- les réévaluations à l'occasion d'un changement de situation, par exemple une vente
- les réestimations générales effectuées périodiquement

Les trois types de réévaluation sont souvent appliqués en parallèle.

Les cantons de ZH, BE, UR, SO et AG ont procédé à une estimation générale des valeurs locatives au 1.1.1999.¹⁶ Pour les autres cantons, l'estimation générale est plus ancienne ou le système est différent.

¹³ Les indications qui suivent sont reprises de L'imposition de la valeur locative, juin 1999, édité par la Commission intercantonale d'information fiscale.

¹⁴ cf. note 13, spécialement ch. 342

¹⁵ ATF du 20 mars 1998 publié dans StE 1998, A 23.1 No 1.

¹⁶ cf. note 13

4. Les déductions sur la valeur locative

4.1 Les déductions du revenu en général et la réglementation du programme de stabilisation

Selon le principe de l'imposition selon la capacité contributive, l'assujettissement porte sur le revenu net du contribuable.

Toutes les dépenses directement liées à l'obtention d'un revenu sont déductibles (déductions organiques). Ce type de dépenses présuppose l'existence d'un revenu correspondant. Par exemple, la réalisation d'un salaire autorise le contribuable à déduire des frais professionnels, les frais d'entretien du jardin sont déductibles s'il a été pris en compte dans la fixation de la valeur locative.¹⁷ Un excédent de telles dépenses est porté en déduction des autres revenus du contribuable. Les frais d'entretien doivent être distingués des dépenses visant à l'amélioration d'un bien, qui ne sont pas déductibles.

Peuvent aussi réduire le revenu les déductions générales (aussi nommées déductions anorganiques, sociales ou montants libres), qui ne sont pas liées à la présence d'un revenu correspondant, mais aux éléments subjectifs touchant le contribuable. Par exemple, la présence d'enfants dans un couple autorise une déduction correspondante, que le contribuable soit salarié, indépendant ou sans activité lucrative. Ces déductions ne sont pas touchées par l'harmonisation. La distinction entre les deux catégories n'est pas toujours aisée, par exemple pour les cotisations à l'assurance-maladie ou les intérêts passifs.

En l'état actuel du droit et jusqu'à l'entrée en vigueur du programme de stabilisation 1998 instituant des mesures immédiates pour combler certaines lacunes fiscales injustifiées, les intérêts passifs étaient déductibles du revenu imposable sous réserve d'abus.¹⁸ Ils pouvaient soit constituer des frais liés à l'obtention d'un revenu (déduction organique, par exemple un crédit commercial pour un indépendant), soit des déductions libres (déductions anorganiques, par exemple un petit crédit de consommation). Cette situation a été critiquée par certains auteurs¹⁹ et par la commission Behnisch.²⁰ Après un examen approfondi du système, cette commission n'a pas remis en cause le principe de la déductibilité des intérêts passifs, mais proposé de limiter la déduction en cas d'abus. Sont cités comme tels le contribuable qui s'endette (et réduit son revenu ordinaire par des intérêts passifs) pour acquérir des biens dont le revenu jouit d'une imposition spéciale ou est exonéré, comme les bénéficiaires en capital sur immeubles/titres et certains produits d'assurance.

Le rapport s'exprime négativement envers une répartition proportionnelle des intérêts passifs en fonction de la valeur des objets qui composent la fortune. Il n'est pas non plus favorable à une répartition des intérêts en fonction des différentes catégories de revenus vu la difficulté à relier un crédit à un actif déterminé.

¹⁷ voir décision du TA BL du 17 décembre 1997 publiée dans StE 1999, B 25.6 No 33.

¹⁸ par exemple la souscription d'une assurance à prime unique financée au moyen de fonds étrangers.

¹⁹ voir en particulier E. Känzig, Wehrsteuer, Direkte Bundessteuer, Bâle 1982, No 140 ad art. 22, al. 1, let. d AIFD, qui relève que la déduction de frais de financement pour la fortune privée devrait être limitée aux crédits servant à l'acquisition, à l'amélioration ou à l'entretien d'immeubles; la raison en est que le revenu immobilier est imposable au titre de la valeur locative, alors que la contre-valeur de l'utilisation des autres biens du patrimoine privé est franche d'impôt.

²⁰ Commission d'experts chargée d'examiner le système des impôts directs pour y détecter d'éventuelles lacunes de taxation, dont le rapport a été rendu en juillet 1998 au Département fédéral des finances.

Le rapport recommande la solution dite genevoise, qui n'admet la déduction des intérêts qu'à concurrence du rendement de la fortune imposable ou de la moitié de l'ensemble des revenus bruts si elle est plus élevée. La réglementation du programme de stabilisation s'inspire de ces réflexions. Elle admet la déduction des intérêts à concurrence du produit de la fortune uniquement, en y ajoutant un montant "libre" de 50'000 fr.²¹

La solution introduite par le législateur ne repose pas sur la distinction entre bien de consommation (dont les frais de financement ne sont pas déductibles) et bien d'investissement (dont les frais de financement sont déductibles). Une telle distinction n'est pas usuelle en droit fiscal suisse. Elle ne permettrait du reste pas de résoudre toutes les questions en rapport avec la déduction des frais de financement. Un bien d'investissement peut fort bien ne générer aucun revenu, ou n'en générer aucun jusqu'à sa vente, ou générer d'abord une perte puis un revenu.

Par souci de clarté, le législateur a expressément mentionné la déduction illimitée des intérêts passifs afférents à des biens faisant partie de la fortune commerciale. Se fondant sur des réflexions économiques, il a laissé la possibilité aux acquéreurs d'une participation de la déclarer fortune commerciale au moment de l'acquisition, pour ne pas défavoriser les jeunes entrepreneurs.

4.2 Les frais d'entretien

Les frais d'entretien sont des dépenses organiques, des frais d'acquisition du revenu imposable. Ils sont déductibles. Les frais d'investissement ou d'amélioration d'un bien immobilier ne sont par contre pas déductibles. La pratique des autorités cantonales de taxation, malgré une réglementation a priori uniforme, peut varier fortement quant aux travaux à ranger dans l'une ou l'autre des catégories. Cela est dû d'une part à la marge d'appréciation laissée par la loi, et d'autre part par la difficulté de séparer, sur une facture globale, les travaux immobiliers selon la catégorie souhaitée.

Une réglementation dense et mal connue n'a qu'un effet incitatif restreint sur le contribuable. Son impact sur le maintien d'un habitat bien entretenu est ainsi limité.²²

L'article 32, alinéa 2 et 3 LIFD, précisé par l'ordonnance du CF du 24 août 1992, énumère les frais déductibles du rendement immobilier, à savoir les frais d'entretien, les primes d'assurances et les frais d'administration par des tiers. Les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement peuvent être assimilés aux frais d'entretien selon l'ordonnance du DFF du 24 août 1992. Les droits cantonaux connaissent des déductions similaires.

La LIFD et la législation de tous les cantons, à l'exception de GE et BS, prévoient la possibilité de remplacer le décompte exact des frais immobiliers par un montant forfaitaire pour les immeubles privés loués ou habités en propre. Au niveau cantonal toutefois, certains immeubles sont exclus de l'octroi d'une déduction forfaitaire.²³ La déduction forfaitaire

²¹ Le Chef du Département des finances a déclaré, dans une séance de mars 1999 du Conseil des Etats, que ce montant libre devait assurer notamment que les propriétaires immobiliers ne soient pas défavorisés par rapport à la situation actuelle, surtout dans la phase d'acquisition et les premières années de détention.

²² ce sont les conclusions auxquelles parvient le rapport "Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen" de juin 1997, sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie, dans le domaine partiel traité; elles devraient pouvoir s'appliquer en grande partie aux frais d'entretien en général.

²³ cf. note 13, spécialement ch. 424.2

taire de la LIFD est de 10 % de la valeur locative pour les immeubles de dix ans ou moins, et de 20 % pour les immeubles de plus de 10 ans (art. 2, al. 2 de l'ordonnance du CF du 24.8.1992). Pour l'IFD, il est possible de passer d'un système de déduction à l'autre de période à période, mais pas au cours des deux années de la période fiscale. De par l'introduction généralisée de l'imposition annuelle postnumerando, le changement pourra se faire d'une année à l'autre. Le contribuable peut également déduire différemment ses frais par immeuble. Les cantons sont généralement plus restrictifs sur ces questions. Le système fédéral a été critiqué par la Commission Behnisch. Favorable au forfait plutôt qu'à la déduction des frais effectifs, le rapport conclut à ce qu'ils soient fixés de manière à couvrir tous les frais d'entretien sur une longue période. A défaut, une amélioration substantielle pourrait être obtenue en allongeant la période de choix, par exemple à dix ans.²⁴

Les frais d'exploitation sont également déductibles, à savoir les primes d'assurance (contre l'incendie, les dégâts d'eau, le bris des glaces, sauf l'assurance mobilière), les contributions périodiques pour la protection des eaux, pour l'éclairage des routes, pour la voirie ainsi que d'autres frais analogues.

Les frais d'administration sont déductibles. Ils ne comprennent pas la contre-valeur du travail personnel fourni par le propriétaire pour l'administration de son immeuble.

Les frais d'entretien d'immeubles ne sont pas déductibles au cours des cinq premières années pour entretenir une propriété nouvellement acquise qui avait été mal entretenue par le propriétaire précédent.²⁵

Un excédent de frais d'entretien par rapport au revenu immobilier est reporté sur les autres revenus du contribuable.

4.3 Les intérêts passifs

Les intérêts passifs (cf. 4.1), sont entièrement déductibles du revenu imposable. Leur déductibilité sera limitée par le plafond de 50'000 fr. décidé dans le cadre du programme de stabilisation.

Les intérêts dus pour l'acquisition d'un immeuble ne constituent pas une catégorie spéciale du point de vue de leur déductibilité. Garanties le plus souvent par hypothèque, ils sont généralement moins élevés que les intérêts sur crédits ordinaires. Il n'est pas possible en pratique de déterminer quelle part des emprunts hypothécaires des particuliers sert réellement à financer des biens immobiliers. Il n'est pas rare par exemple qu'un petit entrepreneur ait grevé sa maison pour limiter les frais financiers de son entreprise.

Appliquée au domaine immobilier, la réglementation du programme de stabilisation permettra de déduire les intérêts passifs à concurrence d'un revenu, à savoir pour les immeubles dotés d'une valeur locative ou loués à des tiers, auquel s'ajoute le maximum de 50'000 fr.

La réglementation du programme de stabilisation obligera les commerçants professionnels, dans la mesure où ils sont endettés, à distinguer immédiatement entre immeubles

²⁴ voir rapport précité, p. 146

²⁵ selon la pratique dite "Dumont", dont le Tribunal fédéral a relativisé la portée dans une décision publiée dans Archives 66, p. 306, en renonçant à l'appliquer aux immeubles "délabrés".

de leur fortune commerciale et privée. Il en ira de même pour les quasi-commerçants professionnels.

Pour l'IFD, les intérêts sur crédit de construction ne sont pas déductibles, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral.²⁶ Ils sont assimilés à des frais de construction, donc à des coûts d'investissement, et non pas à des frais destinés à entretenir le bien patrimonial qui génère un revenu. Les législations de la plupart des cantons sont plus souples sur ce point.

5. Rapports entre la valeur locative et l'impôt sur la fortune

Le système fiscal actuel assujettit le revenu et la fortune indépendamment du propriétaire ou l'utilisateur

- pour le revenu aux niveaux fédéral, cantonal et communal
- pour la fortune aux niveaux cantonal et communal

La suppression de l'imposition de la valeur locative ne concerne que les propriétaires qui occupent leur propre immeuble, et seulement pour l'impôt sur le revenu. Pour les autres immeubles, les revenus en découlant resteront imposables comme par le passé. Les règles cantonales d'imposition de la fortune ne seront pas modifiées. On examinera ci-dessous l'impact d'une abolition de l'imposition de la valeur locative sur ces normes.

5.1 Règles d'estimation au niveau fédéral

La LIFD ne prévoyant pas d'imposition de la fortune des personnes physiques ni du capital des personnes morales, elle ne contient aucune règle d'estimation. A l'époque où elle prévoyait l'imposition du capital, la valeur déterminante était celle du bilan (valeur historique).

5.2 Règles d'estimation cantonales

La valeur des biens immobiliers est estimée pour l'impôt sur la fortune des personnes physiques et, dans la plupart des cantons, pour l'impôt sur le capital des personnes morales.

La valeur des biens immobiliers est déterminée de manière différenciée selon le type d'immeubles (agricole/non agricole; villa; PPE; immeuble industriel, etc.). La valeur des immeubles agricoles dépend d'une "valeur de rendement" établie selon des règles particulières.

Pour tenir compte des différences de leurs méthodes d'estimation, les cantons établissent pour chaque période fiscale un tableau attribuant à chacun un coefficient pour les réparti-

²⁶ Archives 65, p. 750

tions intercantionales. Ce tableau est établi par un groupe technique issu de la Conférence des fonctionnaires fiscaux d'Etat.²⁷

5.3 Règles d'estimation pour les immeubles détenus par les personnes physiques

L'article 14, alinéa 1 LHID fixe comme règle d'estimation des immeubles non agricoles la valeur vénale. La valeur de rendement peut toutefois être prise en considération "de façon appropriée". L'entrée en vigueur de la LHID n'a pas entraîné de modification dans les méthodes d'estimation des immeubles. Celles-ci se réfèrent à la valeur de rendement et à la valeur vénale, ou à une combinaison des deux. La valeur vénale est celle qu'un tiers paierait pour le bien en cause dans des circonstances analogues (déterminé empiriquement sur des prix moyens). La valeur de rendement est déterminée par une capitalisation du rendement produit par le bien. Il s'agit d'un rendement particulier, déterminé à cette fin, et non pas de la valeur locative. La valeur de rendement ne peut pas être prise en considération pour plus de 50 % dans un calcul pondéré.²⁸ Certains cantons font intervenir d'autres critères que valeurs de rendement et vénale.

5.4 Personnes morales

L'article 29, alinéa 2 LHID se fonde sur la valeur comptable et fait renvoi, pour l'imposition de la fortune commerciale des associations, fondations et personnes morales autres que les sociétés de capitaux, aux règles relatives à l'estimation des biens des personnes physiques.

5.5 Conclusions

Dans la plupart des cantons, la valeur locative n'est pas liée à l'estimation de l'immeuble pour l'impôt sur la fortune. La suppression de l'imposition des valeurs locatives ne modifiera pas l'obligation des administrations de maintenir leurs systèmes d'évaluation des biens immobiliers pour l'impôt sur la fortune, sur les gains immobiliers et sur les divers impôts cantonaux frappant la propriété foncière.

Dans plusieurs cantons, la valeur locative peut être liée à l'estimation d'une "valeur fiscale", qui correspond ou non à la valeur déterminante pour l'impôt sur la fortune. Pour ces cantons également, l'abolition de l'imposition de la valeur locative laissera intact le système d'estimation.

Dans quelques cantons enfin, la valeur pour l'impôt sur la fortune repose sur des estimations individuelles qui ne sont pas touchées par l'abolition de la valeur locative.

L'estimation des immeubles pour l'impôt sur la fortune des personnes physiques et sur le capital des personnes morales est un domaine indépendant de la fixation des valeurs locatives. Les procédures administratives pour l'impôt sur la fortune doivent rester en place, pour des buts autres que l'imposition du revenu. Elles ne seront pas touchées par l'abolition de l'imposition de la valeur locative.

²⁷ Le groupe technique procède tous les deux ans à une récolte de données, fournies sur requête par les administrations fiscales cantonales, regroupant les immeubles bâtis, les maisons individuelles ou villas et les immeubles agricoles; à titre d'exemple, lors de la première enquête faite par le groupe technique, les cantons ont été priés d'établir la liste des 200 premiers transferts immobiliers depuis le 1.1.1995, mais au moins toutes les transactions effectuées dans un espace de 4 mois consécutifs entre le 1.1.1995 et le 30.6.1996.

²⁸ Selon le Tribunal fédéral, dans une décision du 20.3.1998 publiée dans StE 1998, A 23.1 Nr. 1.

IV. Problèmes et défauts du système actuel

1. Liste des défauts du système d'imposition de la valeur locative

La commission a pour mandat de revoir le système d'imposition de la valeur locative en Suisse et de dresser la liste de ses défauts. Ce système est en effet critiqué, car il présenterait un grand nombre de défauts. Ils feront l'objet d'une brève énumération qui mettra l'accent sur les inconvénients et les difficultés liées à l'application des normes d'imposition de ce système, mais relèvera aussi les erreurs de conception qui seront traitées plus en détail au chapitre VII du présent rapport.

2. Défauts généraux

- L'imposition de la valeur locative complique la procédure de taxation. Le propriétaire est concerné par trois positions au moins de la déclaration d'impôt: valeur locative, entretien de l'immeuble, déductions des intérêts passifs. S'y ajoute, le cas échéant, la déduction pour les mesures d'économie d'énergie ou pour des travaux de restauration des monuments historiques. L'imposition de la valeur locative est l'une des principales raisons de la grande complexité de la procédure de taxation actuelle.
- L'harmonisation fiscale verticale (harmonisation entre la LIFD et les lois fiscales cantonales) et l'harmonisation horizontale (harmonisation des lois fiscales et des pratiques cantonales) sont encore très éloignées du but en matière d'imposition de la valeur locative. La détermination et l'imposition de la valeur locative varient beaucoup d'un canton à un autre, comme le prouvent les différents ajustements effectués par les cantons pour l'impôt fédéral direct.
- L'imposition de la valeur locative coûtera bientôt plus qu'elle ne rapporte, si les valeurs locatives continuent de baisser.
- L'acquisition du logement a lieu en général en raison ou en prévision d'une augmentation du revenu. En cas de baisse du revenu, notamment à la retraite, la charge de la propriété du logement peut devenir très importante et même insupportable en raison de l'imposition de la valeur locative. De plus, les déductions pour sous-utilisation restent souvent sans effet en raison des difficultés d'application.
- Le coût du débat politique incessant sur la valeur locative (commissions d'experts, débats parlementaires, vote populaire, charge administrative en dehors de la taxation) ne doit pas être sous-estimé. Il mobilise des énergies et détourne les politiciens d'autres problèmes plus urgents.

3. Défauts concernant l'égalité

Sont indiqués ici non seulement les défauts concernant l'égalité au sens étroit, comme l'exposent la jurisprudence et la doctrine, mais aussi ceux qu'une grande part de la population reproche à l'imposition de la valeur locative. Une série de défauts proviennent du fait qu'il n'est pas possible politiquement ni techniquement de fixer la valeur du marché

des loyers pour imposer les valeurs locatives. Dans le débat traditionnel concernant l'égalité, il faut donc inscrire cette impossibilité dans la liste des défauts.

- Psychologiquement, la valeur locative est considérée comme un revenu fictif, même si ce n'est pas le cas d'un point de vue économique, ce qui augmente très nettement la résistance à l'impôt. Cela s'explique par le fait qu'on n'acquiert pas un logement pour faire un placement ou un investissement et que cette acquisition n'est pas considérée comme tel. Le logement occupé par son propriétaire est considéré avant tout comme un objet de consommation.
- Les revenus en nature d'autres biens que le logement utilisé à usage privé ne sont pas imposables.
- Une imposition multiple frappe le propriétaire de son logement: il est soumis non seulement à l'impôt sur la valeur locative, mais aussi à l'impôt sur la fortune pour la valeur de son logement, à l'impôt immobilier, à l'impôt sur les gains immobiliers et aux droits de mutation. En outre, les pertes sur les immeubles ne sont pas déductibles.
- La pratique et la jurisprudence acceptent aujourd'hui des valeurs locatives inférieures à la valeur du marché. Ces valeurs réduites sont justifiées notamment par le mandat constitutionnel d'encourager l'accession à la propriété du logement. Outre ce mandat constitutionnel, il existe d'autres normes constitutionnelles dont l'imposition de la valeur locative doit tenir compte, en particulier le principe de l'égalité de l'article 8 Cst. (art. 4 aCst.). Plus les valeurs locatives sont basses, plus les problèmes de droit constitutionnel sont graves.
- Des valeurs locatives réduites favorisent de manière disproportionnée les personnes à hauts revenus en raison de la progressivité des barèmes des impôts directs. L'objectif d'une imposition selon la capacité contributive n'est manifestement pas respecté.
- L'encouragement de l'accession à la propriété du logement n'est pas ciblé avec assez de précision. On le distribue sans discernement selon le "principe de l'arrosoir": beaucoup de nouveaux propriétaires peuvent se passer d'un encouragement, sans compter que les personnes qui possèdent leur logement depuis longtemps profitent d'un encouragement dont elles n'ont plus besoin. Dans ce cas également, les effets du système de l'imposition progressive sont peu ciblés.
- Des valeurs locatives basses appellent des déductions pour les loyers. A terme, il ne sera plus possible de refuser ces déductions selon le débat traditionnel, ne serait-ce que pour des raisons constitutionnelles. Toutefois, toute nouvelle déduction rend le système fiscal plus complexe, plus opaque et plus lourd.
- Des valeurs locatives qui ne correspondent pas à la valeur du marché constituent un privilège fiscal pour les propriétaires de logements, privilège qui s'étend aux domaines les plus divers, car de nombreuses aides ou subventions (bourses, réductions de primes, allocations familiales, etc.) dépendent du revenu imposable: les propriétaires de logements ont ainsi droit à des subventions imméritées ou plus élevées que nécessaire.

- Le groupe des agriculteurs qui occupent leur propre logement est particulièrement privilégié, car les loyers dans l'agriculture ne se fondent pas sur les prix du marché, mais sur le rendement agricole (subventions occultes).

4. Technique de fixation de la valeur locative

- Mis à part la question de savoir s'il existe effectivement une valeur du marché en Suisse, la fixation de la valeur effective du marché est difficile ou exige une lourde charge de travail.
- En général, on ne peut déterminer les loyers directement. Il faut les estimer à l'aide de comparaisons directes ou indirectes. Une comparaison directe n'est généralement pas possible car les immeubles et leurs emplacements sont très différents. Chercher à dériver la valeur locative d'une villa des loyers payés pour la location d'autres villas pose un gros problème, parce qu'il n'y a pratiquement pas de marché pour la location de ces maisons. La plupart du temps, les villas sont construites ou acquises pour l'usage de leur propriétaire. Seule une petite partie de ces villas est louée et elle n'est pas représentative. Il ne reste donc plus qu'à procéder à une estimation difficile.
- Les procédures d'estimation de la valeur locative font partie des procédures les plus complexes et les plus lourdes de la fiscalité. Compte tenu des nombreux facteurs à prendre en considération pour estimer la valeur locative, cette procédure est peu claire tant au niveau de la récolte des données que de l'application.
- Pour des raisons de prudence statistique, les loyers sont systématiquement estimés à une valeur inférieure à celle du marché en raison de leur grande dispersion autour de la valeur du marché. On veut en effet éviter de prendre en compte dans l'estimation la part non négligeable des loyers qui sont supérieurs à la valeur du marché.
- Souvent, on ne prend même pas la peine de déterminer la valeur de rendement dans le cadre de l'estimation des maisons familiales; on se contente de fixer des valeurs réelles. Dans ces cas, l'autorité fiscale doit recourir à des valeurs locatives forfaitaires (par ex. un pourcentage de la valeur réelle ou la valeur déterminante pour l'impôt sur la fortune), qui peuvent s'écarter beaucoup de la valeur effective du marché et ne tiennent guère compte des spécificités de l'immeuble.
- Non seulement la détermination des loyers pose d'importants problèmes techniques et systématiques, mais l'application du système pose également d'importantes difficultés. Si on ne veut pas recommencer l'estimation pour chaque période, on doit travailler avec des mécanismes d'adaptation forfaitaires. Il faut trouver des références comme l'évolution des loyers pour une certaine catégorie d'immeubles dans une certaine région. Etant donné que la statistique du marché du logement est très rudimentaire en Suisse, une adaptation périodique objective des valeurs locatives n'est guère possible, ou suppose un lourd travail statistique ou de grandes abstractions.
- Ces difficultés techniques empêchent une véritable adaptation périodique des valeurs locatives. Pour cette raison, elles restent constantes pendant une période assez longue et ne sont adaptées que sporadiquement. Les adaptations sont alors d'autant plus importantes et se heurtent à des résistances à la mesure de ces hausses.

- L'idée d'adapter les valeurs locatives en fonction de l'évolution des taux hypothécaires est en contradiction avec l'évidence statistique de l'évolution des loyers.
- Lorsque le niveau des loyers monte, l'absence d'adaptation des valeurs locatives pendant longtemps favorise les propriétaires de logements, ce qui pose des problèmes d'égalité de droit (cf. ci-dessus).

5. Déduction des intérêts passifs

- Lorsque les taux d'intérêt hypothécaires sont élevés, le système d'imposition de la valeur locative pour les personnes physiques ne contribue guère à augmenter les recettes fiscales, mais tend plutôt à les diminuer. Il n'est pas particulièrement efficace du point de vue de l'objectif prioritaire de l'imposition qui est de procurer des fonds à l'État. Toutefois, les intérêts passifs sont imposables en tant que revenus pour leur créancier.
- L'endettement des ménages privés reste élevé, car la déduction des intérêts passifs n'incite pas à rembourser les hypothèques.
- L'endettement favorisé par l'imposition a des effets déstabilisateurs sur le marché immobilier. La possibilité d'acheter à crédit produit un effet de levier qui augmente la volatilité des marchés des valeurs. Cela vaut également pour le marché du logement. L'imposition favorisant l'endettement pour l'acquisition du logement soutient cette tendance qui a entraîné des abus spéculatifs qui n'auraient pas été possibles dans la même mesure s'ils n'avaient été favorisés par l'imposition. Ce sont ces abus qui ont entraîné les chutes du marché immobilier et sa longue stagnation. Si la déduction des intérêts passifs n'avait pas poussé les propriétaires à s'endetter lourdement, les crises du marché immobilier des années 80 et 90 n'auraient pas eu la même acuité. Étant donné que le marché immobilier a des liens avec le marché de la construction et des capitaux, et donc également avec la politique monétaire et celle des intérêts, les crises du marché immobilier ont des conséquences conjoncturelles et monétaires²⁹. La déduction des intérêts passifs a nettement aiguïté la crise.
- La déduction des intérêts passifs n'encourage pas ou peu des placements intéressants du point de vue du fisc comme les assurances à prime unique et les placements sans rendement axés sur les gains en capital et donc les placements (privés) exonérés d'impôt. Le programme de stabilisation 1998 a cependant affaibli cette tendance.
- Dans ce contexte, il faut régulièrement examiner des problèmes d'évasion fiscale. D'une part, cet examen demande beaucoup de travail; d'autre part, la sécurité du droit en souffre.
- Le problème de la distinction entre les intérêts passifs déductibles et les intérêts de crédits de construction non déductibles constitue un autre élément qui complique le système fiscal.

²⁹ H. Kleinewefers, Finanz und Wirtschaft du 20.2.1999.

- Certaines lois fiscales (en part. la LIFD) ne prévoient pas la déduction des rentes de droits de superficie. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, elles ne constituent pas des intérêts ni des charges durables et ne sont donc pas déductibles. Du point de vue économique, il n'est cependant pas justifié d'ignorer les rentes de droit de superficie pour déterminer le rendement des immeubles, même pour ceux qui sont occupés par leur propriétaire. C'est pourquoi, on tient compte de ces rentes de diverses manières au niveau de la valeur locative brute, en les considérant comme des frais d'acquisition en particulier pour les logements construits sur des immeubles frappés d'un droit de superficie et occupés par leur propriétaire.

6. Déduction des frais d'entretien et d'exploitation

- Le contrôle des déductions pour l'entretien d'un immeuble demande beaucoup de travail. Il faut estimer quels sont les investissements qui conservent la valeur de l'immeuble et ceux qui augmentent sa valeur. Sur ce point, tant les contribuables que les autorités fiscales manquent des compétences nécessaires, car ils ne sont pas des spécialistes de la construction. Les différends portant sur cette déduction sont donc d'autant plus fréquents lorsqu'on demande la déduction des frais effectifs et non pas la déduction forfaitaire. L'application de la pratique Dumont est tout aussi complexe.
- Lorsque le propriétaire exploite son l'immeuble, la distinction entre les frais d'exploitation déductibles et les frais afférents au train de vie non déductibles pose également des difficultés.
- La possibilité qui existe pour l'impôt fédéral direct et dans la plupart des cantons de choisir entre une déduction forfaitaire et la déduction des frais effectifs conduit en fait à tenir deux fois compte des dépenses immobilières (v. Rapport de la commission d'experts "Lacunes fiscales" (Behnisch), p. 145 s.). Par contre, les forfaits favorisent les propriétaires qui n'entretiennent pas leur immeuble.
- La diminution (courante dans les années 90) de la valeur des immeubles constitue un problème non résolu, car le système de l'imposition de la propriété foncière privée n'en tient pas compte.
- Une partie des dépenses augmentant la valeur de l'immeuble est également déductible à titre de frais d'entretien de l'immeuble (investissements pour économiser l'énergie, travaux d'entretien des monuments historiques). En raison de la progressivité des barèmes des impôts sur le revenu, un investissement pour économiser l'énergie se traduit par des dégrèvements très différents, ce qui ne se justifie pas du point de vue logique, ni du point de vue énergétique. D'après une étude commandée par l'Office fédéral de l'énergie, ces déductions sont peu connues, peu prisées, peu efficaces, négligeables et injustes³⁰.

³⁰ Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen, ausgearbeitet durch econcept, Zürich und IPSO, Dübendorf, 1997, p. 4 s.

V. Comparaison avec les pays étrangers

Le début de ce chapitre présente une étude approfondie des différents systèmes d'imposition des logements utilisés par les propriétaires qui sont appliqués dans les pays voisins. Ces systèmes font ensuite l'objet d'une comparaison présentée sous forme de tableau pour quelques pays européens.

1. ALLEMAGNE

Impôt sur le revenu

Prise en compte fiscale de la propriété du logement

L'imposition de la valeur locative a été supprimée en 1986. Avec la nouvelle réglementation, tous les logements occupés par leur propriétaire sont traités de manière identique, indépendamment du fait qu'il s'agit d'une habitation avec un, deux ou plusieurs logements.³¹

Disposition transitoire

Pour les logements construits ou acquis avant le 1^{er} janvier 1987 et occupés en propre, une réglementation transitoire de douze ans a été prévue. Le propriétaire peut invoquer, jusqu'à la fin 1998, l'imposition de la valeur locative, ce qui implique qu'il peut déduire les intérêts passifs, les frais d'entretien et l'amortissement du bâtiment. Cependant, il peut, déjà avant, demander la suppression de l'imposition de la valeur locative.

Nouvelle réglementation: encouragement à l'accession à la propriété du logement habité en propre

Dès 1996 la nouvelle loi sur les allocations pour logement habité en propre s'applique, qui assure une allocation unique à l'ensemble des citoyens pour huit ans. Celui qui achète, construit ou agrandit son propre logement (maison ou appartement en copropriété) et y habite a droit pendant ces 8 ans aux allocations suivantes :

- pour de nouvelles constructions³² jusqu'à 5'000 DM par année, maximum 5 %, jusqu'à 100'000 DM de l'investissement;
 - pour d'anciennes constructions et des agrandissements, jusqu'à 2'500 DM par année, maximum 2,5 % jusqu'à 100'000 DM de l'investissement;
 - une allocation familiale annuelle de 1'500 par enfant.
- (taux: 100 DM = env. 82 Francs).

Les mesures d'encouragement à l'acquisition de la propriété de logement sont accordées seulement aux maîtres d'ouvrage et aux acheteurs qui durant l'année de la demande et dans l'année précédente (addition des deux années) gagnent moins de 240'000 DM (couple 480'000 DM). Est décisif non pas le revenu brut ou le revenu net, mais le montant de l'ensemble des revenus obtenus dans les deux années.

³¹ BMF, Finanzbericht 1987, Bonn 1986, S. 88.

³² Un immeuble est réputé nouvelle construction lorsque le propriétaire l'acquiert au plus tard deux années civiles après que la construction soit terminée.

Les intérêts passifs ne sont pas déductibles. Comme allégement, il est accordé une déduction préalable des frais. Les frais de financement (disagio, intérêts passifs avant retrait des fonds, émoluments administratifs) sont pris en considération jusqu'à concurrence d'un montant forfaitaire de 3'500 DM.

Les frais d'entretien peuvent être pris en considération jusqu'à un montant de 22'500 DM.³³ Les dépenses d'entretien sont déductibles dans les cas suivants :

- si les dépenses sont survenues avant le début du premier usage d'un logement à usage personnel;
- si les dépenses sont survenues au cours et jusqu'à la fin de la première année après l'acquisition du logement que le contribuable avait loué jusqu'alors.³⁴

Des allocations sont également prévues pour des mesures d'économie d'énergie. Lors de l'installation de récupération de chaleur, l'Etat supporte 2 % de ces dépenses pendant 8 ans, mais au maximum 500 DM par année. Ces allocations sont accordées seulement pour de nouvelles constructions et pour des mesures réalisées jusqu'au 31.12.1998.

La construction d'une maison Minergie est encouragée par un montant de 400 DM pendant 8 ans si elle est achevée jusqu'au 31.12.1998.³⁵

Ces délais ont été récemment prolongés jusqu'à fin 2000.³⁶

Impôt sur la fortune

L'impôt sur la fortune a été supprimé au 1^{er} janvier 1997.³⁷

Impôt foncier (Grundsteuer)

L'impôt foncier est prélevé par les communes. Cet impôt est à payer 4 fois par année sur la valeur unitaire fixée selon la loi sur les estimations. Un barème est appliqué sur cette valeur. Le taux s'élève à 2,6 ‰ pour les premiers 75'000 DM de la valeur unitaire (3,5 ‰ pour le reste) pour les habitations à un logement et 3,1 ‰ pour les habitations à deux logements. Le montant d'impôt ainsi déterminé est multiplié par un coefficient (levier) fixé par les communes.³⁸

Droits de mutation (Grunderwerbssteuer)

Sont soumis aux droits de mutation les acquisitions et les transferts de propriété d'immeubles sis dans le pays. Le calcul est effectué d'après la valeur de la contre-prestation. Le taux s'élève à 3,5 %.

Imposition des gains immobiliers

Aucun impôt. Un impôt sur les gains immobiliers est prélevé seulement lorsqu'il a un caractère spéculatif. Les bénéfices provenant de la vente d'immeubles durant une durée de possession de 2 ans sont soumis à l'impôt sur le revenu. Le montant exonéré est de 1'000 DM.

³³ Bundesfinanzministerium, Einkommen- und Lohnsteuer, S.32; Die Eigenheimzulage bei selbstgenutztem Wohneigentum, www.vid-immobilien.de/lexikon/10e.htm

³⁴ Bundesanzeiger, Steuergesetze 1998, Bonn 1998.

³⁵ www.vid-immobilien.de/lexikon/10e.htm

³⁶ FOCUS Online, <http://finanzen.focus.de>

³⁷ Mennel, Förster, Steuern in Europa, Amerika und Asien, Berlin 1999.

³⁸ Mennel, Förster, Steuern in Europa, Amerika und Asien, Berlin 1999.

2. AUTRICHE

Impôt sur le revenu

Effets fiscaux de la propriété du logement

L'Autriche ne connaît pas d'imposition de la valeur locative. Celle-ci a été supprimée en 1972. Les frais d'entretien et intérêts passifs sont déductibles dans le cadre de dépenses spéciales comme il suit:

Montants pour la construction d'appartements en propriété ou de propre logement, fonds liés à la création de surface habitable, dépenses de rénovation,³⁹ frais de rénovation pour l'assainissement de surface habitable y compris les dépenses pour des mesures d'économie d'énergie, remboursement de prêts pour la construction et la rénovation de logement, ainsi que des intérêts pour de tels prêts.

Le montant maximum pour des dépenses spéciales s'élève à environ 40'000 Schilling par année. Ce montant est augmenté de 40'000 Schilling si le contribuable bénéficie d'une déduction pour une personne avec un seul gain ou pour famille monoparentale. Lorsque le contribuable a au moins trois enfants, il peut déduire 20'000 Schilling supplémentaires. (taux: 100 Schilling = env. 11.60 Francs).

La dépense spéciale peut être déduite de l'ensemble des revenus et comprend également entre autres les déductions pour les assurances de personnes, les dépenses pour logement et l'acquisition de certains titres.⁴⁰

Impôt sur la fortune

L'impôt sur la fortune a été supprimé le 1.1.1994.⁴¹

Impôt foncier (Grundsteuer)

L'impôt foncier est un impôt réel. Il est du ressort des communes.

L'impôt foncier est calculé sur la base d'une valeur déterminante, qui est déduite de l'application d'un taux sur une valeur unitaire.

Le taux s'élève à 0,5 ‰ et 1 ‰ pour les maisons familiales (limité aux premiers 50'000 Schilling et aux 100'000 Schilling suivants de la valeur déterminante).

L'impôt est fixé sur la base d'un multiple (levier) appliqué à la valeur déterminante. Le multiple est fixé par les communes et ne peut pas dépasser 500 %.⁴²

³⁹ Instandsetzungsaufwand = Erhaltungsaufwand, der den Nutzungswert oder die Nutzungsdauer des Gebäudes wesentlich erhöht bzw. verlängert; coût de remise en état: frais d'entretien qui augmentent ou prolongent considérablement la valeur d'utilisation ou la durée d'utilisation du bâtiment.

⁴⁰ Mennel, Förster, Steuern in Europa, Amerika und Asien, Berlin 1999; Bundesministerium für Finanzen online, www.bmf.gv.at/steuern.htm

⁴¹ Mennel Förster, Steuern in Europa. Amerika und Asien, Berlin 1999.

⁴² Mennel, Förster, Steuern in Europa, Amerika und Asien, Berlin 1999.

Droits de mutation (Grunderwerbssteuer)

Les droits de mutation sont prélevés sur toutes les aliénations d'immeubles sis dans le pays à titre onéreux. Le calcul est effectué en principe sur la valeur de la contre-prestation. L'impôt s'élève à 2 % en cas d'acquisition entre parents et 3,5 % en cas d'acquisition par d'autres personnes.⁴³

Imposition des gains immobiliers

Aucun impôt. Les ventes à but spéculatif sont imposables avec les autres revenus du contribuable. Sont considérées comme aliénations à but spéculatif celles qui interviennent dans un délai de 10 ans depuis l'acquisition de l'immeuble. Montant exonéré: 6'000 Schilling par année. Cependant si l'immeuble a servi durant les 2 dernières années de résidence principale au contribuable, le bénéfice provenant de l'aliénation est exonérée d'impôt. Le même traitement est accordé lorsque le contribuable a construit son immeuble.⁴⁴

3. FRANCE

Impôt sur le revenu

Les effets fiscaux de la propriété du logement

Les valeurs locatives ne sont plus imposables en France depuis le 1.1.1965. Ainsi, les frais d'entretien ne sont pas déductibles.

Les intérêts sur crédits de construction, de réparation et d'entretien de la résidence principale sont déductibles de manière limitée. Ils peuvent être portés en déduction du montant d'impôt.

Les déductions dépendent de la date du prêt et de l'importance du ménage (voir tableau p. 29; taux: 100 FF = env. 24.40 Francs).⁴⁵

⁴³ Mennel, Förster, Steuern in Europa, Amerika und Asien, Berlin 1999, IBFD, Taxation of individuals in Europe, Amsterdam, 1999.

⁴⁴ IBFD, Taxation of individuals in Europe, Amsterdam, 1999.

⁴⁵ Mennel, Förster, Steuern in Europa, Amerika und Asien, Berlin 1999, Dictionnaire permanent fiscal, Edition législatives, 1999.

Réduction d'impôt au titre des dépenses afférentes à l'habitation principale		
Nature des dépenses	Plafond des dépenses à retenir	Part déductible (dans les limites du plafond)
I. Intérêts d'emprunts contractés pour la construction, l'acquisition ou les grosses réparations des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance à titre d'habitation principale (1) (2) (3)		
Contrats conclus entre le 1.1.1985 et le 31.12.1997 pour les logements anciens	15'000 FF + 2'000 FF par personne à charge. Durée: 5 premières annuités	25 %
Contrats conclus entre le 18.9.1991 et le 31.12.1996 pour l'acquisition ou la construction de logements neufs ou reconstruits (3)	Couples mariés: 40'000 FF Autres contribuables: 20'000 FF + 2'000 FF par personne à charge dont le premier enfant + 2'500 FF pour le deuxième enfant + 3'000 FF pour le troisième enfant. Durée: 5 premières annuités	25 %
II. Dépenses de gros travaux et assimilés payées à partir de 1.1.1997 (1)		
Dépenses de grosses réparations, d'amélioration et de ravalement payées entre le 1.1.1997 et 31.12.2001 pour des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance à titre d'habitation principale	20'000 FF pour une personne célibataire, veuve ou divorcé ou 40'000 FF pour un couple marié + 2'000 FF par personne à charge 2'500 FF pour le deuxième enfant et 3'000 FF pour le troisième enfant	20 %
(1) La réduction d'impôt ne s'applique pas aux contribuables qui ont bénéficié d'un prêt sans intérêts		
(2) Réduction d'impôt supprimée pour les intérêts des prêts contractés à compter du 1.1.1997 pour l'acquisition ou la construction d'immeubles neufs		
(3) Réduction d'impôt supprimée pour les intérêts des emprunts souscrits à partir du 1.1.1998 pour l'acquisition ou les grosses réparations d'un immeuble ancien		
Remarque: le conjoint n'est pas une personne à charge		

Source : Dictionnaire permanent fiscal, Editions législatives

Impôt sur la fortune

L'ensemble des biens appartenant aux personnes physiques est soumis à l'impôt sur la fortune. Sont assujetties à cet impôt uniquement les fortunes qui dépassent les 4,7 millions de francs français (situation 1999).

Impôt foncier (taxe foncière)

Le prélèvement de la taxe foncière est de la compétence des communes et des départements.

Pour les nouvelles constructions, il y a une exonération de deux ans. Le calcul est effectué sur la valeur locative cadastrale après déduction d'un montant forfaitaire de 50 %.

Les taux et les suppléments pour les départements sont très différents d'un endroit à l'autre et sont fixés chaque année.

Taxe d'habitation

La taxe d'habitation est prélevée par les communes et les départements. Sont contribuables, les personnes qui habitent l'immeuble et l'utilisent, que ce soit comme propriétaires, locataires ou fermiers. Cette taxe est fixée d'après la valeur locative cadastrale déduction faite d'un abattement familial de 10 % pour chacune des deux premières personnes à

charge et de 15 % pour les personnes supplémentaires de la valeur locative moyenne dans la commune concernée.

Droits de mutation

Les droits de mutation (droits d'enregistrement) sont, en principe, prélevés sur chaque aliénation de bâtiments et d'immeubles. Les taux sont les suivants :

	Taux ordinaire	Taux pour les logements
Impôt du département	15,4 %	4,2 %
Impôt de la commune	1,2 %	1,2 %
Impôt de la région	<u>1,6 %</u>	<u>1,6 %</u>
Total des droits d'enregistrement	18,2 %	7,0 %

En sus, une taxe de 2,5 % est prélevée pour l'Etat.

Quelques départements perçoivent des droits d'enregistrement moins élevés.

Impôt sur la plus-value immobilière

Lors de l'aliénation d'un immeuble, le bénéficiaire est exonéré lorsque :

- la maison ou le logement était la résidence principale du contribuable.
- le contribuable a habité effectivement cette résidence durant au moins 5 ans.
- la vente a lieu pour des raisons familiales ou de changement de lieu dans les relations du contribuable.

Pour ces raisons, il est rare qu'intervienne une imposition en cas d'aliénation de la résidence principale.

S'il y a imposition, il est fait la distinction entre les bénéficiaires provenant d'une aliénation à court terme (moins de 2 ans) ou à long terme.

Les bénéficiaires provenant d'une aliénation à court terme sont soumis à l'impôt sur le revenu. Un abattement de 6'000 francs français par année civile est accordé.

Les bénéficiaires provenant d'une aliénation à long terme sont imposables de manière plus modérée d'après le système du quotient. Pour la fixation du taux, le gain est divisé par 5 et ajouté aux autres revenus.

4. ITALIE

Impôt sur le revenu

Les effets fiscaux de la propriété du logement

La valeur cadastrale (rendita catastale) de maisons et appartements utilisés en propre est assujettie à l'impôt sur le revenu. La valeur cadastrale est une valeur d'estimation moyenne des revenus de l'immeuble et de l'habitation, qui sont réestimés à intervalles périodiques par des coefficients variables.

Les intérêts passifs d'un crédit hypothécaire qui servent à l'acquisition ou à la rénovation de la résidence principale, peuvent être déduits à raison de 19 %, de l'impôt sur le revenu

(IRPEF) mais au maximum 5 mios de Lires (taux: 1'000 LIT = env. 0.83 Francs).⁴⁶ Depuis le 1.1.1998 et pour la totalité de l'année 1999, des dispositions spéciales pour les rénovations sont applicables (spese di ristrutturazione). De l'impôt sur le revenu, de tels frais sont déductibles jusqu'à concurrence de 41 %. Ils peuvent se chiffrer au maximum à 150 mios de Lires par année et par construction. Ainsi, il peut être déduit de l'impôt sur le revenu au plus 61'500'000 de Lires. Cette déduction est à répartir soit sur 5 soit sur 10 ans. Si, pour une année, la déduction est supérieure à l'impôt sur le revenu, la différence est perdue.⁴⁷

Impôt sur la fortune

Aucun impôt sur la fortune n'est pas prélevé en Italie.

Impôt foncier (imposta comunale sugli immobili)

L'impôt foncier est prélevé chaque année par les communes. Elles peuvent fixer les taux dans une fourchette de 4 ‰ à 7 ‰ de manière autonome.

Sont assujettis les propriétaires d'immeubles. Le calcul est effectué d'après le rendement cadastral qui est multiplié par un coefficient (100 pour les logements privés).

De l'impôt des résidences principales, la déduction d'un montant minimum de 200'000 à 500'000 Lires est admise.

Droits de mutation

Les droits de mutation s'élèvent à 4 % pour l'acquisition de la première résidence. Le taux ordinaire est de 8 % de la contre-prestation. En sus, sont prélevés d'autres impôts comme:

- l'impôt hypothécaire et cadastral jusqu'à concurrence de 3 % de la contre-prestation.
- l'impôt sur la plus-value immobilière (imposta locale sull'incremento di valore degli immobili) est supprimé depuis le 1.1.1993, mais continue d'être perçu jusqu'au 1.1.2003 conformément à une réglementation transitoire.

Impôt sur les gains immobiliers

La résidence principale est exonérée de l'impôt sur les gains immobiliers. D'autres bénéfices provenant d'une aliénation d'immeubles sont imposables, lorsque la durée de possession est inférieure à 5 ans. Ces gains de spéculation sont imposés avec les autres revenus du contribuable.

⁴⁶ Mennel, Förster, Steuern in Europa, Amerika und Asien, Berlin 1999; Ministero delle Finanze, le agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie, <http://www.finanze.it/xagev.htm>

⁴⁷ Ministero delle Finanze, le agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie, <http://www.finanze.it/xagev.htm>

5. Comparaison internationale du traitement fiscal de la propriété de son propre logement (résidence principale), Etat 1999

Pays	Imposition de la valeur locative	Déduction des intérêts hypothécaires	Déduction des frais d'entretien	Impôt sur la fortune	Impôt foncier	Imposition des gains immobilier	Droit de mutation
Allemagne	-	- ¹	- ²	-	X	- ³	X
Autriche	-	X ⁴	X ⁴	-	X	- ³	X
Belgique	X	X ⁵	X ⁶	-	- ⁷	- ³	X
France	-	- ⁸	- ⁹	X	X ¹⁰	-	X
Italie	X	X ¹¹	- ¹²	-	X	-	X
Grande-Bretagne	-	X ¹³	-	-	X	-	X
Néerland	X	X ¹⁴	-	X	X	-	X
Suède	-	X ¹⁵	- ¹⁶	X	X	- ¹⁸	X
Finlande	-	X ¹⁷	-	X	X	- ³	X
Danemark	X	X	-	-	X	-	X
Espagne	X	-	-	X	X	- ¹⁸	X
Luxembourg	X	X ¹³	-	X	X	- ¹⁸	X
Norvège	X	X	-	-	X	- ¹⁸	X

¹ Une déduction unique préalable de 3'500 DM pour les frais de financement est accordée.

² Une dépense d'entretien jusqu'au début de l'usage peut être déduite jusqu'à un montant maximum de 22'500 DM.

³ Les bénéficiaires ayant un caractère spéculatif sont imposables.

⁴ Frais d'entretien et intérêts hypothécaires sont dans le cadre d'une dépense extraordinaire partiellement déductibles. Le montant maximum dépend de l'importance du ménage.

⁵ Limitation dégressive de la déduction des intérêts passifs hypothécaires pour une durée maximale de 12 ans.

⁶ Déduction limitée à la valeur locative.

⁷ Précompte immobilier comme système spécial.

⁸ Dans des cas particuliers, la déduction en relation avec l'importance du ménage n'est possible que durant 5 ans.

⁹ Déduction limitée pour les grosses réparations à l'importance du ménage.

¹⁰ En sus, la taxe d'habitation.

¹¹ Déduction de 19 % du montant d'impôt pour intérêts hypothécaires, maximum 5 mios de Lires.

¹² Entre 1998 et 1999 seulement partiellement déductible.

¹³ Déduction limitée.

¹⁴ Déduction pour 1999 5'000 hfl (montant doublé pour les personnes mariées).

¹⁵ Prise en considération des revenus mobiliers.

¹⁶ Entre 1996 et 1999 déduction limitée.

¹⁷ En principe, seulement déductible des revenus mobiliers.

¹⁸ Sous certaines conditions imposable

VI. Aspects constitutionnels

1. Les tâches de la Confédération

L'article 42, alinéa 1 Cst. dispose que la Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution. Ses actions doivent être fondées sur une compétence constitutionnelle. Lorsque la Confédération agit dans le cadre d'une de ces tâches, elle doit tenir compte, selon l'article 35 Cst., des droits fondamentaux (art. 7 Cst. s.) et des principes régissant l'activité de l'État (art. 5 Cst.).

La différence entre les tâches attribuées à la Confédération et les principes fondamentaux qu'elle doit suivre prend une certaine importance dans le domaine de la fiscalité. Il est donc nécessaire de l'étudier de façon plus approfondie.

1.1. Les compétences de la Confédération dans le domaine fiscal

L'article 3 Cst. dispose que les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale. La Confédération accomplit quant à elle les tâches que lui attribue l'article 42, alinéa 1 Cst. Dans le domaine des impôts directs, la Confédération est habilitée par l'article 128 Cst. (art. 41ter aCst.) à percevoir des impôts directs sur les revenus des personnes physiques. De plus, l'article 129 Cst. (art. 42^{quinquies} aCst.) lui donne mandat de réaliser l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes. Cette harmonisation porte notamment sur l'assujettissement à l'impôt, l'objet et le calcul dans le temps de l'impôt.

Ainsi, la Confédération peut prélever l'impôt fédéral direct, qui doit être harmonisé avec les impôts directs des cantons et des communes.

1.2. Encouragement de l'accession à la propriété du logement

D'après l'article 108 Cst. (art. 34^{sexies} aCst.), la Confédération doit prendre des mesures pour encourager la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales. La nouvelle Constitution restreint toutefois ces mesures aux logements destinés à l'usage personnel de particuliers.

"Seule l'acquisition de logements destinés aux besoins propres de particuliers ou de logements d'utilité publique fait l'objet de cet encouragement. La notion de "construction de logements" comprend par conséquent non seulement la construction de nouveaux logements mais aussi la rénovation des anciens".⁴⁸

La Constitution énumère expressément les moyens à mettre en œuvre aux alinéas 2 et 3, comme l'équipement de terrains constructibles et la rationalisation de la construction permettant d'abaisser le coût des logements. Elle ne fait toutefois pas mention des mesures fiscales envisageables; celles-ci sont citées à l'article 111, alinéa 4 Cst. (art. 34^{quater}, al. 5 aCst.) qui prévoit que la Confédération doit encourager la prévoyance vieillesse et l'assurance en cas d'invalidité et de décès (prévoyance individuelle) par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accession à la propriété. Elle peut également choisir de mettre en œuvre des mesures encourageant l'acquisition d'appartements ou de maisons familiales, mais la Constitution ne l'y oblige pas.

⁴⁸ Message relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 324

2. Les droits fondamentaux et les principes de l'activité de l'Etat

Les droits fondamentaux influent sur l'ensemble de la procédure législative ou jurisprudentielle de l'État et doivent être pris en compte dans toutes les activités exercées par ce dernier.⁴⁹ Ce principe est clairement énoncé dans la nouvelle Constitution:

Art. 35 Réalisation des droits fondamentaux

¹ Les droits fondamentaux doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique.

² Quiconque assume une tâche de l'État est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation.

³ Les autorités veillent à ce que les droits fondamentaux, dans la mesure où ils s'y prêtent, soient aussi réalisés dans les relations qui lient les particuliers entre eux.

Par conséquent, les compétences accordées ne doivent pas être employées à l'encontre des droits fondamentaux. Ces droits lient également le législateur. Le fait que le Tribunal fédéral doive appliquer les lois fédérales, même si elles sont contraires à la Constitution (art. 191 Cst., art. 113, al. 3 et art. 114, al. 3 aCst.), ne change rien à la situation. L'activité de l'État doit toujours répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé, comme en dispose l'article 5, alinéa 2 de la nouvelle Constitution.

Pour ce qui est des impôts directs, trois principes doivent être respectés: le principe d'égalité, le principe de la garantie de la propriété (art. 26 Cst., art. 22^{ter} aCst.) et celui de la liberté économique (art. 27 Cst., art. 31 aCst.). Ces deux derniers principes ne jouant qu'un rôle secondaire dans la question qui nous occupe présentement, nous ne les aborderons pas. En revanche, le principe d'égalité et les principes qui en sont dérivés selon le Tribunal fédéral revêtent une grande importance et doivent par conséquent être examinés de manière plus approfondie.

2.1. L'égalité⁵⁰

D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, une réglementation viole le principe d'égalité, et donc l'article 4, alinéa 1 Cst., lorsqu'elle fait une distinction juridique là où il n'y a pas lieu d'en faire et lorsqu'elle ne fait pas de distinction alors que celle-ci s'impose. Le principe d'égalité est également violé lorsque des situations semblables ne sont pas traitées semblablement et que des situations différentes ne sont pas traitées différemment. Il faut pour cela que la distinction faite sans fondement ou l'égalité de traitement, également non fondée, reposent sur un élément important. Le caractère raisonnable d'une distinction juridique peut s'apprécier de manière différente selon les époques et suivant les conceptions, idéologies et situations du moment.⁵¹

2.2. Les principes constitutionnels de l'imposition

En matière de droit fiscal, le Tribunal fédéral a dégagé du principe d'égalité de traitement, garanti à l'article 4 aCst., plusieurs autres principes dont celui de la *généralité de l'imposition*, celui de la *proportionnalité de la charge fiscale* ainsi que le *principe de l'imposition selon la capacité contributive*.⁵² La nouvelle Constitution accorde à ses principes une importance particulière puisqu'elle les inscrit comme principes d'imposition à l'article 127, alinéa 2.

⁴⁹ Jörg Paul Müller dans *Kommentar aBV*, Einleitung zu den Grundrechten, Art. 4, note marg. 22.

⁵⁰ Voir également: Kathrin Klett, *Der Gleichheitssatz im Steuerrecht*, ZSR 1992 II 1 s., et Danielle Yersin, *L'égalité de traitement en droit fiscal*, ZSR 1992 II 147 s.

⁵¹ ATF 123 I 7

⁵² ATF 122 I 103

Le principe de la *généralité* de l'imposition demande une sélection avisée des assujettis et s'accompagne d'une interdiction de privilégier certains contribuables ou d'en discriminer d'autres.⁵³ Historiquement, ce principe est né du combat contre les privilèges fiscaux qui étaient alors accordés à certaines catégories de personnes, et en particulier aux nobles. Aujourd'hui, il implique que les contribuables soient désignés selon des critères concrets et adéquats.⁵⁴

Le principe de la *proportionnalité* de l'imposition exige que les personnes qui se trouvent dans la même situation soient imposées de la même manière et paient donc le même montant d'impôts.⁵⁵

Sur le plan constitutionnel, l'élément le plus important pour les impôts directs est le principe de *l'imposition selon la capacité contributive*.⁵⁶ Kathrin Klett désigne le principe de la capacité contributive comme le pilier du système d'imposition en droit fiscal.⁵⁷ Il exige que la charge fiscale ne soit pas supérieure à la capacité économique du contribuable. Le Tribunal fédéral ajoute également que, d'après ce principe, la charge fiscale des contribuables doit être proportionnée aux moyens financiers dont ils disposent; cette charge doit correspondre aux biens économiques dont dispose le contribuable et à sa situation personnelle.⁵⁸

Pour être en mesure de comparer les différentes situations, il faut que les moyens financiers dont dispose chaque contribuable puissent être déterminés, selon la même méthode, de manière fiable et correcte: tous les éléments du revenu doivent être pris en compte dans la base de calcul, à l'exception des frais d'obtention du revenu (les frais nécessaires à la réalisation du revenu). Il faut ensuite déduire les frais inévitables pour le contribuable, soit les frais nécessaires à la satisfaction des besoins élémentaires (la nourriture, les vêtements, le logement), les frais pour les enfants à charge et ceux liés à une situation personnelle particulière (maladie, invalidité).

Le résultat obtenu est le revenu imposable. C'est également une base fiable pour comparer la capacité du contribuable concerné avec celle d'un autre contribuable: les contribuables ayant le même revenu imposable ont, objectivement ou subjectivement, la même capacité financière, même s'ils ont un revenu brut différent. Ils doivent donc supporter la même charge fiscale (égalité de traitement horizontale).

En ce qui concerne l'imposition de la propriété du logement, la doctrine dominante préconise une égalité de traitement entre les locataires et les propriétaires qui financent leur logement par leur propres moyens ou par des capitaux empruntés et qui utilisent eux-mêmes leur logement. On peut établir deux comparaisons:

1. une comparaison entre les locataires et les propriétaires utilisant leur logement à des fins personnelles (et qui le financent soit avec leurs propres capitaux soit avec des capitaux empruntés);

⁵³ ATF 116 Ia 323; cf. aussi Hangartner, Der Grundsatz der Allgemeinheit, dans FS für Ernst Höhn, Berne 1995, p. 91 s.; Klett, *ibid.* N 57, p. 60.

⁵⁴ ATF 124 I 289

⁵⁵ ATF 114 Ia 224 s.

⁵⁶ Voir aussi Höhn/Waldburger, p. 309, et Tipke/Lang, *Steuerrecht*, Cologne 1996, 15. A. § 4 N 13 p. 66.

⁵⁷ Klett, *ibid.*, p. 107

⁵⁸ ATF 122 I 103

2. une comparaison entre les propriétaires qui financent eux-mêmes leur logement et les propriétaires qui recourent à l'emprunt, chacun utilisant eux-mêmes leur logement.

Dans le premier cas, les locataires qui doivent financer la location de leur appartement avec leur revenu doivent être traités de la même manière que les propriétaires qui ne supportent pas de frais de logement ou qui peuvent déduire ces frais en tant "qu'intérêts hypothécaires". Dans le deuxième cas, les propriétaires qui financent eux-mêmes leurs immeubles ou qui en ont hérité doivent être traités de la même manière que les propriétaires supportant de lourdes dettes.

Si l'on devait *supprimer l'imposition de la valeur locative tout en maintenant la déduction des intérêts passifs*, on désavantagerait les locataires dans le cadre du premier cas de comparaison. En revanche, ils seraient traités de façon égale dans le deuxième cas.

La *suppression de l'imposition de la valeur locative et de la déduction des intérêts passifs* désavantagerait les propriétaires finançant leur logement avec des capitaux étrangers par rapport à ceux qui utilisent leurs propres capitaux. Toutefois, les propriétaires utilisant des capitaux étrangers seraient traités de la même manière que les locataires.

Ces comparaisons ne prennent toutefois pas en compte le fait que les locataires comme les propriétaires peuvent investir leur fortune dans des placements dont le produit ne serait pas déterminant sur le plan fiscal (gains en capital, assurances à prime unique). Par conséquent, il convient d'être prudent dans la comparaison entre des locataires, des propriétaires utilisant leurs propres capitaux et des propriétaires utilisant des capitaux étrangers dont les rendements de la fortune sont différents. Le locataire qui place sa fortune en actions est, dans certains cas, imposé sur un revenu inférieur à celui du propriétaire qui finance sa propre maison avec sa fortune.

Dans les faits, le principe de la capacité contributive ne permet de contrôler juridiquement que *l'égalité de traitement horizontale*. Deux contribuables ayant la même capacité économique doivent donc être traités de la même manière et payer des impôts équivalents. *L'égalité de traitement verticale*, qui concerne des contribuables ayant des capacités économiques différentes, et en particulier la progression des barèmes fiscaux, échappent à tout contrôle juridique. Elle doit être fixée selon des critères politiques.

2.3 Praticabilité (fixation de forfaits)

Le droit fiscal ne se conçoit pas sans fixation de forfaits.⁵⁹ Ces forfaits doivent répondre à la fois au principe de l'égalité de droit et à celui de la capacité contributive. Toutefois, on constate aujourd'hui que nombre de réglementations, concernant en particulier les déductions, qui avaient été introduites au nom de l'égalité de droit, n'ont pas toujours des conséquences très justes. Rien ne porte plus atteinte à l'équité fiscale qu'une législation fiscale qui, parce qu'elle est complexe et trop détaillée, ne peut être appliquée correctement. La fixation de forfaits est donc pour le moins nécessaire sinon indispensable.

Du point de vue méthodique, se concentrer sur le problème de la praticabilité comporte un risque: on peut en effet faire du principe d'égalité de droit imposé par la Constitution une question auxiliaire, voire l'éviter complètement. Or, il faut d'abord chercher des solutions

⁵⁹ ATF 125 I 68; sur ce sujet: Locher, Praktikabilität im Steuerrecht, dans FS Höhn, Berne 1995, p. 209 s.; cf. également Bruno Scherrer, Steuersystem: Lieber praktisch als gerecht, Plädoyer 1995/1, p. 19 s.

qui respectent l'égalité de droit et le principe de la capacité économique et seulement ensuite étudier si la fixation de montants forfaitaires s'impose dans le cadre de la praticabilité.

3. Égalité de traitement sur le plan fiscal / Encouragement de l'accession à la propriété du logement

L'égalité de traitement entre des contribuables ayant la même capacité économique montre ses limites lorsque le législateur veut favoriser un groupe déterminé de personnes. Comme nous l'avons dit, la Confédération a pour tâche "*d'encourager la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique*" (art. 108, al. 1 Cst.). En remplissant cette tâche, elle doit prendre en considération "*les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin*" (al. 4).

D'après l'article 35 Cst., une norme de compétence ne doit pas être utilisée dans un sens contraire aux droits fondamentaux. Or, ces droits lient également le législateur. Par conséquent, encourager l'acquisition d'une propriété en allant à l'encontre du principe d'égalité de droit est fondamentalement exclu.

Toutefois, Böckli⁶⁰ attire très justement l'attention sur le fait que l'encouragement est par définition synonyme d'inégalité de traitement pour tous les groupes qui ne sont pas concernés. Pour chaque groupe bénéficiant des mesures d'encouragement, il y en a obligatoirement un qui n'est pas concerné par ces mesures, sinon il serait difficile de considérer qu'il y a encouragement d'un quelconque groupe.

Cette opposition entre l'objectif des mesures d'encouragement et le principe de l'égalité de traitement est donc déjà présente dans la Constitution, accentuée très fortement par les mesures *fiscales* d'encouragement qui y sont prévues. Ces mesures, qui prévoient un barème fiscal progressif, posent toujours problèmes en ce sens qu'elles favorisent les personnes ayant les revenus les plus élevés. Or, pour être justes, adéquates et conformes aux objectifs visés, les mesures d'encouragement ne devraient toucher que les personnes qui en ont réellement besoin. Ainsi, une politique d'encouragement n'irait pas à l'encontre du principe d'égalité.

⁶⁰ Expertise, p. 74

VII. Le changement de système. Choix d'un modèle

1. La suppression de l'imposition de la valeur locative

1.1 La question de principe

La législation fiscale suisse actuellement en vigueur prévoit expressément l'imposition de la valeur locative. Si les économistes ne mettent pas en doute la valeur économique de l'usage de son propre immeuble à des fins d'habitation,⁶¹ la doctrine de droit fiscal est partagée sur l'inclusion de cet élément dans le revenu imposable. La doctrine dominante admet que la valeur locative de l'immeuble dont le propriétaire se réserve l'usage constitue un revenu imputé, qui est imposable.⁶² D'autres auteurs considèrent que ce revenu ne devrait en principe pas être imposé, mais que sa prise en compte sur le plan fiscal est néanmoins justifiée pour des raisons tirées du principe de l'imposition sur la base de la capacité contributive, compte tenu de la nécessité pour chacun de se loger.⁶³ Enfin, une part de la doctrine soutient que l'absence d'imposition de la valeur locative devrait être tirée de la notion même du revenu; ce dernier ne peut comprendre la valeur d'usage par le propriétaire d'un élément de son patrimoine mobilier ou immobilier privé.⁶⁴ La commission considère qu'il appartient au législateur d'apporter une solution à cette question. En prenant la décision de supprimer l'imposition de la valeur locative et de modifier ainsi le système actuel, il tranchera ce point de doctrine, en indiquant clairement qu'à son sens, la valeur d'usage d'un actif mobilier ou immobilier privé par le propriétaire ne constitue pas un revenu imposable.

La commission admet que le droit constitutionnel ne constitue pas en soi un obstacle à la suppression de l'imposition de la valeur locative, et qu'il en va de même des principes généraux de la fiscalité. Elle souligne toutefois que l'examen de la constitutionnalité de cette suppression ne peut être effectué sans qu'il soit tenu compte des mesures liées à ce changement. Ces mesures concernent les dépenses dont la déduction a un rapport direct avec l'imposition de la valeur locative.

La commission a donc étudié quatre modèles, dont la caractéristique commune est la suppression de l'imposition de la valeur locative. Ces modèles se distinguent uniquement par le refus ou l'admission de la déduction des charges liées à l'usage de l'immeuble.

La commission ne considère pas comme des variantes à prendre en considération, dans le cadre de ses travaux, celles qui tendent à moduler, sous une forme ou une autre, l'imposition de la valeur locative. Elle n'a en effet pas pour mandat de procéder à l'examen des diverses méthodes de fixation de cet élément de revenu, lorsque la loi fiscale le déclare imposable.

⁶¹ Cf. notamment le rapport du Prof. Dr. Jörg Baumberger, ch. II.

⁶² Cf. notamment Caroline Rusconi, L'imposition de la valeur locative, Thèse Lausanne 1988, et les auteurs cités en pages 22 et ss.

⁶³ Cf. Höhn/Waldburger, Steuerrecht, Band II, § 32 n. 30 et ss., p. 118 et ss., qui justifient l'imposition de la valeur locative du logement principal par le besoin fondamental d'avoir un toit sur la tête, et, de ce point de vue, par le souci de traiter également propriétaires et locataires. Pour ce motif, ces auteurs mettent en doute la légitimité de l'imposition de la valeur d'usage de résidences secondaires.

⁶⁴ Commentant à propos de l'art. 7, al. 1, LHID la notion de revenu imposable, M. Reich montre qu'à son sens, la valeur locative ne peut être imposée que si le législateur inclut expressément la jouissance de son habitation dans le revenu imposable. Cf. Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht I/1, Art. 7 LHID, notes 4 et ss., n. 17 et n. 42 et ss.

Enfin, la commission entend procéder, dans ce chapitre, à une évaluation des modèles pour eux-mêmes, sans égard à d'éventuelles mesures d'accompagnement du nouveau système. L'examen de la nécessité ou de l'opportunité de ces mesures ne sera effectué qu'une fois définies les caractéristiques et les effets principaux du modèle proposé. Et c'est après s'être prononcée sur les mesures d'accompagnement du nouveau système que la commission pourra alors examiner l'opportunité et la nature des dispositions de transition entre réglementations actuelle et future.

1.2 Champ d'application du changement de système

La suppression de la valeur locative en tant qu'élément du revenu concerne tous les immeubles faisant partie du patrimoine privé du contribuable propriétaire ou usufruitier de ce bien et dont il s'est réservé l'usage. Elle vise toutes les résidences, qu'elles soient principales ou secondaires. Pour la commission, la suppression de la valeur locative comme revenu imputé doit en effet concerner tous les immeubles privés dont le contribuable se réserve l'usage.

De l'avis de la commission, l'affectation de l'immeuble en tant que résidence principale ou secondaire ne constitue pas un motif justifiant la suppression de l'imposition de la valeur locative dans un système fiscal qui fait de cette valeur un revenu imposable. Par ailleurs, et dans un même système, l'encouragement à l'accession à la propriété ne peut être le fondement d'une exemption complète du revenu locatif de l'habitation principale. La commission considère que ce qui vaut pour le système actuel vaut également si la valeur locative n'est plus incluse dans le revenu imposable. Si, comme elle le propose, l'imposition de la valeur locative est supprimée, la réintroduction de cette imposition lorsque l'immeuble n'est pas affecté à l'habitation principale du contribuable est dépourvue de toute justification: elle ne peut être fondée sur l'intérêt fiscal des communes touristiques.

La suppression de la valeur locative concerne tous les immeubles privés, où qu'ils soient situés. Peu importe donc que l'immeuble soit en Suisse ou à l'étranger. S'il se trouve à l'étranger, il est aussi sans importance que l'Etat de situation qualifie de revenu imposable la valeur d'usage de ce bien immobilier.

En revanche, la suppression de l'imposition de la valeur locative ne concerne pas la valeur d'usage d'un immeuble faisant partie du patrimoine commercial du contribuable. Supprimer dans ce cas l'imposition de la valeur d'usage de ce bien reviendrait à nier l'existence des prélèvements privés et porterait une grave atteinte aux principes régissant l'imposition du produit d'une activité lucrative indépendante.

Enfin, la suppression de l'imposition de la valeur locative n'a pas d'influence sur l'imposition du bénéfice des sociétés détenant des maisons d'habitation mises à disposition de leurs actionnaires ou de tiers qui leur sont proches. En outre, cette suppression ne peut influencer sur la fixation du train de vie des contribuables imposés d'après la dépense.

2. Les modèles examinés par la commission

Ces modèles retiennent trois éléments essentiels: a) la valeur locative et, les charges qui sont directement liées à l'usage de l'immeuble, b) les frais d'administration et d'entretien de l'immeuble, d'une part, et c) les intérêts des dettes privées contractées en vue de financer l'acquisition de l'immeuble affecté à l'usage du propriétaire, d'autre part.

Modèles ⁶⁵	Imposition de la valeur locative	Déduction des frais d'entretien	Déduction des intérêts des dettes privées
1 Minus, minus, minus	non	non	non
2 Minus, plus, minus	non	oui	non
3 Minus, minus, plus	non	non	oui
4 Minus, plus, plus	non	oui	oui

Les évaluations des effets des quatre modèles sur les recettes fiscales de la Confédération et des cantons sont exposées en détail et commentées au chapitre VIII, chiffre I. La commission ayant reçu le mandat de proposer un changement de système neutre en ce qui concerne la produit de l'impôt fédéral direct, les effets des quatre modèles sur les rentrées **de la période fiscale 1997/1998** sont indiqués ici, au titre de première orientation du lecteur et de manière résumée:

modèles	Effets sur le produit de l'impôt fédéral direct
1 Minus, minus, minus	recettes supplémentaires de 120/150 millions
2 Minus, plus, minus	recettes en moins de 150/170 millions
3 Minus, minus, plus	recettes en moins de 550 à 600 millions
4 Minus, plus, plus	recettes en moins de 800 millions

Au vu du tableau ci-dessus, l'exigence de neutralité du nouveau système quant au produit de l'impôt fédéral direct réduit d'emblée les possibilités de choix à deux modèles. La commission a néanmoins examiné les quatre modèles, afin d'en exposer les avantages et les inconvénients autres que financiers

3. Premier modèle: Minus/minus/minus

Le premier modèle modifie l'ensemble des éléments du système, en supprimant l'imposition de la valeur locative, la déduction des frais d'administration et d'entretien de l'immeuble et celle des intérêts des dettes privées contractées en vue de financer l'acquisition du bien immobilier.

⁶⁵ La désignation de ces modèles s'inspire de celle utilisée par le Prof. Baumberger, dans le rapport adressé à la commission.

Ce modèle est le "modèle-miroir" du système actuel. Il a l'avantage de la clarté et de la simplicité. Du point de vue de la systématique fiscale, il donne satisfaction dans la mesure où il illustre le principe fondamental selon lequel, dans un système d'imposition du revenu net, seuls les frais d'acquisition de revenus imposables peuvent être portés en déduction de ces revenus. De manière incontestable, ni les frais d'administration et d'entretien des immeubles, ni les intérêts des dettes privées contractées en vue de financer des investissements immobiliers, ne constituent des déductions générales ou sociales. La seule justification de leur déduction actuelle réside dans l'imposition de la valeur d'usage de l'immeuble. La suppression de cette imposition conduit donc à l'exclusion de la déduction de ces charges.

La suppression de l'imposition de la valeur locative vaut aussi bien pour les habitations principales que pour les résidences secondaires. Elle prive certaines communes touristiques de ressources qui peuvent être importantes. La commission observe toutefois que des mesures correctives pourraient être envisagées sur ce point, dans la mesure où les circonstances locales le justifient. Renvoi est fait au chapitre consacré aux résidences secondaires (cf. Ch. IX ci-après)

La suppression de la déduction des frais d'entretien de l'immeuble affecté au propre usage de son propriétaire résulte de l'application du principe général selon lequel les frais d'acquisition d'un revenu non imposable ne peuvent pas être déduits du revenu imposable. Cette suppression peut certes avoir des effets négatifs pour les propriétaires de maisons anciennes confrontés à des lourds travaux d'entretien après une longue période d'occupation. Il faut toutefois rappeler que, dans la durée, la valeur d'usage de l'immeuble est supérieure aux frais liés à l'entretien de ce bien.

La suppression de la déduction des frais d'entretien vaut tant que l'immeuble est affecté au propre usage du propriétaire. Il suffit donc que l'immeuble soit loué à des tiers pour que les frais d'entretien puissent à nouveau être déduits. Il y a un risque certain d'abus et de traitement inégalitaire des propriétaires fonciers. Des mesures devraient donc être prises pour pallier ces défauts. A cet égard, la commission rappelle les recommandations du groupe d'experts chargé d'examiner les lacunes du système fiscal; pour cette dernière, les frais d'entretien des immeubles privés pourraient donner lieu à une déduction forfaitaire remplaçant la déduction des frais effectifs. L'introduction d'un tel forfait serait effectivement de nature à atténuer fortement les risques et inconvénients résultant de la suppression de la déduction des frais d'administration et d'entretien en cas d'usage propre de l'immeuble. Si la déduction des frais effectifs d'entretien des immeubles loués restait néanmoins la règle, des dispositions particulières devraient être prises en cas de changement de l'affectation de l'immeuble. Il est vrai qu'elles rendraient plus complexe l'application du modèle examiné.

La suppression de la déduction des intérêts des dettes privées peut être opérée selon diverses modalités techniques sur lesquelles la Commission reviendra plus loin, sous chiffre 8 lettre d ainsi que dans une annexe à ce rapport.

Sur le plan constitutionnel, ce modèle va dans le sens de l'égalité de traitement entre propriétaires fonciers, entre détenteurs de valeurs mobilières et immobilières, entre personnes usant de leurs immeubles pour leur propre usage et locataires. Il favorise certes le

propriétaire foncier qui use de son propre immeuble et dont les charges immobilières (en particulier les intérêts des dettes privées) sont nulles ou très faibles. Ce propriétaire est en effet mieux traité que le propriétaire lourdement obéré ou que le locataire auquel toute déduction de loyer est refusée. La commission observe toutefois que l'interdiction de la déduction du loyer n'a pas les mêmes effets pour tous les locataires, qui supportent à ce titre des charges fort différentes. A son avis, la praticabilité du modèle justifie que l'on ne procède à une correction ni auprès des locataires et propriétaires endettés, ni auprès des propriétaires sans charges immobilières.

4. Deuxième modèle: Minus/plus/minus

Ce modèle a pour caractéristique d'autoriser la déduction intégrale des frais d'entretien des immeubles même en cas de suppression de l'imposition de la valeur locative. Les intérêts des dettes privées ne peuvent pas être déduits.

La commission n'est pas en mesure de justifier l'adoption d'un tel modèle. Les frais d'administration et d'entretien de l'immeuble sont des frais d'acquisition du revenu immobilier. Le maintien de la déduction intégrale de ces charges en l'absence d'une imposition du revenu est en contradiction avec la suppression de la valeur locative en tant que revenu imposable. La situation envisagée ici n'est en rien comparable à celle qui résulterait d'une réduction massive, voire d'un abandon de l'imposition de la valeur locative brute du logement principal, dans un but extra-fiscal tel que l'encouragement à l'accession à la propriété. Dans le système actuellement en place, la modération dont le législateur pourrait faire preuve lors de la fixation de la valeur locative brute, n'a pas pour effet d'exclure en tout ou partie la déduction des charges liées à ce revenu. En revanche, dans le système contraire, qui nie l'appartenance de la valeur d'usage de l'immeuble au revenu imposable, l'absence de toute imposition de cette valeur entraîne l'exclusion de la déduction des charges qui lui sont liées.

Le modèle minus/plus/minus autorise la déduction des frais d'entretien et d'administration des immeubles, et exclut celle des frais de financement. A l'appui de cette proposition, on pourrait invoquer le fait que les frais d'entretien des immeubles sont certes des charges périodiques, mais que leur ampleur est variable d'une année à l'autre et que leur périodicité irrégulière, puisqu'elle dépend de la nature des travaux entrepris. La périodicité des charges ne serait pas comparable à celle du revenu que l'on peut tirer de la location d'un immeuble ou de la valeur d'usage d'un tel bien; ce décalage justifierait le maintien de la déduction intégrale des frais d'entretien, sans égard à l'affectation de l'immeuble à un moment donné. Cette motivation est toutefois contraire au principe de périodicité ancré dans le système fiscal suisse.

La déduction intégrale des frais d'entretien et d'administration de l'immeuble, même en cas de propre usage de ce bien, peut viser des buts extra-fiscaux tels que le maintien d'un parc immobilier en bon état d'entretien. Une telle motivation, de nature économique, ne paraît toutefois pas de nature à fonder l'adoption du modèle examiné.

La suppression de la déduction des intérêts des dettes privées peut être opérée selon diverses modalités techniques sur lesquelles la Commission reviendra plus loin (sous chiffre 8, lettre d ainsi que dans une annexe à ce rapport). Ces modalités techniques devraient être les mêmes dans les deux premiers modèles examinés.

Dans le modèle minus/plus/minus, la question de l'égalité de traitement entre contribuables se pose à divers titres. Les détenteurs de valeurs mobilières dont l'usage ne constitue pas un revenu imposable, ne peuvent pas déduire les frais d'administration et d'entretien de ces biens. Pour la commission, les différences existant entre biens mobiliers et immobiliers, entre biens de consommation et biens d'investissements, pourraient être de nature à expliquer partiellement cette différence de traitement fiscal.

L'égalité de traitement entre propriétaires fonciers occupant leur propre immeuble ou le louant à des tiers serait assurée dans la seule mesure où les déductions des frais d'entretien liés directement à l'exploitation de l'immeuble ne seraient pas admises. Le modèle examiné, qui prévoit la déduction intégrale des frais d'administration et d'entretien de l'immeuble dont le propriétaire s'est réservé l'usage, crée donc une inégalité entre propriétaires fonciers.

Même limitée, la déduction des frais d'entretien d'un immeuble dont l'usage ne constitue pas un revenu imposable soulève la question du traitement égal des propriétaires fonciers et des locataires, dont le loyer - non déductible - comprend une contribution à la couverture des frais d'entretien de l'immeuble qu'ils occupent.

Enfin, la limitation de la déduction des intérêts des dettes soulève les mêmes questions que celles qui ont été invoquées à propos du premier modèle, lorsque l'on compare la situation des propriétaires d'immeubles, en fonction du financement de l'acquisition de leurs biens, ou la situation des propriétaires non endettés et des locataires.

5. Troisième modèle: Minus/minus/plus

Ce modèle autorise la déduction des intérêts des dettes privées afférentes à l'acquisition de l'immeuble affecté à l'usage du propriétaire, tout en excluant l'imposition de la valeur locative et la déduction des frais d'entretien de cet immeuble.

Dans son principe, le modèle veut supprimer la valeur locative tout en maintenant la déduction des intérêts des dettes. Dans le concept actuel de déduction des intérêts des dettes privées, le rendement imposable de la fortune sert de mesure pour la déduction des intérêts des dettes. La suppression de l'imposition de la valeur locative aurait donc pour effet de limiter d'autant la déduction des intérêts des dettes privées. Pour éviter un tel effet sans créer d'inégalités entre propriétaires fonciers endettés, il faudrait tenir compte d'une valeur locative "fictive" pour déterminer le montant des intérêts déductibles! Ce serait compliquer le système de manière inacceptable.

Par ailleurs, la commission rappelle les critiques fondées faites à l'encontre d'une déduction illimitée des intérêts des dettes privées. S'il autorisait cette déduction en dépit de la suppression de l'imposition de la valeur locative, le système fiscal n'en deviendrait que plus discutable.

Enfin, la commission observe que ce modèle est contraire aux principes constitutionnels de l'égalité de traitement et de l'imposition selon la capacité contributive, parce qu'il privilégie les propriétaires fonciers occupant leur propre immeuble par rapport à ceux qui louent ces biens à des tiers, d'une part, et les propriétaires faisant usage de leur propre immeuble par rapport aux locataires, d'autre part. La correction de ces inégalités néces

siterait l'adoption des dispositions qui rendraient le système plus complexe et moins satisfaisant qu'il ne l'est actuellement.

6. Quatrième modèle: Minus/plus/plus

Le quatrième modèle, qui consiste à supprimer l'imposition de la valeur locative tout en autorisant la déduction des frais d'entretien et des intérêts des dettes privées, est manifestement contraire à la Constitution.⁶⁶ Il crée des différences de traitement non justifiées entre propriétaires fonciers, entre détenteurs de valeurs mobilières et immobilières, ainsi qu'entre propriétaires se réservant l'usage de leur immeuble et locataires. Son coût est prohibitif, comme le serait celui des mesures correctrices qui devraient être prises en faveur des autres contribuables.

7. Le modèle retenu par la commission

La commission retient le premier modèle (moins/moins/moins) comme étant le seul qui satisfait au mandat qui lui a été confié: celui de proposer une solution neutre sur le plan des recettes fiscales et qui soit compatible avec l'ordre constitutionnel.

La commission relève que ce modèle de base pourrait conduire à une augmentation de recettes, l'évaluation effectuée pour la période fiscale 1997/1998 faisant apparaître un accroissement de recettes de 120 à 150 millions de francs. Le champ serait donc ouvert à des mesures d'accompagnement de ce modèle.

La LHID autorise les cantons à prévoir, comme la LIFD, des déductions pour la protection de l'environnement, pour les mesures d'économie d'énergie et pour la restauration des monuments historiques. Par ailleurs, certains cantons ont introduit une déduction pour le loyer afin d'assurer l'égalité de traitement entre propriétaires et locataires. La commission considère que l'adoption du modèle proposé devrait conduire à l'abandon de ces déductions fédérales et cantonales. Elle rappelle en outre qu'un rapport de commission a établi l'impact très faible, sinon nul, de ces mesures fiscales sur les dispositions prises par les propriétaires fonciers en vue d'économiser l'énergie.

8. Examen de quelques problèmes d'application du modèle retenu par la commission

La commission a examiné quels pouvaient être les principales difficultés d'application liées au changement de système et à l'adoption du modèle retenu. Cette analyse porte sur les trois éléments constitutifs du modèle.

a) Suppression de l'imposition de la valeur locative

L'immeuble privé peut être mis gratuitement à disposition d'un tiers. Dans ce cas, le propriétaire ne pourra faire valoir en déduction les charges immobilières.⁶⁷ Le Tribunal fédéral

⁶⁶ C'est ce que le Tribunal fédéral a expressément déclaré dans son arrêt du 9.12.1986, publié aux ATF 112 la 240.

⁶⁷ Archives 48, 478; StE 1985 B 25.3 Nr. 2 (SO)

admet que l'autorité fiscale n'a pas à prendre des mesures de correction de la situation lorsque le propriétaire loue l'immeuble à un tiers à un prix de faveur.⁶⁸ La Commission considère que cette jurisprudence ne peut pas être maintenue dans un système qui fait de l'imposition du revenu immobilier la condition de la déduction des charges liées à ce revenu.

Si la suppression de la valeur locative entraîne celle des charges immobilières, le propriétaire pourrait avoir intérêt à soutenir qu'il ne se réserve pas l'usage de l'immeuble, mais que celui-ci reste vide faute de locataire. En pareil cas, il appartiendra au contribuable d'établir le bien-fondé de ses allégations.

L'immeuble privé peut recevoir plusieurs usages au cours de la même période. Occupé tout d'abord par son propriétaire, il est mis en location par la suite. La prise en compte du loyer nouveau ne pose aucun problème d'application. La double affectation de l'immeuble influencera la répartition de frais d'entretien et des intérêts des dettes. Il en ira de même si le bien immobilier est à affectation mixte, une partie de l'immeuble étant utilisée par le propriétaire, une autre louée à des tiers. Enfin, la situation ne sera pas différente en cas d'affectation d'une part de l'immeuble privé à l'activité lucrative indépendante du propriétaire de ce bien.

b) Suppression de la déduction des frais d'entretien

Le refus de la déduction des frais d'entretien ne supprime pas la distinction qu'il convient d'opérer entre frais d'entretien et dépenses d'investissements. Dans la réglementation actuelle, cette distinction est effectuée chaque période, ce qui tend à simplifier les discussions entre contribuables et administration au moment de la détermination des impenses déductibles du produit d'une aliénation immobilière. La suppression de la déduction des frais d'entretien reportera en partie au moment de la réalisation de l'immeuble l'examen de la nature des dépenses effectuées.

Si l'on adoptait un système de déduction forfaitaire des frais d'entretien des immeubles privés loués à des tiers, l'affectation mixte de l'immeuble partiellement occupé par le propriétaire ne soulèverait pas de problèmes d'application importants. Certaines difficultés se produiront en revanche si la déduction des frais effectifs est maintenue, car il s'agira alors pour le contribuable d'établir et pour l'autorité fiscale de contrôler que les frais effectifs allégués concernent la partie louée de l'immeuble, les parties communes ou la partie occupée par le propriétaire. Une répartition proportionnelle des frais d'entretien afférents aux parties communes de l'immeuble pourra être opérée en fonction de critères objectifs, tels que la surface ou le cube des logements.

c) Suppression de la déduction des intérêts des dettes privés

La principale difficulté liée à la suppression de la déduction des intérêts des dettes afférentes à l'immeuble réside dans la détermination du montant de ces intérêts. Le contribuable qui dispose d'un patrimoine commercial et d'un patrimoine privé devra faire le partage entre dettes commerciales et dettes privées. Cette opération terminée, il faudra encore fixer la part des intérêts afférents à un emprunt contracté en vue de financer les investissements dans l'immeuble affecté à l'usage du propriétaire. Les distinctions fondées sur l'affectation des emprunts peuvent être plus fines, si l'on entend exclure la dé

⁶⁸ ATF115 la 329; RDAF1997, 731

ductibilité de tous les intérêts d'emprunts qui n'ont pas servi au financement d'investissements productifs d'un revenu imposable. La commission renonce en l'état à prendre position sur les diverses variantes de répartition des intérêts que l'on peut envisager et qui sont exposées dans une annexe de ce rapport. Le choix que l'on peut opérer à cet égard aura évidemment un impact sur les questions que soulève l'application du modèle de la commission.

L'affectation mixte de l'immeuble privé rendra l'application du modèle plus complexe. Il y aura affectation mixte lorsque l'immeuble n'a pas eu la même affectation durant toute la période fiscale ou s'il est utilisé à plusieurs fins (usage du propriétaire et location à des tiers). On peut aussi citer le cas d'un immeuble appartenant à la fortune privée du contribuable, mais affecté partiellement à l'exercice d'une activité indépendante.

Dans tous ces cas, le contribuable comme l'administration devront procéder à un partage des intérêts des dettes privées, afin d'exclure la déduction de la part de ces intérêts afférents à la part de l'immeuble dont le propriétaire s'est réservé l'usage.

d) Impact du changement de système sur les principes applicables à la déduction des intérêts des dettes privées

Dans le cadre du programme de stabilisation 1998, le législateur fédéral a introduit dans la loi la distinction entre intérêts des dettes commerciales et intérêts des dettes privées. Ces derniers ne peuvent être déduits que dans une mesure limitée; ils ne peuvent excéder le rendement brut de la fortune augmenté de 50'000 francs.

Ces dispositions nouvelles montrent de manière claire le rapport entre la déduction des intérêts des dettes privées, d'une part, et le rendement de la fortune mobilière et immobilière, d'autre part. Elles sont dans la ligne de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'interdiction constitutionnelle de la double imposition intercantonale, qui qualifie les intérêts passifs de charge prioritaire du rendement de la fortune.

La limitation de la déduction des intérêts des dettes privées résultant de la suppression de l'imposition de la valeur locative renforce le lien entre intérêts des dettes et rendement de la fortune. A l'avis de la commission, le changement de système fait incontestablement des intérêts des dettes privées des frais d'acquisition du revenu, et atténue de manière considérable, sinon totale, le caractère "social" de cette déduction rangée jusqu'ici dans la catégorie des déductions anorganiques ou générales, selon la terminologie de la LHID.

La commission considère de ce fait que le changement de système ne permet en aucune manière le maintien de la limite de 50'000 francs. Elle n'ignore pas que ce montant avait été fixé en tenant compte des effets de d'une valeur locative modérée sur le rendement brut de la fortune. Il convenait également de ne pas restreindre les possibilités de déduction dont bénéficiaient les nouveaux propriétaires fortement endettés. La suppression de l'imposition de la valeur locative enlève tout fondement au premier des motifs invoqués. Sur le deuxième point, la Commission considère que le cas des nouveaux propriétaires doit être traité dans le cadre des mesures d'encouragement à l'accession à la propriété de son propre logement.

Pour la commission, la suppression de la limite de 50'000 francs constitue une conséquence logique du changement de système et de la qualification des intérêts des dettes privées en tant que frais d'acquisition du revenu. Cela étant, il appartient au législateur de

dire s'il veut limiter ou non la déduction des intérêts des dettes privées au montant du rendement de la fortune. La commission renvoie sur ce point aux considérations de l'annexe de ce rapport concernant la déduction des intérêts des dettes privées.

9. Appréciation du modèle proposé par rapport au système actuel

Dans un chapitre précédent, la commission a présenté les problèmes et défauts du système actuel. Ceux-ci résident pour l'essentiel dans les difficultés de fixer une valeur locative. Pour le contribuable, l'imposition de la valeur économique de l'usage de son immeuble et l'exemption de la valeur d'usage d'autres biens patrimoniaux, contribuent fortement à l'impopularité du système.

Le modèle proposé par la commission, conformément au mandat qui lui a été donné, a des avantages et des inconvénients.

Les problèmes et défauts liés à la détermination de la valeur locative en vue de l'imposition de cet élément disparaissent. Cet important avantage n'est que partiellement réduit par les quelques complications supplémentaires liées, dans certains cas particuliers, à la répartition des frais d'entretien et des intérêts des dettes. L'application du nouveau système peut aussi susciter quelques abus et les mesures à prendre afin de les éviter peuvent aussi contribuer à le rendre plus complexe. Dans tous les cas, fort nombreux, où l'immeuble est affecté exclusivement au logement du propriétaire, les contrôles actuellement nécessaires au sujet des frais d'entretien seront supprimés. Ils subsisteront en revanche dans les autres cas et seront alors plus complexes que dans le système actuel si l'immeuble est affecté en partie au logement du contribuable. Par ailleurs, la distinction entre frais d'entretien et dépenses d'amélioration, que l'autorité fiscale effectue chaque période, devra être opérée en partie lors de l'aliénation éventuelle de l'immeuble. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la commission considère que, pour la plus grande part des propriétaires fonciers, le nouveau système devrait être d'une application plus simple que le système actuel.

La suppression de la déduction des frais d'entretien pourrait aller à l'encontre d'une politique encourageant l'entretien régulier des bâtiments privés.

Le système actuel a pour avantage de donner de la matière imposable aux communes des résidences secondaires. Cet avantage disparaît avec l'adoption du nouveau modèle. Le cas échéant, la fiscalité des résidences secondaires changera dans un sens dont on ne peut dire en l'état s'il constituera une simplification ou une aggravation de la complexité du système fiscal. Cela vaut en particulier pour les répartitions intercantoniales et intracantoniales; si les règles régissant ces répartitions ne sont pas modifiées, la suppression de l'imposition de la valeur locative pourrait conduire à une importante simplification de ces procédures.

Le système actuel et le nouveau système respectent l'un et l'autre, dans l'ensemble et en moyenne, les exigences d'égalité de traitement et d'imposition sur la base de la capacité économique.

Sur le plan économique, le nouveau système ne présente pas d'inconvénient important. En revanche, il ne constitue pas un encouragement à l'accession à la propriété de son propre logement. En raison de la suppression de la déduction des intérêts des dettes, il

est pour les nouveaux propriétaires fonciers fortement endettés moins favorable que le système actuel.

Enfin, le nouveau système pourrait entraîner une augmentation de la charge fiscale des propriétaires. Il est vrai que cet accroissement de recettes pourrait être annulé par des mesures d'accompagnement du nouveau système (cf. plus loin chap. X)

Prenant en compte l'ensemble de ces éléments, la commission se déclare favorable dans son principe au changement de système. Elle souligne que les modalités d'application du nouveau système peuvent avoir un poids important dans l'appréciation comparée des avantages et inconvénients des réglementations ancienne et nouvelle. Certains inconvénients du modèle proposé pourraient le cas échéant être atténués par des mesures d'accompagnement du nouveau système. Il faut donc juger de l'opportunité du changement en prenant en considération cet élément. C'est ce que fera la commission dans la dernière partie de son rapport.

VIII. Conséquences générales du changement de système

1. Recettes fiscales; évaluation quantitative des données des cantons concernant l'imposition de la valeur locative

Méthode de la commission

Pour permettre une évaluation précise des effets d'un changement de système sur le produit des impôts, la commission a demandé aux cantons de procéder à un relevé des valeurs locatives, des frais d'entretien, des intérêts hypothécaires et des autres intérêts passifs. A part trois cantons qui n'ont pas été en mesure de fournir des données, tous les autres cantons ont livré au moins une partie des données requises et d'une manière plus ou moins détaillée.

Ce relevé porte sur des données aussi récentes que possible, mais il ne se réfère pas à la période fiscale 1999/2000 parce qu'il devait également respecter le critère d'une taxation aussi complète que possible, seul moyen d'obtenir une estimation valable du produit de l'impôt. Pour cette raison, il porte sur les éléments des taxations de la période fiscale 1997/98.

Sur la base de ce relevé, la commission a procédé à diverses simulations allant d'un changement complet du système (abolition de la valeur locative et des déductions pour les intérêts hypothécaires et les frais d'entretien) aux changements partiels (maintien de l'une ou l'autre des déductions) pour évaluer leurs conséquences sur le produit de l'impôt fédéral direct.

Sur la base des données du relevé, il est apparu très vite que la situation est tellement différente suivant les cantons qu'il était inutile de vouloir chiffrer les conséquences d'un changement de système sur le produit des impôts cantonaux et communaux. La commission a donc renoncé à estimer les conséquences globales d'un changement de système sur ces impôts d'autant plus que les données de la majorité des cantons manquaient de la précision nécessaire. La commission a cependant demandé aux cantons de procéder aux calculs nécessaires pour déterminer les conséquences d'une modification du système sur leurs impôts, afin qu'elle puisse au moins indiquer dans son rapport la hausse ou la diminution probable du produit des impôts cantonaux et communaux. Ces estimations sont disponibles pour la plupart des cantons, mais uniquement pour l'hypothèse d'un changement complet du système d'imposition de la valeur locative.

Afin d'éviter tout malentendu concernant les hausses ou les baisses du produit de l'impôt, la commission aimerait préciser ici que toutes les évaluations doivent s'interpréter en fonction de la question suivante:

„Quelle aurait été l'évolution du produit annuel de l'impôt fédéral direct pour les années fiscales 1997 et 1998, si le système avait changé pendant cette période fiscale, toutes autres choses restant par ailleurs égales ?“

Remarques préalables concernant les données et les extrapolations

Pour les simulations et le calcul des conséquences d'un changement de système sur le produit de l'impôt fédéral direct, il faut veiller à prendre pour base uniquement les données cantonales répondant à la même définition, à la même catégorie et au même degré de précision. L'évaluation a porté sur les données de dix cantons répondant aux mêmes critères et offrant les variables suivantes:

- a) valeur locative brute
- b) loyers bruts encaissés
- c) intérêts passifs privés
- d) frais d'entretien
- e) revenu imposable

Pour les intérêts passifs, les cantons qui distinguent entre les intérêts hypothécaires et les autres intérêts passifs privés ne sont pas nombreux. En général, les cantons englobent dans la même position tous les intérêts passifs privés, sans distinguer s'ils se rapportent à une dette garantie hypothécairement ou non. C'est pourquoi, toutes les évaluations se rapportent à l'ensemble des intérêts passifs privés et pas uniquement aux intérêts hypothécaires.

En outre, seuls quelques cantons font la distinction entre les intérêts passifs privés et les frais d'entretien d'une manière assez détaillée pour qu'on puisse attribuer directement ces déductions soit à l'immeuble occupé par son propriétaire, soit aux immeubles loués. Dans la grande majorité des cas, on a dû se contenter de la somme des intérêts passifs privés et des frais d'entretien par contribuable. Pour les simulations concernant les contribuables qui déclarent une valeur locative et un revenu locatif les intérêts passifs et les frais d'entretien ont été répartis proportionnellement au rendement brut respectif de ces immeubles (répartition proportionnelle). L'analyse des données des cantons qui font la différence entre les intérêts passifs et les frais d'entretien a montré en effet que, dans l'ensemble, la méthode de la répartition proportionnelle permettait de tirer des bonnes approximations.

Pour les contribuables qui déclarent une valeur locative mais pas de revenu locatif, le problème de la répartition des intérêts passifs et des frais d'entretien ne se pose pas ou presque. C'est pourquoi, la commission a effectué des simulations partielles se limitant exclusivement à cette catégorie de contribuables et qui lui ont permis de vérifier la qualité des extrapolations relatives aux conséquences globales d'un changement de système sur le produit de l'impôt fédéral direct.

Comme de coutume pour des extrapolations, il n'est pas possible de chiffrer exactement la hausse ou la diminution du produit de l'impôt: on ne peut indiquer que des ordres de grandeur.

Quelques données concernant l'imposition de la valeur locative

Outre les conséquences financières d'un changement de système, la commission a examiné d'autres aspects quantitatifs de l'imposition de la valeur locative sur la base des données livrées par les cantons. On citera par exemple la part des contribuables qui ont un compte immobilier déficitaire, la part des contribuables qui vivent dans leur propre logement (avec ou sans déduction des intérêts passifs) ou la valeur locative moyenne. Ces

données sont très utiles pour interpréter les conséquences d'un changement de système. Elles sont mentionnées dans le tableau 1. Pour se faire une idée de l'importance des différences entre les cantons, ce tableau indique toujours un maximum et un minimum. Le minimum correspond à la valeur du canton qui a la moyenne la plus basse; le maximum celle du canton qui a la moyenne la plus élevée. Le tableau indique également la valeur moyenne pour le groupe de cantons dont les données ont servi de base aux extrapolations concernant les conséquences sur le produit de l'impôt fédéral direct.

L'un des premiers résultats de l'évaluation des données donne une idée de l'importance quantitative des contribuables qui déclarent une valeur locative. Bien qu'ils constituent moins de 30 % de l'ensemble des contribuables, ils fournissent près de la moitié du produit de l'impôt fédéral direct des personnes physiques. Ceci s'explique principalement par le fait que ce sont des contribuables plutôt aisés qui vivent dans leur propre maison.

D'autres résultats intéressants concernent le montant moyen des déductions pour les intérêts passifs privés et les frais d'entretien, ainsi que le nombre des contribuables qui font ces déductions. L'évaluation montre par exemple clairement qu'une grande partie des contribuables qui déclarent une valeur locative (et pas de revenu locatif) déduisent des intérêts passifs (env. 82 %). Cette part varie toutefois fortement entre les cantons, à savoir entre 69 et 91 %. Le montant moyen de cette déduction est égal à 10'250 fr. pour cette catégorie de contribuables. Si on ne prend en considération que les intérêts passifs des contribuables concernés (c.-à-d. les contribuables qui habitent leur propre logement et déduisent des intérêts passifs), la moyenne serait de 12'500 fr.

Pour ce qui est des frais d'entretien, presque tous les contribuables (près de 98 %) déduisent des frais d'entretien. En revanche, la déduction moyenne pour les frais d'entretien est de 3'950 fr. (moyennes dans les cantons entre 2'500 et 6'400 fr.). Cette moyenne est nettement inférieure à celle des intérêts passifs privés pour différentes raisons: d'une part, les frais d'entretien assez importants ne sont pas annuels; d'autre part, les frais d'entretien sont le plus souvent déduits forfaitairement et les forfaits sont compris entre 10 et 20 % de la valeur locative. C'est du moins ce que révèle une analyse partielle des données des cantons qui distinguent, pour la déduction des frais d'entretien, entre la déduction forfaitaire et la déduction des frais effectifs.

Tableau 1: Résultats de l'analyse des données fiscales cantonales

1. Parts des contribuables et du produit de l'impôt	Minimum en %	Maximum en %	Moyenne en %
A. Contribuables déclarant une valeur locative (et év. un revenu locatif)			
Part sur l'ensemble des contribuables	10.14	35.22	27.76
Part au produit de l'impôt (impôt fédéral direct)	27.81	65.96	48.61
B. Contribuables déclarant une valeur locative mais pas de revenu locatif			
Part sur l'ensemble des contribuables	7.89	27.78	20.75
Part au produit de l'impôt (impôt fédéral direct)	16.41	48.67	29.32

2. Moyennes des valeurs locatives, des déductions d'intérêts passifs et de frais d'entretien	Minimum en fr.	Maximum en fr.	Moyenne en fr.
A. Contribuables déclarant une valeur locative (et év. un revenu locatif)			
Valeur locative moyenne	9 663	20 863	14 102
B. Contribuables déclarant une valeur locative mais pas de revenu locatif			
Valeur locative moyenne	9'816	20'460	13'814
Déduction moyenne des intérêts passifs (contribuables déclarant des intérêts passifs)	9'13	20'332	12'490
Déduction moyenne des intérêts passifs (tous les contribuables déclarant une valeur locative)	6'686	18'106	10'257
Déduction moyenne des frais d'entretien (contribuables déclarant des frais d'entretien)	2'590	6'682	4'066
Déduction moyenne des frais d'entretien (tous les contribuables déclarant une valeur locative)	2'523	6'448	3'967

3. Part des déductions des intérêts passifs et des frais d'entretien	Minimum en %	Maximum en %	Moyenne en %
A. Contribuables déclarant une valeur locative (et év. un revenu locatif)			
Part sur l'ensemble des contribuables	73.34	90.38	83.48
Part des contribuables ayant droit à une déduction des frais d'entretien	95.55	99.14	97.72
B. Contribuables déclarant une valeur locative mais pas de revenu locatif			
Part des contribuables ayant droit à une déduction des intérêts passifs	68.84	91.20	82.12
Part des contribuables ayant droit à une déduction des frais d'entretien	95.21	99.06	97.55
Part des contribuables ayant droit à une déduction des intérêts passifs > à la valeur locative	16.32	46.67	29.44
Part des contribuables ayant droit à une déduction des intérêts passifs et à une déduction des frais d'entretien > à la valeur locative (nombre)	26.45	63.14	42.41

Pour la valeur locative, les différences cantonales sont également très grandes. Elles reflètent les différences régionales du niveau des loyers, d'une part, et les pratiques cantonales différentes pour fixer les valeurs locatives, d'autre part. D'autres facteurs, comme la structure d'âge des immeubles dans les cantons et la composition du parc immobilier, jouent également un certain rôle. Dans les cantons, la valeur locative moyenne des logements occupés par leur propriétaire (sans immeubles loués) varie entre 9'800 et 20'500 fr.

Si on compare la part des contribuables pour qui les intérêts passifs sont supérieurs à la valeur locative (sans revenus locatifs), on observe également de grandes différences entre les cantons. Cette part varie en effet entre un peu plus de 16 % et plus de 46 %. En moyenne, près de 30 % de ces contribuables présentent un excédent d'intérêts passifs sur leur compte valeur locative. Logiquement, cette part augmente si on inclut en plus les frais d'entretien dans ce calcul: en moyenne, un peu plus de 42 % des contribuables présentent alors un compte valeur locative déficitaire, c.-à-d. que la somme des intérêts passifs et des frais d'entretien est supérieure à la valeur locative.

Conséquences du changement complet de système sur le produit de l'impôt fédéral direct

Ce résultat peut faire croire qu'un changement complet de système se répercuterait négativement sur le produit de l'impôt fédéral direct, puisque, dans près de 58 % des cas, l'addition des déductions pour les intérêts passifs et les frais d'entretien au revenu imposable ne permettrait pas de compenser l'abolition de la valeur locative. Comme les simulations l'ont montré, ce n'est cependant pas le cas: en effet, l'extrapolation montre que le changement de système se traduirait par un supplément de recettes de l'ordre de 120 à 150 millions par an. La raison de ce résultat surprenant se trouve dans la répartition inégale des comptes valeur locative déficitaires en fonction des classes de revenus. Une évaluation particulière confirme effectivement que la part des contribuables pour lesquels les intérêts passifs et les frais d'entretien sont supérieurs à la valeur locative augmente en fonction du revenu imposable. Alors qu'en moyenne, „seuls“ 34 % des propriétaires de logement dont le revenu imposable ne dépasse pas 50 000 fr. ont un compte immobilier négatif, ce pourcentage passe à plus de 52 % pour les classes de revenus supérieures à 150'000 fr.

La commission a également procédé à une extrapolation pour le cas où la déduction des frais d'entretien serait maintenue en dépit de l'abolition de l'imposition de la valeur locative. Dans ce cas, la diminution du produit de l'impôt fédéral direct serait de l'ordre de 150 à 170 millions de francs par an. Ce résultat n'est que théorique, car, en cas d'abolition de l'imposition de la valeur locative, il ne subsisterait plus de base pour une déduction forfaitaire des frais d'entretien d'après le droit en vigueur. Il est cependant intéressant car il permet de chiffrer l'influence de la déduction des frais d'entretien des logements occupés par leur propriétaire sur le produit de l'impôt fédéral direct. En réalité, on peut déduire de la différence entre cette extrapolation et celle concernant le changement complet de système que le maintien de la déduction des frais d'entretien se traduirait par une diminution des recettes de près de 300 millions.

La commission a encore examiné quelle serait l'évolution du produit de l'impôt fédéral direct si tous les contribuables qui vivent dans leur propre maison pouvaient continuer de déduire les intérêts passifs en dépit de l'abolition de l'imposition de la valeur locative (modèle américain). Dans ce cas, la diminution du produit de l'impôt fédéral direct serait de l'ordre de 550 à 600 millions de francs.

Pour terminer, on mentionnera que, d'après les extrapolations, la diminution du produit de l'impôt fédéral direct résultant de l'abolition de la valeur locative et du maintien de la déduction des intérêts passifs et des frais d'entretien s'élèverait à 800 millions de francs. Ce résultat doit être considéré comme théorique, car il n'existe pas, dans ce cas, de valeur de référence pour déterminer les frais d'entretien forfaitaires.

La commission insiste en l'occurrence sur la manière dont il faut interpréter les résultats de ces simulations et extrapolations: il s'agit toujours de la hausse ou de la baisse du produit de l'impôt fédéral direct auquel on aurait dû s'attendre si le système avait été modifié (totalement ou partiellement) au cours de la période fiscale 1997/98 si les contribuables n'avaient rien changé à leurs dispositions (financement, amortissement, entretien, etc.) en dépit de cette modification.

En outre, la commission a également effectué des simulations et des extrapolations uniquement pour les contribuables qui déclarent une valeur locative, mais pas de revenu locatif afin de contrôler la qualité de ses extrapolations. Pour ces contribuables, il n'y a en effet pas de problème de répartition des intérêts passifs et des frais d'entretien. Pour le groupe des propriétaires qui possèdent uniquement l'immeuble qu'ils habitent, l'extrapolation indique un supplément de recettes de l'ordre de 65 à 95 millions de francs en cas de changement complet de système. Cette extrapolation est certainement plus solide que celle qui s'appuie sur une répartition proportionnelle des intérêts passifs privés et des frais d'entretien. Elle n'a cependant qu'une valeur relative, car elle se fonde uniquement sur les données des trois quarts des contribuables qui déclarent une valeur locative.

Etant donné que le changement de système entraînerait la disparition de la valeur locative qui sert de base, selon le droit en vigueur, pour fixer la déduction forfaitaire des frais d'entretien, la commission a encore cherché à déterminer le montant d'un nouveau genre de déduction forfaitaire des frais d'entretien en faveur des propriétaires qui habitent leur logement afin que l'abolition de l'imposition de la valeur locative et de la déduction des intérêts passifs privés ne se traduise pas par une hausse du produit de l'impôt fédéral direct. La commission ne dispose cependant pas des valeurs de référence (par ex. la valeur officielle de l'immeuble, la valeur de l'immeuble pour l'assurance incendie ou encore le volume de l'immeuble) nécessaires pour fixer un tel forfait. La commission a donc dû se contenter de calculer le forfait moyen qui aurait été nécessaire, selon ses extrapolations, pour respecter la neutralité du produit de l'impôt fédéral direct. Pour la période fiscale 1997/98, ce forfait aurait été compris entre 1'900 et 2'100 fr. pour chaque propriétaire qui habite son propre logement.

Les années 1995 et 1996 sont les années de calcul pour la période fiscale 1997/98 de l'impôt fédéral direct. D'après la statistique de la Banque nationale suisse, le taux hypothécaire moyen s'élevait à environ 5 % pour les deux années de cette période de calcul (un peu plus la première, un peu moins la seconde). D'après la commission, ce taux se situait donc à peu près à son niveau à long terme. C'est pourquoi, elle considère que le résultat de ses extrapolations serait également valable dans une optique à long terme. Pour la période fiscale 1999/2000, un changement de système ne devrait pas être aussi favorable pour le fisc, car le taux hypothécaire moyen avait baissé d'environ $\frac{3}{4}$ de pourcentage pendant la période de calcul 1997/98.

Toutes les simulations et les extrapolations se basent sur l'hypothèse que le changement de système n'inciterait pas les contribuables à renoncer à leur acquisition, ni à modifier leurs dispositions concernant le financement et l'entretien de leur logement. Cette hypothèse n'est évidemment pas réaliste comme le montre l'expertise du prof. Baumberger sur les conséquences économiques d'un changement de système. Même si cette expertise ne permet pas, elle aussi, de chiffrer les conséquences d'un changement de système, il est évident pour tous que les contribuables réagiront en fonction de la nouvelle situation. La commission rappelle en l'occurrence que les intérêts passifs pour les immeubles loués resteraient déductibles après le changement de système et que les propriétaires qui possèdent, en plus de leur logement, des immeubles qu'ils mettent en location réorganiseront probablement le financement de leurs immeubles. En outre, il faut admettre avec l'expert que les propriétaires amortiront davantage leur immeuble directement plutôt qu'indirectement à l'aide d'instruments fiscalement privilégiés. Beaucoup d'indices laissent présager que les contribuables chercheront à s'adapter à la nouvelle situation en réorganisant leurs dettes et en remaniant leur patrimoine. C'est pourquoi, la commission estime que la hausse du produit de l'impôt fédéral direct n'atteindra pas le montant prévu (de 120 à 150 millions de fr.).

Conséquences d'une déduction temporaire des intérêts passifs pour la première acquisition d'un logement.

Pour les contribuables qui veulent acquérir leur logement, la déduction des intérêts passifs privés constitue un solide encouragement fiscal, puisqu'ils doivent en général s'endetter lourdement. Pour pallier la disparition de cet encouragement en cas de changement de système, on réclame le maintien intégral ou partiel de la déduction des intérêts passifs pendant un certain temps pour les personnes qui font, pour la première fois, l'acquisition d'un logement. C'est pour cette raison que la commission a cherché à évaluer les conséquences d'une réglementation particulière pour ces personnes sur le produit de l'impôt fédéral direct. Pour ce faire, elle ne disposait toutefois d'aucune donnée concrète. Elle s'est donc basée sur les données et hypothèses suivantes:

- a) nombre de propriétaires qui habitent leur propre logement: 877'892 (recensement 1990),
- b) durée moyenne d'occupation par le propriétaire de son premier logement: de 30 à 40 ans (hypothèse),
- c) nombre des premières acquisitions de logements par an: 22'000 à 30'000 (a divisé par b),
- d) montant moyen des hypothèques pour ces acquisitions: 300'000 à 350'000 fr.,
- e) taux hypothécaire moyen: 5 % (hypothèse),
- f) déduction des intérêts passifs pour la 1^{re} année: 15'000 à 17'500 fr. (d multiplié par e),
- g) taux d'imposition marginal pour l'impôt fédéral direct: 7 à 10 % (correspond à un revenu imposable moyen compris entre 82'000 et 94'000 fr. avant déduction des intérêts passifs).

La commission part de l'idée que, pour des raisons d'égalité, les personnes qui auront acquis leur logement pendant une certaine période avant le changement de système bénéficieront également de la réglementation transitoire et que cet instrument de promotion de l'accession à la propriété du logement sera donc réalisé immédiatement. Si tous les nouveaux propriétaires profitent de la totalité de la déduction pendant 10 ans, la somme de ces déductions serait comprise, conformément aux hypothèses précitées, entre 3,3 et 5,25 milliards de francs. Dans ces conditions, la baisse du produit de l'impôt fédéral direct

serait de l'ordre de 230 millions au moins par année. En réalité, elle devrait atteindre 300 à 350 millions de francs, si la promotion de l'accession à la propriété du logement était aussi généreuse.

En revanche, si la déduction des intérêts passifs était dégressive (à raison de 10 % par an), la somme des déductions serait comprise entre 1,8 et 2,9 milliards de francs. Dans ce cas, la baisse du produit de l'impôt fédéral direct serait d'au moins 130 millions de francs et plus vraisemblablement de l'ordre de 160 à 200 millions de francs par an.

Ces calculs montrent qu'il ne serait pas possible, même avec une déduction dégressive, d'aménager une promotion de l'accession à la propriété sans incidences sur le produit de l'impôt si on ne limite pas cette déduction. Un modèle prévoyant une telle déduction (déduction des intérêts passifs limitée en fonction de la situation familiale et décroissant linéairement pendant 10 ans) sera présenté plus loin dans ce rapport (ch. X). A défaut de données précises sur la situation familiale des personnes qui font l'acquisition de leur premier logement, la commission ne peut malheureusement pas présenter des chiffres qui tiendraient compte de ces différences. En revanche, un calcul basé sur les hypothèses ci-dessus montre qu'un changement de système complété par un système de promotion de l'accession à la propriété du logement pourrait être aménagé de façon à n'avoir que peu d'incidences sur le produit de l'impôt fédéral direct à deux conditions:

- a) la déduction des intérêts passifs est limitée à 10'000 francs au maximum l'année suivant l'acquisition du logement, et si
- b) cette déduction décroît linéairement jusqu'à 1'000 francs au maximum la 10^e année.

Le calcul du "coût" de la promotion de l'accession à la propriété du logement dépend naturellement beaucoup des hypothèses adoptées. Même si toutes les hypothèses sont plus ou moins discutables, la commission estime que les ordres de grandeur des baisses du produit de l'impôt fédéral direct sont réalistes.

Conséquences d'un changement complet de système sur le produit des impôts cantonaux et communaux

Comme la commission l'a relevé au début de ce chapitre, elle a demandé aux cantons de faire les calculs nécessaires pour chiffrer les conséquences d'un changement complet de système sur leurs impôts sur la base de la période fiscale 1997/98 afin que la période de référence corresponde autant que possible à celle qui a servi aux simulations et aux extrapolations pour l'impôt fédéral direct. Diverses raisons ont empêché certains cantons d'estimer, ne serait-ce qu'approximativement, les conséquences d'un changement de système sur le produit de leurs impôts. La qualité des résultats fournis par les autres cantons varie beaucoup. Une partie d'entre eux ont pu procéder à des estimations très détaillées; d'autres ont reconnu qu'ils ont dû se contenter d'estimations très grossières.

L'écart entre les estimations des cantons est très large. Pour certains cantons, le changement de système pourrait se traduire par une baisse du produit de leurs impôts de plus de 50 millions de francs (impôts cantonaux et communaux), alors que pour d'autres, il entraînerait une hausse pouvant atteindre près de 50 millions de francs. Plusieurs raisons peuvent expliquer ces écarts: d'abord, la qualité des estimations cantonales varie beaucoup. Ensuite, les cantons n'encouragent pas tous autant l'accession à la propriété du logement en fixant leurs valeurs locatives. De plus, la répartition entre les maisons et les

logements en propriété peut varier fortement d'un canton à un autre. Enfin, un nombre élevé de résidences secondaires pourrait provoquer des écarts importants par rapport aux conséquences financières générales d'un changement de système. On constate en effet que les plus fortes baisses du produit des impôts concernent des cantons où les résidences secondaires sont nombreuses.

2. Encouragement de l'accession à la propriété du logement

2.1 Encouragement de l'accession à la propriété: un mandat constitutionnel

Depuis 1972, l'encouragement de l'accession à la propriété est un mandat constitutionnel. En effet, l'article 108 Cst. prévoit que la Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Ce faisant, elle prend notamment en considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin.

L'instrument principal de la réalisation de ce mandat est la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) Elle vise en général les jeunes ménages ayant un revenu faible et peu de fortune et qui pourraient acquérir un logement avec l'aide l'État.

Les propositions de la nouvelle péréquation financière prévoient l'abrogation de l'article 108 et le transfert aux cantons de la responsabilité de l'encouragement de l'accession à la propriété du logement.

La propriété du logement peut s'appuyer sur une autre base inscrite dans la Constitution depuis 1972 et reprise par l'article 111 Cst. selon lequel la Confédération doit prendre des mesures afin d'assurer une prévoyance vieillesse, survivants et invalidité suffisante. Elle peut obliger les cantons à accorder des exonérations fiscales aux institutions relevant de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale ou de la prévoyance professionnelle, ainsi que des allègements fiscaux aux assurés et à leurs employeurs sur les cotisations versées et les sommes qui sont l'objet d'un droit d'expectative. De plus, elle encourage, en collaboration avec les cantons, la prévoyance individuelle, notamment par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accession à la propriété.

C'est sur cet article que se fondent par exemple les mesures d'accession à la propriété par financement provenant de la prévoyance professionnelle et du pilier 3a. Le mandat d'encouragement à la propriété donné par la Constitution est toujours plus ou moins en contradiction avec le principe de l'égalité de droit inscrit à l'article 8 de cette même Constitution. Comme nous l'avons dit plus haut, soutenir une acquisition de propriété allant à l'encontre de ce principe est exclu. Toutefois, il faut souligner que tout soutien donné à une cause spécifique entraîne par définition une inégalité de traitement pour les groupes qui ne bénéficieraient pas de ce soutien. Si l'on éliminait toute inégalité et que l'on appliquait l'égalité à la lettre, il serait alors impossible de prendre quelque mesure d'encouragement que ce soit. L'opposition entre l'objectif des mesures d'encouragement et le principe de l'égalité de traitement est donc déjà présente dans la Constitution, accentuée très fortement par les mesures fiscales d'encouragement qui y sont prévues.

Ce problème est revenu dans les discussions sur l'initiative "Propriété du logement pour tous" qui a finalement été rejetée par le peuple. Cette initiative demandait une plus grande extension de l'accès à la propriété et proposait pour ce faire de fixer les valeurs locatives de manière modérée, de les réduire pour les dix premières années suivant l'acquisition et de ne plus les modifier sauf en cas de mutation. Elle a été rejetée non seulement parce qu'elle aurait entraîné des pertes fiscales substantielles mais aussi, et surtout, parce qu'elle favorisait trop les propriétaires de logements.

2.2 Changement de système et encouragement de l'accès à la propriété

Comme le montrent les chapitres précédents, un changement de système tel qu'il est considéré par la commission (abolition de l'imposition de la valeur locative et suppression de toutes les déductions) entraîne une redistribution entre les différentes catégories de propriétaires. La pratique fiscale actuelle profite généralement aux propriétaires lourdement endettés et donc aux jeunes ménages et aux personnes acquérant leur premier logement. Après l'instauration du nouveau système, ce sont principalement les personnes ayant acquis leur logement depuis longtemps, les personnes ayant un haut revenu avec un taux marginal également élevé, les propriétaires desendettés, une grande partie des rentiers et les personnes qui peuvent passer leurs dettes hypothécaires sur les immeubles commerciaux qui seront privilégiés. De même, ce changement profitera aux propriétaires d'une résidence secondaire qui doivent supporter une charge hypothécaire minimale. En général, les personnes qui peuvent restructurer leur fortune pour l'adapter au nouveau régime seront relativement les mieux placées. Par contre, la réforme touchera de plein fouet celles qui ont calculé très juste et qui ont acquis leur propriété en comptant sur les possibilités de déductions des intérêts de capitaux.

Si l'on considère que l'encouragement à la propriété consiste uniquement à augmenter le nombre de propriétaires et donc à faciliter l'accès à la propriété à usage personnel, il ressort alors des éléments exposés ci-dessus qu'un changement de système seul ne peut contribuer à l'extension de la propriété. Bien au contraire. Le système actuel d'incitation à l'acquisition de logements serait le plus adapté, car il favorise les nouveaux acquéreurs par les possibilités de déductions fiscales qu'il offre. Le changement de système ne pourrait, lui, qu'avoir un effet contraire à celui souhaité.

Cette constatation est loin d'être satisfaisante, étant donné que cette proposition de changement de système fiscal est une sorte de "contre-proposition" à l'initiative rejetée. Sur le plan politique, ce changement de système n'a de chance que si les incitations qui y sont prévues sont uniquement destinées aux nouveaux acquéreurs. Or, ce n'est pas compatible avec l'exigence qui veut qu'il n'y ait pas de conséquences sur le budget. Pour ce qui est de l'égalité, des mesures auxiliaires devraient pouvoir être ajoutées, pour autant que leur nombre et leur durée d'application restent limités et qu'elles ne concernent que les personnes faisant l'acquisition de leur premier logement.

Les formes de soutien proposées dans le cadre du changement de système peuvent prendre la forme de mesures fiscales ou non fiscales. La commission est d'avis qu'il faut renoncer à des incitations systématiques et imposées pour des raisons dogmatiques, d'autant que personne ne peut démontrer qu'il y ait un lien entre le nombre de propriétaires et le régime fiscal. Si malgré tout, il était nécessaire de mettre en place des mesures de soutien, la commission estime qu'il serait alors plus judicieux d'accorder des subventions soit en reprenant celles qui existent actuellement (par. 2.3) soit en s'inspirant de celles appliquées dans les autres pays.

Il faut toutefois rappeler que la Commission fédérale pour la construction de logements (CFCL) a exposé un avis contraire dans les propositions présentées avant la fin de l'année dernière concernant la politique du logement.⁶⁹ Elle soutient que les subventions à fonds perdus, telles que les abaissements supplémentaires prévus dans la LCAP, ne sont pas des instruments adaptés pour favoriser l'accès à la propriété, car sans cela les propriétaires de maisons ou d'appartements bénéficieraient sur le long terme d'augmentation de fortune. De plus, si les subventions à fonds perdus sont versées aux ménages ayant un revenu relativement faible, il suffit alors d'un changement minime de la situation économique ou de la situation personnelle du ménage pour que surgissent des difficultés ou que ce changement entraîne la perte du logement. En outre, certains cas particuliers bénéficient d'un soutien important sous forme d'abaissements et sont donc privilégiés par rapport à d'autres. Enfin, les aides prévues dans la LCAP font l'objet de demandes très disparates selon les régions et ne donnent souvent aucun résultat dans les zones urbanisées où les prix sont élevés. Pour favoriser l'accession à la propriété, la CFCL se prononce donc plutôt pour un privilège fiscal modéré, soit sur le modèle de celui appliqué dans le domaine de la prévoyance, soit comme première aide dans le cadre du changement de système.

2.3 Mesures d'encouragement actuelles

Plusieurs mesures d'encouragement sont déjà appliquées en Suisse. Elles servent souvent à pallier soit un manque de capitaux propres soit un problème de surcroît de charge des propriétaires.

Dans le premier cas, les instruments les plus utilisés sont les suivants:

Tout d'abord des cautionnements sont accordés selon la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) jusqu'à 90 % des frais d'investissement (coûts de l'immeuble et coûts de construction). L'acquéreur ou le constructeur de logements doit donc apporter 10 % seulement du capital. A la fin de 1999, la LCAP a ainsi permis à 40 000 personnes de devenir propriétaires de leur logement.

Depuis 1995, toute personne qui bénéficie d'un 2^e pilier peut utiliser l'avoir épargné comme capital propre soit pour acquérir ou construire un logement, soit pour acquérir une participation à la propriété du logement (achat de parts d'une coopérative de construction et d'habitation) ainsi que pour l'amortissement de dettes hypothécaires. C'est le droit individuel de l'assuré à une prestation de libre passage qui détermine le principe et le montant du versement anticipé. De 1995 à 1999, le nombre de personnes utilisant leur avoir de 2^e pilier est allé croissant: quelque 120'000 cas ont été enregistrés représentant des retraits anticipés d'environ 7,5 milliards de francs.

De même, les sommes épargnées dans le cadre du pilier 3a peuvent être utilisées comme capital propre pour l'acquisition ou l'amortissement d'un logement. Ces moyens financiers qui font l'objet de privilèges fiscaux peuvent donc être épargnés dans le seul but d'accéder à la propriété du logement. Leur retrait permet de bénéficier des mêmes avantages fiscaux que le retrait des avoirs du 2^e pilier. Cet instrument est donc très attractif pour la jeune génération qui n'aime guère voir son épargne bloquée jusqu'à la retraite, car il leur permet à tout moment d'utiliser entièrement le capital épargné.

⁶⁹ Encouragement à la construction de logements et à l'accession à la propriété – Quel avenir? Recommandations de la Commission fédérale pour la construction de logements concernant la future politique du logement de la Confédération; bulletin du logement, vol. 67, Grenchen 1999.

Certains cantons, comme Bâle-Campagne ou Genève soutiennent les mesures d'épargne-logement et offrent également d'autres aides. L'épargne-logement doit ainsi contribuer à accélérer la constitution d'un capital propre. Les encouragements fiscaux qu'elle entraîne vont toutefois disparaître avec l'échéance du délai transitoire imposé par la loi sur l'harmonisation, si le Parlement refuse d'entériner la modification qui lui a été demandée.

Pour ce qui est du problème de coût du logement, plusieurs instruments visent à alléger la charge des propriétaires. Ils sont en partie fondés sur les mêmes principes que les aides financières précédemment citées.

Les cautionnements accordés dans le cadre de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements permettent d'appliquer un taux d'intérêt très bas pour les hypothèques de deuxième rang, ce qui entraîne une baisse des coûts de capitaux. De même, les avances accordées dans le cadre des abaissements de base et les abaissements supplémentaires participent à la réduction de la charge des propriétaires.

Les avances sur les abaissements de base sont des contributions remboursables, portant intérêt qui permettent au départ de baisser le montant des coûts du logement au-dessous du niveau de couverture des coûts. Ces avances sont destinées aux propriétaires de maisons ou d'appartements. Elles doivent porter intérêt aux taux des hypothèques de premier rang et doivent être remboursées dans un délai de 25 à 30 ans. Pour que ce soit possible, les charges qui ont été diminuées par ces avances augmentent tous les deux ans d'un pourcentage déterminé. Les charges ayant fait l'objet d'abaissements de base peuvent toutefois rester plus élevées que le revenu des ménages ayant peu de ressources économiques: ces ménages peuvent alors bénéficier d'abaissements supplémentaires. Ces abaissements sont limités dans le temps et sont souvent intégrés aux lois cantonales annexes à la LCAP.

Les montants provenant du 2^e pilier et du pilier 3a peuvent être mis en gage, ce qui, dans certaines circonstances, peut permettre une réduction des intérêts hypothécaires.

Depuis 1992, deux coopératives de cautionnement initiées par la Confédération offrent des garanties de cautionnements pour les prêts hypothécaires de second rang et les avances d'abaissement conformément à la LCAP. Ces garanties sont couvertes par la Confédération et peuvent également être demandées pour des objets pour lesquels les coûts d'investissement dépassent, dans une certaine mesure, les limites prévues par la LCAP.

Les cantons de Bâle-Campagne et d'Argovie favorisent l'accès à la propriété en fixant une valeur locative modérée. Le canton de Berne applique, quant à lui, un impôt sur les gains immobiliers plus bas dans les cas où un appartement d'abord loué est ensuite utilisé par les propriétaires pour leur usage personnel. Enfin, certains cantons appliquent des règles de calcul de la valeur de l'immeuble qui sont généralement favorables au contribuable.

D'autres modèles proposent une séparation juridique et temporelle de la propriété afin de rendre les frais de logement plus supportables.⁷⁰

Les autres pays appliquent également une palette de mesures fiscales directes pour favoriser l'accès à la propriété du logement. Généralement, ces mesures combinent de contributions aux coûts et aux charges individuelles déterminées selon l'immeuble concerné. Les aides individuelles aux assujettis peuvent être versées indépendamment du revenu, comme l'allocation de logement en Allemagne, ou selon différents modèles de primes. Elles peuvent également être restreintes aux occupants de certains logements, comme en France, ou à un seul secteur du marché comme en Grande-Bretagne. Les aides concernant les immeubles sont souvent constituées par des prêts, des bonifications d'intérêts, des contributions aux coûts de construction ou d'acquisition ou de cessions à un prix intéressant de terres ou d'appartements du secteur public. De plus, la plupart des pays prévoient un droit de préemption pour le locataire lorsqu'un logement locatif devient une propriété.

L'énumération des différentes possibilités d'encouragement n'a ici qu'un caractère d'illustration. La Commission estime qu'elle n'a pas, en vertu de son mandat, à expliquer et à évaluer ces différentes mesures. Si on considère que des incitations non fiscales à la propriété doivent être ajoutées au changement de système, ces incitations devront être examinées dans le cadre des réflexions actuellement entamées sur la future politique du logement. Cela signifie qu'il faudrait alors s'éloigner de la nouvelle péréquation financière, qui prévoyait de confier l'encouragement de la propriété aux cantons, et donc renoncer à supprimer l'article constitutionnel correspondant.

2.4. Mesures d'encouragement fiscales dans le cadre d'un changement de système

Comme nous l'avons dit plus haut, la déductibilité des intérêts hypothécaires après un changement de système irait à l'encontre du principe selon lequel aucune répercussion ne doit se faire sentir sur le budget, d'une part, et de la conception juridique de la commission, d'autre part. Celle-ci ne peut toutefois échapper aux considérations politiques qui font que, même dans le cas d'un changement de système, une déduction partielle des intérêts hypothécaires comme mesure d'encouragement à la propriété continuerait à être envisagée. La commission a donc envisagé ce cas et expose plus loin ses réflexions sur cette éventualité. Il faut tenir compte du fait qu'instaurer des incitations principalement dans le domaine fiscal serait difficilement compatible sur le plan constitutionnel avec l'actuel article 108 Cst. et qu'une fois cet article abrogé dans le cadre de la nouvelle péréquation financière, ces incitations n'auraient plus aucun fondement. Même le mandat de prévoyance prévu à l'article 111 Cst. ne constitue pas une base adéquate; il n'a en effet pas pour but d'encourager l'accès à la propriété mais de garantir une prévoyance vieillesse. Il serait donc nécessaire, pour asseoir des mesures sur le plan fiscal, de renoncer à l'abrogation de l'article 108 Cst. ou, ce qui serait encore la meilleure solution, de créer une nouvelle base constitutionnelle.

Pour ce qui est de la forme que prendront ces incitations fiscales, il est clair que le maintien de la déduction des intérêts hypothécaires après le changement de système ne serait pas conforme à la Constitution. De plus, les estimations effectuées par l'Administration fédérale des contributions montrent que cette déduction entraînerait à elle seule, dans les

⁷⁰ Dürr David: Petite propriété du logement: Nouvelle formule pour accéder à la propriété?, Bulletin du logement, vol. 68, Grenchen 1999.

mêmes circonstances, une diminution d'environ 550 à 600 millions de francs du produit de l'impôt fédéral direct. La solution qui sera adoptée devra par conséquent obéir à des conditions plus restrictives et pourra intégrer les éléments suivants:

La possibilité de déduction est restreinte à 10 ans au maximum

Une alternative aux déductions fiscales serait d'instaurer des "primes fiscales" en montant absolu. On réglerait ainsi le problème des effets régressif des déductions de revenu dans le cadre d'un système fiscal progressif. Dans un système progressif, les privilèges fiscaux favorisent surtout ceux qui ne sont concernés que par certaines mesures d'encouragement ou qui n'en bénéficient pas du tout. Ainsi, en 1995, l'Allemagne a transformé une incitation fiscale en une allocation pour constructions avec une pondération plus forte des allocations familiales. L'allocation pour constructions est liée aux coûts de construction ou d'acquisition du logement; les allocations familiales correspondent à un montant fixe annuel dépendant du nombre d'enfants dans un ménage. L'octroi de ces deux aides est restreint à un certain plafond de revenu. Ce système non progressif d'allocations favorise considérablement l'accès à la propriété des ménages ayant des revenus moyens.

3. Economie

Dans une étude élaborée à la demande de la KES, le professeur J. Baumberger de l'université de St-Gall a examiné les conséquences économiques d'un changement de système. Cette étude aborde notamment la modification de la demande de logements, les conséquences de ce changement sur le volume, les prix et l'entretien des immeubles, la distribution et le financement des logements ainsi que les conséquences sur le marché des capitaux. Les principales conclusions de cette étude sont brièvement passées en revue ci-dessous.

L'une des premières conclusions de l'auteur est la suivante: actuellement déjà, la taxation pratiquée dans beaucoup de cantons encourage largement l'accession à la propriété du logement, en sous-estimant la valeur locative et en admettant des dépenses d'entretien surévaluées. Ces deux mesures se fondent pour l'essentiel sur des considérations pratiques concernant la taxation. Il n'est cependant pas possible de mesurer ce soutien, car il n'existe aucune comparaison minutieuse entre la valeur locative réelle et la valeur locative fiscale ainsi qu'entre l'entretien effectif et l'entretien fiscal. En revanche, la déduction des intérêts passifs ne constitue manifestement pas, en soi, une mesure d'encouragement. Dans ce cas, le véritable élément d'encouragement se trouve dans la non imposition de certains placements alternatifs qui sont souvent financés par le biais d'hypothèques sur le logement.

L'auteur ouvre ses considérations sur les conséquences d'un changement de système sur les prix et le volume du marché du logement par ces mots: "Une analyse complète des conséquences de la réforme nécessiterait un modèle d'équilibre général. Ce modèle refléterait les décisions de consommation et d'épargne des ménages ainsi que toutes les décisions concernant leur patrimoine". Le temps imparti et les données disponibles ne lui ont cependant pas permis d'effectuer une telle analyse, c'est pourquoi, il s'est servi d'un modèle partiel, savoir d'une analyse des coûts d'usage. D'après ce modèle, un ménage choisit le montant du capital-logement (grandeur et qualité du logement) destiné à son usage, pour lequel la valeur marginale implicite est égale au coût réel marginal de l'utilisation du capital-logement. En d'autres termes, le taux de coût d'usage est égal au rendement implicite du logement qui est nécessaire pour que les ménages investissent

indifféremment dans leur logement ou dans d'autres placements. Il ressort de cette analyse que le changement de système augmenterait le coût d'usage des ménages propriétaires qui ont un taux élevé d'emprunt, ce qui les inciterait plutôt à réduire leur demande en volume et en qualité. En revanche, il faudrait s'attendre à une augmentation de la demande des ménages qui ont une quote-part d'emprunt réduite. Les éléments actuels de l'encouragement de la propriété du logement contribuent cependant à élargir le domaine où le coût d'usage augmente. D'une manière générale, les ménages qui ont un taux d'impôt marginal bas ressentent moins les effets du changement de système que ce soit d'une manière positive ou négative. Les ménages qui ont un revenu élevé et une quote-part d'emprunt basse connaissent la plus grande baisse du taux de coût d'usage; les ménages à haut revenu et importante quote-part d'emprunt connaissent la plus forte augmentation. Après le changement de système, la relation entre le coût du capital propre et celui du capital étranger change parce que la suppression de la déduction des intérêts passifs renchérit la charge hypothécaire marginale et réduit le coût du capital propre investi dans le logement. Bien que, de ce fait, l'incitation à amortir la dette augmente d'une manière générale, la possibilité d'amortir effectivement la dette est limitée pour l'essentiel aux ménages qui disposent d'autres actifs en plus de leur logement. D'après cette étude, le changement de système a pour conséquence que l'épargne courante des ménages servira plus à amortir les hypothèques et moins à d'autres actifs car la réforme conduit à une modification du rendement des différents actifs après impôt et des taux d'intérêt des instruments d'endettement après impôt, d'une part, et, d'autre part, car une part non négligeable des ménages disposent d'une marge de manœuvre importante avec les multiples instruments financiers qui leur sont proposés et qui leur permettent d'optimiser l'impôt en tenant compte du crédit hypothécaire.

En dépit des restructurations assez importantes du patrimoine des ménages auxquelles il faut s'attendre, le changement de système n'aura pas, d'après cette étude, d'effets notables sur le marché des capitaux, car le marché suisse des capitaux est extrêmement ouvert, si bien que les modifications de l'offre ou de la demande suisse sont couvertes par celles de l'offre ou de la demande étrangère. Le marché suisse des capitaux fait partie du marché mondial et ce marché est trop important pour être influencé notablement par des modifications du système fiscal suisse.

Théoriquement, on ne peut pas répondre avec certitude à la question de savoir si le renchérissement du crédit hypothécaire après impôt engendre une épargne supplémentaire des ménages; c'est pourquoi la réponse à cette question est également controversée dans la doctrine. Compte tenu de l'impossibilité de quantifier le volume de la réorganisation des patrimoines et des incertitudes concernant le solde de la modification des coûts d'usage, il n'est pas possible non plus d'estimer la direction et l'ampleur de l'évolution des prix et des quantités qui découleraient des désirs de modification des volumes déclenchés par la réforme. Comme pour toute réforme fiscale portant sur les capitaux et les investissements, on doit s'attendre à ce que le volume de la demande se traduise en partie par des gains et des pertes en capital des propriétaires actuels. En l'occurrence, on relèvera l'affirmation de l'auteur d'après laquelle plus l'imposition actuelle de la valeur locative est basse, plus la probabilité d'une baisse des prix des logements existants est grande, car la disparition de la composante négative de l'impôt (intérêts hypothécaires, entretien) pourrait dominer la disparition de la composante positive de l'impôt.

Si on prend la modification des coûts d'usage comme indicateur de la modification de la taille des logements souhaitée par les ménages, aucune tendance globale ne se dégage clairement. La modification des coûts d'usage est la plus marquée pour les classes de revenu élevées. Etant donné que c'est précisément dans ces classes de revenus que se

trouvent les ménages qui peuvent adapter leurs coûts d'usage à la nouvelle situation fiscale en modifiant leur quote-part d'emprunt, il est douteux qu'il en résulte une modification notable de la demande de logements en propriété. Pour les ménages qui ont peu de fortune, qui n'ont pu acquérir ou ne peuvent conserver leur logement qu'avec une importante quote-part d'emprunt, le changement de système conduit manifestement à une hausse des coûts d'usage, ce qui a tendance à diminuer l'attrait de la propriété du logement.

Le maintien d'une déduction pour les frais d'entretien diminuerait le coût d'usage par rapport à un changement complet de système et, par conséquent, augmenterait tant la demande de logements que la demande d'entretien des immeubles.

Pour ce qui est des effets de distribution du changement de système, l'auteur conclut que l'encouragement général actuel (résultant d'une valeur locative basse et d'un généreux forfait alternatif pour l'entretien) disparaît de fait et qu'un encouragement résulte pour les contribuables qui peuvent renoncer le plus facilement à l'endettement, c'est-à-dire en faveur des propriétaires qui disposent d'une fortune élevée.

La commission prend note qu'il est impossible de quantifier les conséquences sur la demande de logements ni sur le prix des immeubles. Sur la base de cette étude, elle observe que le changement de système ne peut constituer un instrument d'encouragement de la propriété du logement, puisqu'il entrave l'acquisition d'un logement par les ménages peu fortunés en raison du renchérissement des crédits hypothécaires après impôt. Au surplus, la commission partage l'avis de l'auteur d'après lequel un changement de système irait de pair avec des restructurations importantes du patrimoine, en particulier du patrimoine des ménages aisés et fortunés. Pour le deuxième et le troisième pilier par exemple, les demandes de retrait anticipé du capital de prévoyance augmenteraient, s'il était plus avantageux de posséder une maison sans avoir une dette hypothécaire. La réaction sur la demande d'instruments de la prévoyance libre (pilier 3b) devrait être plus sensible, car l'attrait de ces instruments repose pour une bonne partie sur le lien entre la déduction des intérêts passifs et l'exonération des placements couplés à des assurances de prévoyance. Pour ce qui est de la prévoyance liée (pilier 3a), son attrait devrait également baisser, mais rester financièrement intéressante dans la plupart des cas. Enfin, le problème du désendettement devrait avoir des effets sur le secteur des intermédiaires financiers (banques, assurances, institutions de prévoyance, conseillers financiers), car la réduction de l'endettement hypothécaire devrait entraîner une réduction de la détention de certains actifs financiers. Etant donné que les intermédiaires financiers fournissent également des services réels qui supposent effectivement un travail et du capital, la création de valeur et l'emploi dans le secteur financier pourraient diminuer quelque peu selon l'auteur de l'étude en raison de la réduction des agrégats bruts et du chiffre d'affaires.

IX. Conséquences pour les cantons

1. Imposition des résidences secondaires

Réglementation en droit conventionnel

La Convention modèle de l'OCDE sur le revenu et la fortune prévoit que les immeubles et les revenus immobiliers sont imposables au lieu de situation de l'immeuble (art. 6 § 1 OCDE). La Suisse dans ses conventions de double imposition suit les règles qui sont recommandées par la convention modèle. Cette pratique uniforme tient au fait qu'il y a toujours un lien économique très étroit entre la source de revenu et l'Etat de la source. Cette règle a deux conséquences :

- le lieu de situation détient un droit originaire à l'imposition, indépendamment de toute autre circonstance, de l'immeuble et de son revenu;
- les autorités fiscales autres que celle du lieu de situation ne sont pas autorisées à faire valoir un droit à l'imposition du chef de l'immeuble, sous réserve du taux global. Une autre exception à signaler est celle de l'Allemagne. Dans ce pays, les résidents allemands sont imposables en Allemagne pour les immeubles qu'ils possèdent à l'étranger, sous déduction (imputation) des impôts payés à l'étranger.

Il découle de ces règles que c'est le droit suisse qui détermine si les valeurs locatives des résidences secondaires sont considérées comme un revenu immobilier. La situation est identique en ce qui concerne les frais et impenses étroitement liés au maintien de l'immeuble. Les dépenses d'entretien et d'administration, les charges de droit public, les amortissements, etc., sont pris en considération dans le cadre de la législation interne applicable. Sous réserve de quelques exceptions, il en va de même pour la déduction des intérêts passifs.

Réglementation dans les pays étrangers voisins

France

Depuis, le 1^{er} janvier 1965, la France a supprimé l'imposition des valeurs locatives du logement principal et des résidences secondaires. Il en découle que les propriétaires de résidences secondaires ne peuvent plus déduire les frais d'entretien et les intérêts sur les crédits de construction.

Les régions, les départements et les communes prélèvent une taxe d'habitation auprès de toute personne qui dispose d'une habitation meublée dans une commune que ce soit en qualité de propriétaire d'une résidence principale et secondaire ou de locataire. Cette taxe est due même si la personne ne séjourne pas ou ne séjourne que d'une manière temporaire. Elle est fixée d'après la valeur locative cadastrale. La valeur locative est calculée d'après les caractéristiques du logement et de ses dépendances selon un tarif communal faisant référence aux loyers constatés au 1^{er} janvier 1970. Depuis 1980, elle est revalorisée en fonction de l'évolution des loyers. Cette taxe ne tient pas compte des frais d'immeubles et des intérêts passifs. Sur cette taxe, un abattement familial est accordé pour chaque collectivité de 10, 15 ou 20 % pour chacune des deux premières personnes à charge et de 15, 20 ou 25 % pour chaque personne à charge à compter de la troisième personne et de 5, 10 et 15 % pour l'abattement général et l'abattement spécial. Ces réductions spéciales ne sont pas octroyées aux propriétaires de résidences secondaires.

Les communes, les départements et les régions prélèvent une taxe foncière. Le calcul est effectué sur la valeur locative cadastrale, après déduction d'un montant forfaitaire de 50 % pour tenir compte des charges. Les nouvelles constructions sont exonérées de la taxe foncière pour une durée de 2 ans suivant l'achèvement des travaux, à condition qu'elles aient été déclarées au centre des impôts fonciers dans les 90 jours suivant leur achèvement. Les communes peuvent instituer une taxe destinée à financer le service d'enlèvement des ordures ménagères. Les taux et les suppléments sont fixés chaque année. Ils sont très différents d'un endroit à l'autre.

Italie

L'Italie considère la taxe cadastrale des maisons et appartements comme un revenu imposable. La taxe cadastrale est déterminée d'après la valeur de rendement du bien-fonds et de l'habitation. Cette valeur est estimée, à intervalles périodiques, sur la base de coefficients variables. Pour les résidences secondaires, la valeur cadastrale est augmentée de 1/3. Elles ne bénéficient pas des déductions spéciales pour les rénovations et les intérêts passifs.

Les communes perçoivent sur les immeubles un impôt foncier. Le calcul est effectué d'après le rendement cadastral qui est multiplié par un coefficient (logements privés). Les taux peuvent être fixés dans une fourchette de 4 ‰ à 7 ‰. Pour les résidences secondaires, les communes peuvent appliquer d'autres taux que ceux des résidences principales.

Autriche

Depuis le 1^{er} janvier 1972, l'Autriche a supprimé l'imposition des valeurs locatives du logement principal et des résidences secondaires. Ainsi, les propriétaires de résidences secondaires ne peuvent plus déduire les frais d'entretien et les intérêts passifs.

Depuis, 1993, les communes ont la compétence de prélever une taxe sur les résidences secondaires. Cette taxe ne peut être prélevée que si elle est prévue par une loi des "Länder". Jusqu'à ce jour, aucun des "Länder" n'a créé de base légale. Ainsi, les résidences secondaires ne sont pas imposables.

Les communes perçoivent un impôt foncier. Il s'agit d'un impôt réel. L'impôt foncier est calculé sur la base d'une valeur déterminante qui est multipliée par un taux. Le taux varie entre 0,5 ‰ et 1 ‰. L'impôt est fixé sur la base d'un multiple annuel. Le multiple ne peut pas dépasser 500 %.

Allemagne

Depuis le 1^{er} janvier 1987, l'Allemagne a supprimé l'imposition de la valeur locative pour les résidences principales et secondaires. Jusqu'à la fin 1998, existaient des dispositions transitoires permettant la déduction des intérêts passifs, des frais d'entretien et de l'amortissement du bâtiment. Ces dispositions transitoires s'appliquaient également aux propriétaires de résidences secondaires. Depuis 1996, est en vigueur une nouvelle loi sur les allocations encourageant l'accession à la propriété du logement. Les propriétaires de résidences secondaires sont expressément exclus des mesures d'encouragement à l'accession à la propriété du logement.

Les communes ont la compétence de percevoir un impôt sur les résidences secondaires. Certaines communes ont légiféré en la matière alors que d'autres pas du tout. La perception n'est pas uniforme. Cet impôt est prélevé sur la base du loyer annuel avec l'aide d'un barème spécial ou sur la base de la valeur locative.

Les communes perçoivent un impôt foncier. Cet impôt est fixé sur la valeur déterminée d'après la loi sur les estimations. Sur cette valeur est appliqué un barème. Le taux s'élève à 2,6 ‰ pour les premiers 75'000 DM de la valeur et, pour le reste, à 3,5 ‰ pour les habitations à un logement et 3,1 ‰ pour les habitations à deux logements. Le montant d'impôt déterminé est multiplié par le coefficient communal.

Réglementation en Suisse

Définition de la résidence secondaire

Par résidence secondaire, il faut entendre un logement qui est occupé par un propriétaire pendant ses vacances ou son temps libre. La doctrine fiscale définit la résidence secondaire de manière négative. Elle entend par résidence secondaire le lieu d'habitation dans lequel le propriétaire d'un chalet, d'une maison ou d'un appartement n'a pas son domicile fiscal principal. Il en découle que le logement qui sert au contribuable comme domicile fiscal est considéré comme résidence principale et les autres logements comme résidences secondaires (Ernst Höhn, Klaus Vallender et Hans Jakob Nold, Öffentlichrechtliche Abgaben auf Zweitwohnungen, Gutachten des Instituts für Finanzwirtschaft und Finanzrecht zuhanden des Finanzdepartements des Kantons St. Gallen, St. Gallen 1986, publ. im Amtsblatt des Kantons St. Gallen du 17.2.1986 p. 326 s.). La définition donnée par la doctrine est incomplète, car elle ne tient pas compte qu'un certain nombre de contribuables peut avoir une résidence secondaire au lieu du domicile fiscal principal. Cette situation existe notamment lorsque la commune du domicile fiscal principal s'étend notamment de la plaine à la montagne. En Valais, on peut citer comme exemples: les communes de la vallée de Conches, celle de Naters avec sa station de Blatten, les communes du Haut-Plateau avec leur station de Crans-Montana, celle de Chalais avec sa station de Vercorin et celle d'Ayent avec sa station d'Anzères.

La notion de domicile fiscal principal coïncide, en général, avec celle du domicile du droit civil, à savoir le lieu où la personne physique réside avec l'intention de s'y établir. Dans le doute, le domicile fiscal principal est le lieu avec lequel le contribuable a les attaches personnelles les plus étroites, celui qui constitue donc le centre de gravité de ses intérêts vitaux, c'est-à-dire de ses relations personnelles, familiales, sociales et professionnelles. En cas de domicile alternant, il n'y a pas de résidences secondaires, mais deux domiciles principaux.

La résidence secondaire ne constitue, en principe, pas un domicile fiscal secondaire, car le contribuable n'occupe que très rarement cette habitation pendant 90 jours, sans interruption notable. La résidence secondaire constitue un domicile fiscal spécial lorsque l'immeuble se trouve dans un canton autre que celui du domicile fiscal général.

La notion de logement de vacances est différente de celle de résidence secondaire. Par maison de vacances, il faut entendre un logement qui sert à la location. Par résidence secondaire, il faut comprendre une habitation réservée à l'usage du propriétaire. Toutefois, il est admis qu'un logement de vacances peut être utilisé à titre personnel et qu'une résidence secondaire peut être louée à des hôtes.

Impôt fédéral direct

Les valeurs locatives des résidences secondaires dont le contribuable se réserve l'usage en raison de son droit de propriété ou d'un droit de jouissance font partie du revenu imposable (art. 21, al. 1, let. b LIFD). Elles sont déterminées, compte tenu des conditions locales et de l'utilisation effective du logement, au domicile du contribuable (art. 21, al. 2 LIFD). Les conditions locales sont inhérentes au principe de la valeur marchande, c'est-à-dire que l'on se base, en principe, sur le niveau des loyers payés dans la localité, du type et de la grandeur de l'habitation, de la qualité de l'aménagement et de la situation de l'immeuble. La sous-utilisation ne s'applique pas, car elle s'entend pas du point de vue temporel, mais par rapport aux locaux occupés.

L'assujettissement du revenu immobilier est une imposition nette. De la valeur locative, sont déduits les frais nécessaires à leur entretien, les primes d'assurances relatives à ces immeubles et les frais d'administration par des tiers. Le Département fédéral des finances détermine dans quelle mesure les investissements destinés à économiser et à ménager l'environnement peuvent être assimilés aux frais d'entretien (art. 32, al. 2 LIFD). Sont en outre déductibles les frais occasionnés par des travaux de restauration de monuments historiques que le contribuable entreprend en vertu de dispositions légales, en accord avec les autorités ou sur leur ordre, pour autant qu'ils ne soient pas subventionnés (art. 32, al. 3 LIFD).

Le contribuable a le choix, chaque période fiscale, de déduire les frais effectifs ou les frais forfaitaires. Les frais forfaitaires sont calculés comme il suit:

- 10 % de la valeur locative pour les constructions qui ont moins de 10 ans;
- 20 % de la valeur locative pour les constructions qui ont plus de 10 ans.

(cf. ordonnance du CF du 24 août 1992 sur la déduction des frais relatifs aux immeubles privés dans le cadre de l'impôt fédéral direct; ordonnance de l'AFC du 24 août 1992 sur les frais relatifs aux immeubles privés déductibles dans le cadre de l'impôt fédéral direct)

Sont déduits du revenu les intérêts passifs (art. 33, al. 1, let. a LIFD). La valeur locative peut être négative, en ce sens que l'excédent de charge doit être répercuté sur les autres revenus du contribuable.

Aucun impôt foncier n'est prélevé en matière d'impôt fédéral direct.

Loi harmonisée

Les valeurs locatives des résidences secondaires sont considérées expressément comme un revenu imposable (art. 7, al. 1 LHID). Les dépenses nécessaires à l'acquisition du revenu et les déductions générales sont défalquées de l'ensemble des revenus imposables (art. 9, al. 1 LHID). Les dépenses nécessaires à l'acquisition du revenu comprennent: les frais d'entretien, les dépenses pour les assurances et les frais d'administration de tiers. Parmi les autres déductions figurent:

- les intérêts passifs;
- les déductions pour la protection de l'environnement, les mesures d'économie d'énergie et la restauration de monuments historiques.

Quant aux règles d'évaluation de la valeur locative que devraient appliquer les cantons, la loi harmonisée est muette. S'agissant d'une loi cadre, il faut admettre qu'une certaine liberté est laissée aux cantons. Cependant, les règles d'évaluation ne doivent pas aboutir à vider l'imposition de la valeur locative de son sens. Elles doivent respecter les principes constitutionnels. Sur cette base, une estimation raisonnable de la valeur locative et une adaptation périodique semblent conformes à la loi harmonisée (L'impôt sur le revenu, Etendues et limites de l'harmonisation, Prof. Dr Danielle Yersin, Lausanne, publié aux Archives 61, page 305).

L'impôt foncier ne tombe pas sous le coup de la réglementation fédérale en matière d'harmonisation fiscale (FF 1983, III p. 90).

Législations fiscales cantonales et communales

La valeur locative des résidences secondaires est considérée comme un revenu imposable. La méthode de calcul la plus fréquemment utilisée est la méthode comparative (loyers exigés pour des logements similaires). La plupart des cantons autorisent une sous-évaluation. L'atténuation est fixée en fonction de la durée de l'usage ininterrompu du logement, des premières années de possession, du type de contribuable (rentiers AVS et AI, contribuables à revenu modeste) et du prix du marché. En ce qui concerne le prix du marché, l'atténuation va en général jusqu'à 30 %.

La plus grande partie des cantons ne font pas de distinction entre le logement principal et la résidence secondaire. Toutefois, quelques cantons n'accordent pas le rabais pour les résidences secondaires ou de vacances. Le Tribunal fédéral a décidé que cette imposition différente ne violait pas le principe d'égalité de traitement et, ainsi, était admissible (Archives 53, p. 303 et s.).

Toutes les législations fiscales acceptent la déduction des frais d'entretien d'immeubles. Elles admettent également la déduction des intérêts passifs. Fait exception, le canton de Genève dans certaines circonstances.

L'impôt foncier est prélevé par la majorité des cantons. La plus grande partie de ces cantons ne le prélève qu'auprès des personnes physiques. Quelques cantons le perçoivent auprès des personnes morales.

L'impôt foncier est proportionnel dans tous les cantons. Son taux est presque toujours exprimé en pour mille et varie entre 0,3 ‰ et 3,0 ‰.

Nombre de résidences secondaires et problème des cantons et des communes touristiques

Nombre de résidences secondaires

Les régions alpines suisses comptent environ 300'000 résidences secondaires. La valeur de celles-ci représente plusieurs dizaines de milliards de francs.

Il ressort de l'enquête effectuée dans les principaux cantons de résidences secondaires que le nombre de contribuables domiciliés en Suisse ("confédérés") et à l'étranger ("étrangers") qui les détiennent est le suivant:

	<u>Valais</u>	<u>Tessin</u>	<u>Grisons</u>
Confédérés	44'000	24'000	29'000
Etrangers	19'000	10'300	10'500
Total	63'000	34'300	39'500

Remarque: le nombre de résidences secondaires détenues par des contribuables domiciliés dans les cantons concernés n'est pas connu.

Problèmes économiques et fiscaux

En relation avec l'implantation des résidences secondaires, les collectivités publiques ont dû construire des infrastructures importantes (routes, eau potable, canalisation et transports publics, etc.) qui ne sont utilisées que pour de courtes périodes (haute saison des vacances). Pour le reste de l'année, ces infrastructures sont démesurées. Les dépenses engagées par les collectivités publiques ne peuvent être couvertes que très partiellement par les recettes fiscales et les taxes payées par les propriétaires (cf. exposé de Urs Zenhäusern, licencié en sciences politiques lors de la conférence annuelle des présidents des communes touristiques de montagne les 4 et 5 novembre 1994 à Engelberg).

Pertes de recettes fiscales

Sur les 5 cantons interrogés, seuls les cantons du Valais, du Tessin et des Grisons ont pu donner une réponse. L'enquête effectuée montre qu'en cas de changement de système (suppression des valeurs locatives, des frais d'entretien d'immeubles et des intérêts passifs), les pertes de recettes fiscales pour l'impôt fédéral direct et les impôts cantonaux et communaux seraient les suivantes:

Pour l'impôt fédéral direct

	<u>Valais</u> (en mios)	<u>Tessin</u> (en mios)	<u>Grisons</u> (en mios)
Confédérés	3,30		2,20
Etrangers	4,60		5,00
Total	7,90		7,20

Remarque: le canton du Tessin n'a pas pu nous fournir les incidences financières pour son canton.

Pour les cantons et les communes

	Valais (en mios)	Tessin (en mios)	Grisons (en mios)
Canton			
Confédérés	10,00	9,60	
Etrangers	8,40	9,30	20,00
Total	18,40	18,90	20,00
Communes			
Confédérés	10,00	9,60	
Etrangers	8,40	9,30	
Total	18,40	18,90	20,00

Remarque : le canton des Grisons ne pas pu répartir la perte de recettes fiscales entre les Confédérés et les étrangers.

Pour certaines communes valaisannes

Le Service cantonal des contributions du canton du Valais a effectué une enquête sur les pertes de recettes fiscales pour les propriétaires de résidences secondaires (Confédérés et étrangers) et du pourcentage que cela représenterait par rapport aux recettes fiscales provenant de l'impôt sur le revenu.

Communes	Impôt actuel	Effets Confédérés	Effets Etrangers	Total	en %
St. Luc	774'403	-93'082	-106'430	-199'512	-25,76 %
Bagnes	12'069'953	-744'917	-1'062'601	-1'807'518	-14,98 %
Betten	1'139'893	-125'772	-95'495	-221'267	-19,41 %
Greich	323'027	-45'568	-25'951	-71'519	-22,14 %
Bellwald	743'143	-73'225	-83'747	-156'972	-21,12 %
Oberwald	506'271	-36'194	-4'694	-40'888	-8,08 %
Grächen	2'586'970	-132'198	-128'498	-260'696	-10,08 %
Saas-Fee	2'938'174	-87'517	-74'648	-162'165	-5,52 %
Zermatt	9'779'184	-250'175	-223'645	-473'820	-4,85 %
Montana	5'313'182	-225'632	-426'314	-651'946	-12,27 %
Randogne	5'279'994	-365'905	-515'655	-881'560	-16,70 %
Veysonnaz	807'546	-45'148	-60'830	-105'978	-13,12 %
Champéry	2'078'490	-150'947	-129'729	-280'676	-13,50 %
Troistorrents	5'184'645	-141'110	-75'773	-216'883	-4,18 %

Il ressort de cette enquête que, pour les petites communes touristiques telles que St-Luc, Betten ou Bellwald, la perte de recettes fiscales s'élèverait entre 20 % et 25 % et pour les moyennes et les grandes communes touristiques telles que Grächen, Saas-Fee, Bagnes, Montana et Randogne, à l'exception de Zermatt (5 %), cette perte s'élèverait entre 5 % et 10 %.

Conclusions

La plupart des pays qui ont supprimé l'imposition de la valeur locative l'ont également fait pour les résidences secondaires. Cependant, ces pays ont donné à leurs collectivités publiques la possibilité de prélever des impôts sur les résidences secondaires, comme la taxe d'habitation et la taxe foncière en France, la taxe sur les résidences secondaires en Autriche et en Allemagne.

Sur la base des explications et des incidences financières précitées, la suppression de la valeur locative des résidences secondaires n'est envisageable que dans la mesure où celle-ci puisse être effectuée en neutralité fiscale au niveau des recettes et des contribuables. Pour cela, des mesures de remplacement doivent être envisagées. Parmi ces mesures, nous pouvons relever la perception d'un impôt sur les résidences secondaires ou d'une taxe d'habitation à la française.

2. Imposition de la fortune

2.1 Relation entre la valeur locative et l'imposition de la fortune

Dans le système fiscal actuel, les biens immobiliers, en tant qu'actifs produisant un rendement, sont assujettis

- à l'impôt sur le revenu sur les plans communal, cantonal et fédéral
- à l'impôt sur la fortune ou le capital sur les plans communal et cantonal

quel que soit leur détenteur et leur occupant.

L'abolition envisagée de l'imposition de la valeur locative ne touchera que la catégorie des propriétaires habitant leur propre logement, et seulement pour l'impôt sur le revenu. Les autres immeubles continueront d'être imposés comme par le passé pour le revenu immobilier. Il n'y aura aucun changement en matière d'imposition de la fortune ou du capital. Les règles actuelles seront toujours valables. Il convient d'examiner si l'abolition de l'imposition de la valeur locative compromettra leur application d'une manière ou d'une autre.

2.2 Règles d'estimation au niveau fédéral

La LIFD ne prévoyant pas d'imposition de la fortune des personnes physiques ni du capital des personnes morales, elle ne contient aucune règle d'estimation. A l'époque où elle prévoyait l'imposition du capital, la valeur déterminante était celle du bilan (valeur historique).

2.3 Règles d'estimation cantonales

La valeur des biens immobiliers est estimée pour l'impôt sur la fortune des personnes physiques et, dans la plupart des cantons, pour l'impôt sur le capital des personnes morales. La valeur d'un immeuble n'est pas fixée chaque année, mais adaptée périodiquement.

La valeur des biens immobiliers est déterminée de manière différenciée selon le type d'immeubles (agricole/non agricole; villa; PPE; immeuble industriel, etc.). La valeur des immeubles agricoles dépend d'une "valeur de rendement" établie selon des règles particulières.

Pour tenir compte des différences de leurs méthodes d'estimation, les cantons établissent pour chaque période fiscale un tableau attribuant à chacun un coefficient pour les répartitions intercantionales. Ce tableau est établi par un groupe technique issu de la Conférence des fonctionnaires fiscaux d'Etat.⁷¹

2.4 Règles d'estimation pour les immeubles détenus par les personnes physiques

L'article 14, alinéa 1 LHID fixe comme règle d'estimation des immeubles non agricoles la valeur vénale. La valeur de rendement peut toutefois être prise en considération "de façon appropriée". L'entrée en vigueur de la LHID n'a pas entraîné de modification dans les méthodes d'estimation des immeubles. Celles-ci se réfèrent à la valeur de rendement et à la valeur vénale, ou à une combinaison des deux. La valeur vénale est celle qu'un tiers paierait pour le bien en cause dans des circonstances analogues (déterminé empiriquement sur des prix moyens). La valeur de rendement est déterminée par une capitalisation du rendement produit par le bien. Il s'agit d'un rendement particulier, déterminé à cette fin, et non pas de la valeur locative. Certains cantons font intervenir d'autres critères que valeurs de rendement et vénale.

2.5 Personnes morales

L'article 29, alinéa 2 LHID se fonde sur la valeur comptable et fait renvoi, pour l'imposition de la fortune commerciale des associations, fondations et personnes morales autres que les sociétés de capitaux, aux règles relatives à l'estimation des biens des personnes physiques.

2.6 Conclusions

Dans la plupart des cantons, la valeur locative n'est pas liée à l'estimation de l'immeuble pour l'impôt sur la fortune. La suppression de l'imposition des valeurs locatives ne modifiera pas l'obligation des administrations de maintenir leurs systèmes d'évaluation des biens immobiliers pour l'impôt sur la fortune, sur les gains immobiliers et sur les divers impôts cantonaux frappant la propriété foncière.

⁷¹ Le groupe technique procède tous les deux ans à une récolte de données, fournies sur requête par les administrations fiscales cantonales, regroupant les immeubles bâtis, les maisons individuelles ou villas et les immeubles agricoles; à titre d'exemple, lors de la première enquête faite par le groupe technique, les cantons ont été priés d'établir la liste des 200 premiers transferts immobiliers depuis le 1.1.1995, mais au moins toutes les transactions effectuées dans un espace de 4 mois consécutifs entre le 1.1.1995 et le 30.6.1996.

Dans plusieurs cantons, la valeur locative peut être liée à l'estimation d'une "valeur fiscale", qui correspond ou non à la valeur déterminante pour l'impôt sur la fortune. Pour ces cantons également, l'abolition de l'imposition de la valeur locative laissera intact le système d'estimation.

Dans quelques cantons enfin, la valeur pour l'impôt sur la fortune repose sur des estimations individuelles qui ne sont pas touchées par l'abolition de la valeur locative.

L'estimation des immeubles pour l'impôt sur la fortune des personnes physiques et sur le capital des personnes morales est un domaine indépendant de la fixation des valeurs locatives. Les procédures administratives pour l'impôt sur la fortune doivent rester en place, pour des buts autres que l'imposition du revenu. Elles ne seront pas touchées par l'abolition de l'imposition de la valeur locative.

3. Relations intercantionales

La suppression de l'imposition de la valeur locative et de la déduction des charges qui lui sont liées, a des effets sur les relations intercantionales, lorsque le contribuable est propriétaire ou usufruitier d'un immeuble sis dans un autre canton que celui de son domicile.

S'agissant des résidences secondaires situées en dehors du canton du domicile du contribuable, la répartition du revenu en faveur du for spécial de la propriété foncière ne devra plus être effectuée. La fortune investie dans l'immeuble y restera imposable pour sa valeur nette (valeur brute de l'actif immobilier diminuée d'une part proportionnelle des dettes privées et commerciales du contribuable). La modification du système aura donc pour effet une réelle simplification des répartitions intercantionales. Elle pourrait même justifier l'adoption de règles de répartition très simplifiées, proches de celles qui sont actuellement utilisées pour la répartition entre cantons de l'impôt fédéral direct des contribuables assujettis à l'impôt dans plusieurs cantons.

Des propositions ont été faites, sur le plan parlementaire fédéral, de supprimer l'imposition de la valeur locative tout en maintenant la déduction des frais d'entretien. Si un tel système était appliqué, les frais d'entretien d'une résidence secondaire devraient être mis à charge des revenus attribués au for principal, ce qui soulèverait de grosses difficultés dans les relations inter- ou intracantoniales. La commission n'a toutefois pas poussé plus loin l'analyse de cette question, puisqu'elle propose de ne pas retenir un tel système.

La suppression de l'imposition de la valeur locative des résidences secondaires sises hors du canton du domicile du contribuable aura aussi des effets sur la répartition de l'impôt fédéral direct telle que la prévoit l'accord du 5 mai 1988 passé par les directeurs cantonaux des finances au sujet de l'application de l'article 197 LIFD. Selon l'article 1, alinéa 2, de cet accord, le canton de domicile verse au canton de situation de la résidence secondaire un montant forfaitaire de 150 francs par période bisannuelle de taxation.

La commission relève enfin que de nombreux cantons procèdent, dans les relations intracantoniales, à des répartitions entre commune de domicile et commune de la résidence secondaire. Il appartient à ces cantons de définir les règles de répartition applicables dans ces cas. La suppression de l'imposition de la valeur locative des résidences secondaires pourrait par exemple conduire le canton à admettre la création du for d'imposition du séjour saisonnier à des conditions moins strictes que celles que posent les règles de conflit du droit fiscal intercantonal.

X. Les mesures d'accompagnement du nouveau système et le droit transitoire

1. Les mesures d'accompagnement du nouveau système

1.1 Les propriétaires visés par de telles mesures

Le nouveau système peut avoir des effets favorables ou défavorables pour le propriétaire. En schématisant fortement, ce système, comparé à la réglementation actuelle, devrait être défavorable pour les nouveaux propriétaires fortement endettés ainsi que pour les propriétaires confrontés à de grosses dépenses d'entretien d'immeubles plutôt anciens, et favorable aux autres propriétaires.

La commission a donc examiné si des mesures d'accompagnement du nouveau système ne devraient pas être prises en faveur des propriétaires qui, pour acquérir leur logement, s'endettent fortement. Il conviendrait également de se prononcer sur l'opportunité de mesures particulières en faveur des propriétaires de longue date qui doivent entreprendre d'importants travaux d'entretien extraordinaires.

Après s'être prononcée sur ces deux points, la commission examinera dans la deuxième partie de ce chapitre si un régime de transition d'un système à l'autre est nécessaire ou opportun.

1.2 Mesures d'accompagnement du nouveau système en faveur des nouveaux propriétaires

La commission constate que le modèle proposé ne permettra pas au propriétaire de déduire de son revenu les intérêts des dettes contractées en vue d'acquérir son logement. Pour la personne concernée, le nouveau système est désavantageux dans la mesure où le montant des intérêts passifs dépasse celui de la valeur locative. Il est en revanche à l'avantage du propriétaire foncier si les intérêts des dettes sont inférieurs à la valeur d'usage du bien immobilier. Pour la commission, des mesures d'accompagnement du nouveau système ne devraient donc concerner qu'une partie des personnes acquérant leur logement, et non tous les propriétaires fonciers qui se réservent l'usage de leur immeuble.

Ces mesures d'accompagnement ne peuvent avoir d'autre base que la disposition constitutionnelle autorisant des mesures d'encouragement de l'accession à la propriété de son propre logement. En dehors de ce cadre, un fort endettement du contribuable qui se réserve l'usage de son bien immobilier ne justifie pas l'octroi de la déduction de tout ou partie des intérêts des dettes privées contractées en vue d'acquérir l'immeuble.

La commission part donc de la prémisse que la disposition constitutionnelle autorisant des mesures fiscales d'encouragement de l'accession à la propriété de son logement a été maintenue. C'est donc à ce titre qu'elle admet le principe de mesures d'accompagnement du nouveau système.

La commission n'a pas pour mandat de proposer un système élaboré de mesures fiscales d'encouragement à l'accès de la propriété de son propre logement. Les considérations qui suivent doivent donc être considérées comme une esquisse des mesures fiscales qui pourraient être prises dans le cadre du nouveau système en faveur des nouveaux proprié-
tai

res. On sait que, pour ceux-ci, la limitation de la déduction des frais d'entretien ordinaires n'a qu'un très faible impact, l'immeuble acquis étant neuf ou rénové.⁷² C'est donc sur la déduction des intérêts des dettes que l'accent doit être porté.

La commission est d'avis que les mesures fiscales d'encouragement en faveur des nouveaux propriétaires devraient s'inspirer des principes suivants:

a) Définition du cercle des personnes bénéficiaires des mesures d'encouragement.

Celles-ci doivent être prises en vue d'encourager l'accession à la propriété de son propre logement. Elles visent ainsi les personnes qui deviennent propriétaires de leur logement pour la première fois. Par ailleurs, tout nouveau propriétaire ne doit pas nécessairement bénéficier de cette aide. La suppression de l'imposition de la valeur locative est favorable aux nouveaux propriétaires disposant de fonds propres importants pour l'acquisition de leur logement; pour ces personnes, des mesures d'accompagnement du nouveau système ne sont pas nécessaires. Les mesures d'encouragement de l'accession à la propriété visent donc les propriétaires qui doivent largement recourir à l'emprunt pour acquérir leur logement.

La commission s'est également demandée s'il n'y a pas lieu de limiter l'octroi de mesures fiscales d'encouragement de l'accession à la propriété de son logement aux personnes disposant de revenus modestes ou moyens, à l'exclusion des personnes dont les ressources financières sont importantes. Dans le modèle esquissé plus loin, elle y a renoncé, en considérant qu'une déductibilité limitée des intérêts des dettes prend indirectement en compte la situation financière du propriétaire foncier.

b) Définition de l'objet de l'encouragement

Seule l'acquisition du logement principal du contribuable peut être encouragée par des mesures fiscales. Devenir propriétaire d'une résidence secondaire, en Suisse ou à l'étranger, ne doit pas bénéficier d'une action de promotion fiscale.

Par ailleurs, des mesures d'encouragement doivent être limitées à l'acquisition d'un immeuble standard. Elles n'ont pas de place s'il s'agit de financer l'achat d'un logement luxueux ou de haut standing.

A l'avis de la commission, les principes applicables dans ce domaine devraient être proches, voire semblables à ceux qui ont été posés dans le cadre de l'encouragement à l'accès à la propriété de son propre logement au moyen des fonds des 2^{ème} et 3^{ème} piliers.

c) La nature et l'importance des mesures d'encouragement

La commission considère que ces mesures doivent porter en principe sur la part des intérêts des dettes qui excède le montant de l'avantage économique que le propriétaire retire de l'usage de son bien. En d'autres termes, le propriétaire foncier ne devrait recevoir une aide que dans la mesure où il est surendetté. Pour la commission, l'importance de l'aide

⁷² L'article premier de l'ordonnance du 24 août 1992 sur la déduction des frais relatifs aux immeubles privés dans le cadre de l'impôt fédéral direct reprend la jurisprudence du Tribunal fédéral en précisant que ne peuvent pas être déduits les frais que le contribuable doit engager au cours des cinq premières années pour entretenir une propriété nouvellement acquise qui avait mal été entretenue jusqu'ici par le propriétaire précédent. Ces frais sont en effet qualifiés de dépenses d'investissement. Ils augmentent donc le prix d'acquisition de l'immeuble.

fiscale devrait prendre en compte la situation de famille du propriétaire. La commission est aussi d'avis qu'une limite doit être posée quant à l'investissement consenti par le propriétaire foncier. Les mesures fiscales, liées à un surendettement du contribuable, doivent se baser uniquement sur l'investissement nécessaire pour acquérir un objet standard, répondant aux besoins du logement de la famille du contribuable.

d) La limitation dans le temps

La commission soutient que les mesures fiscales d'encouragement à l'accès à la propriété doivent être limitées dans le temps, et qu'elles doivent être dégressives. Si le surendettement du contribuable sert en effet de critère, il faut partir de l'idée que la dette doit être amortie; le surendettement diminue au fur et à mesure de l'amortissement.

e) Mesures fédérales et/ou cantonales

La commission est d'avis que ces mesures d'encouragement de l'accession à la propriété doivent être prises sur le plan fédéral et, également, sur le plan cantonal. Il est vrai que le pourcentage des propriétaires fonciers dans la population résidente est très variable d'un canton à l'autre, et qu'elle peut même différer fortement suivant les régions d'un même canton. Toutefois, si la suppression de l'imposition de la valeur locative est une règle qui s'impose dans tous les cantons, tous doivent également prévoir des mesures fiscales d'encouragement à l'accès à la propriété. Ces mesures doivent être réglées de la même manière dans toute la Suisse, les cantons pouvant rester autonomes dans la fixation des montants maxima déductibles.

f) Efficience administrative

La commission est d'avis que les mesures fiscales en faveur des nouveaux propriétaires fortement endettés doivent être d'une application aussi simple que possible pour le contribuable et pour l'administration fiscale.

Pour illustrer ces principes, la commission a élaboré un modèle de base, qu'elle a simplifié dans la but d'en faciliter l'application.

1.3 Modèle de base

Le modèle de base prévoit des mesures fiscales d'encouragement à l'accès à la propriété du premier logement, en faveur des contribuables qui doivent recourir largement à l'emprunt. La déduction des intérêts des dettes privées sera autorisée dans une mesure limitée, durant une période limitée, et de manière dégressive. La mesure de la déduction maximale autorisée est fixée en fonction a) de l'endettement du propriétaire et du montant des intérêts des dettes, d'une part, et b) d'une limite maximale fixée sur la base d'un investissement immobilier considéré comme standard en fonction de la situation de famille, d'un surendettement théorique maximal et d'un taux d'intérêt moyen, d'autre part.

Ces règles sont mises en application dans le modèle suivant:

a) définition de l'investissement immobilier standard, en fonction de la situation de famille

	personne seule	Couple	pour chaque enfant à charge
montant de l'investissement standard	250'000	500'0000	50'000

Sur cette base, les investissements maxima seraient les suivants, dans quelques situations familiales prises en exemple:

	personne seule	Personne seule avec un enfant à charge	couple sans enfant	couple avec deux enfants
Investissement standard	250'000	300'000	500'000	600'000

b) Définition du surendettement

On peut admettre qu'il n'y a pas surendettement lorsque les dettes sont inférieures à la moitié de la valeur d'acquisition du logement. Il faut par ailleurs partir du principe que les fonds propres doivent représenter au moins 10 % de cette valeur. Le surendettement maximal par rapport à l'investissement standard représente donc le 40 % de cet investissement.

	personne seule	couple	pour chaque enfant à charge
investissement standard	250'000	500'000	50'000
surendettement maximal	100'000	200'000	20'000

Pour les situations de famille énumérées plus haut, le surendettement maximal serait le suivant

	personne seule	personne seule avec un enfant à charge	couple sans enfant	couple avec deux enfants
surendettement maximal	100'000	120'000	200'000	240'000

c) Intérêts des dettes déductibles

Les intérêts des dettes ne sont déductibles que dans la mesure où il y a surendettement, ce qui sera examiné dans chaque cas particulier. La limite maximale de la déduction est fixée en fonction du surendettement maximal ainsi que de l'ampleur du surendettement. Le taux de ces intérêts devrait être celui des prêts hypothécaires en deuxième et troisième rangs. Un taux de 8 % est ici retenu pour l'exemple. Enfin, un surendettement de 40 % doit être amorti sur dix ans, ce qui explique la dégressivité de la déduction maximale.

		personne seule	couple	par enfant à charge
surendettement maximal		100'000	200'000	20'000
déduction maximale autorisée	dégressivité du surendettement	déduction maximale dégressive	déduction maximale dégressive	déduction maximale dégressive
année 1	40 %	8'000	16'000	1'600
année 2	36 %	7'200	14'400	1'440
année 3	32 %	6'400	12'800	1'280
année 4	28 %	5'600	11'200	1'120
année 5	24 %	4'800	9'600	960
année 6	20 %	4'000	8'000	800
année 7	16 %	3'200	6'200	640
année 8	12 %	2'400	4'800	480
année 9	8 %	1'600	3'200	320
année 10	4 %	800	1'600	160

Pour les quelques situations de famille illustrant l'application du modèle, les déductions seraient les suivantes:

		personne seule	Personne seule avec un enfant à charge	Couple sans enfant	couple avec deux enfants
surendettement maximal		100'000	120'000	200'000	240'000
		déduction maximale	déduction maximale	déduction maximale	déduction maximale
année 1	40 %	8'000	9'600	16'000	19'200
année 2	36 %	7'200	8'640	14'400	17'280
année 3	32 %	6'400	7'680	12'800	15'360
année 4	28 %	5'600	6'720	11'200	13'440
année 5	24 %	4'800	5'760	9'600	11'520
année 6	20 %	4'000	4'800	8'000	9'600
année 7	16 %	3'200	3'840	6'200	7'680
année 8	12 %	2'400	2'880	4'800	5'760
année 9	8 %	1'600	1'920	3'200	3'840
année 10	4 %	800	960	1'600	1'920

Quelques exemples d'application du modèle de base:

- a) Couple sans enfants acquérant leur premier logement pour 800'000 fr. et empruntant le 70 % de ce montant, soit 560'000 fr. Le taux d'intérêt est de 6 %. Le "surendettement" de ce couple est de 20 %, soit de 112'000 fr. L'ampleur du surendettement détermine la durée de l'octroi de mesures fiscales d'encouragement. Un surendettement de 20 % permet au contribuable de bénéficier de ces mesures pendant cinq ans. Les intérêts afférents à ce surendettement sont de 6'720 fr., montant que ce couple pourra déduire la première année, et, de manière dégressive, durant les quatre années qui suivent.
- b) Couple sans enfants acquérant leur premier logement pour 1'200'000 fr. et empruntant le 80 % de ce montant, soit 960'000 fr., à un taux d'intérêt moyen de 8 %. Le surendettement, de 30 % dans ce cas, représente un montant de 360'000 francs, et les intérêts passifs correspondants un montant de 28'800 fr. Ce couple pourra déduire pour la première année 12'800 fr. au maximum, ce montant étant dégressif au cours des sept années suivantes.
- c) Couple sans enfants acquérant un immeuble de 450'000 fr. en empruntant le 90 % de ce montant, soit 405'000 fr., à un taux d'intérêt moyen de 7 %. Ce couple pourra déduire la première année des intérêts de ses dettes à raison de 16'000 fr., la déduction étant dégressive sur dix ans.
- d) Couple sans enfants acquérant un immeuble de 450'000 fr. et empruntant le 60 % de ce montant, soit 270'000 fr., au taux moyen de 7 %. Son surendettement est de 10 %, soit de 45'000 fr.; les intérêts passifs correspondants sont de 3'150 fr. Il pourra déduire ce montant la première année, 2'100 fr. la deuxième année et 1'050 fr. la troisième. Dès la quatrième année, ce couple n'est plus considéré comme surendetté.

La commission a constaté que ce modèle présente quelques difficultés d'application. Elle propose donc d'y apporter plusieurs simplifications et expose deux variantes.

1.4 Modèles simplifiés

Variante 1

La commission envisage d'apporter au modèle de base les simplifications suivantes:

- tenir compte de deux situations de famille seulement (personne seule ou couple) pour la détermination de la déduction maximale;
- pour la détermination de l'investissement, ne pas traiter chaque cas en fonction des circonstances qui lui sont propres, mais se référer à l'investissement standard uniquement;
- en conséquence, fixer le montant de la déduction dégressive maximale sur la base de l'investissement standard
- fixer la durée de la déduction sur la base du surendettement initial.

Pour un couple de nouveaux propriétaires, les déductions maximales seraient ainsi les suivantes:

	Taux de surendettement initial, au moment de l'acquisition									
	40 %	36 %	32 %	28 %	24 %	20 %	16 %	12 %	8 %	4 %
Déduction maximale										
an 1	16000									
an 2	14400	14400								
an 3	12800	12800	12800							
an 4	11200	11200	11200	11200						
an 5	9600	9600	9600	9600	9600					
an 6	8000	8000	8000	8000	8000	8000				
an 7	6200	6200	6200	6200	6200	6200	6200			
an 8	4800	4800	4800	4800	4800	4800	4800	4800		
an 9	3200	3200	3200	3200	3200	3200	3200	3200	3200	
an 10	1600	1600	1600	1600	1600	1600	1600	1600	1600	1600

Si nous reprenons les mêmes exemples d'application du modèle de base, l'application du modèle simplifié conduirait aux résultats suivants:

- Couple sans enfants acquérant leur premier logement pour 800'000 fr. et empruntant le 70 % de ce montant, soit 560'000 fr. Le surendettement initial est de 20 %, et le taux moyen d'intérêt de 7 %. Le couple pourra déduire 8'000 fr. la première année; ce montant sera réduit d'année en année pendant les quatre années suivantes.
- Couple sans enfants acquérant leur premier logement pour 1'200'000 fr. et empruntant le 80 % de ce montant, soit 960'000 fr., à un taux d'intérêt moyen de 8 %. Le surendettement initial est de 30 %. Ce couple pourra déduire 12'800 fr. la première année; ce montant sera réduit d'année en année pendant les sept années suivantes.
- Couple sans enfants acquérant un immeuble de 450'000 fr. en empruntant le 90 % de ce montant, soit 405'000 fr., à un taux moyen d'intérêt de 7 %. Le surendettement initial est de 40 %. Ce couple pourra déduire la première année des intérêts de ses dettes à raison de 16'000 fr.; une déduction dégressive sera aussi accordée pour les neuf années suivantes.
- Couple sans enfants acquérant un immeuble de 450'000 fr. et empruntant le 60 % de ce montant, soit 270'000 fr., au taux moyen de 7 %. Son surendettement initial est de 10 %, Ce couple pourra déduire 4'800 fr. la première année, 3'200 fr. la deuxième année et 1'200 fr. la troisième année.

Variante 2

Cette variante reprend les simplifications proposées par la variante 1, sous la réserve suivante; le surendettement initial du contribuable n'est pas pris en compte, et tout propriétaire foncier a droit à une déduction limitée et dégressive des intérêts de ses dettes durant dix ans dès l'acquisition du logement. Cette variante ne retient donc plus comme déterminant pour l'octroi de la déduction le surendettement du propriétaire foncier. Celui-ci est mis au bénéfice des mesures d'encouragement à l'accès à la propriété de son logement dès lors qu'il a dû emprunter pour acquérir son bien.

Les déductions maximales seraient ainsi les suivantes:

Déduction maximale autorisée en fonction de la durée de propriété	Personne seule	Couple
année 1	8'000	16'000
année 2	7'200	14'400
année 3	6'400	12'800
année 4	5'600	11'200
année 5	4'800	9'600
année 6	4'000	8'000
année 7	3'200	6'200
année 8	2'400	4'800
année 9	1'600	3'200
année 10	800	1'600

Si nous reprenons les mêmes exemples d'application que ci-dessus, la variante 2 conduit aux résultats suivants:

- a) Couple sans enfants acquérant son premier logement pour 800'000 fr. et empruntant le 70 % de ce montant, soit 560'000 fr. Le couple pourra déduire 16'000 fr. la première année; ce montant sera réduit d'année en année pendant les neuf années suivantes.
- b) Couple sans enfants acquérant un logement pour 1'200'000 et empruntant le 80 % de ce montant, soit 960'000 fr., à un taux d'intérêt moyen de 8 %. Ce couple pourra déduire 16'000 fr. la première année; ce montant sera réduit d'année en année pendant les neuf années suivantes.
- c) Couple sans enfants acquérant un immeuble de 450'000 fr. en empruntant le 90 % de ce montant, soit 405'000 fr., à un taux moyen d'intérêt de 7 %. Ce couple pourra déduire la première année des intérêts de ses dettes à raison de 16'000 fr.; ce montant sera réduit d'année en année durant les neuf années suivantes.
- d) Couple sans enfants acquérant un immeuble de 450'000 fr. et empruntant le 60 % de ce montant, soit 270'000 fr., au taux moyen de 7 %. Ce couple pourra déduire 16'000 fr. la première année; une déduction réduite sera également accordée au cours des neuf années suivantes.

La variante 2 est simple d'application, mais crée des inégalités manifestes entre propriétaires fonciers faiblement ou fortement endettés. Elle met au bénéfice de mesures fiscales d'encouragement des contribuables qui ne devraient pas en bénéficier.

Ainsi qu'elle l'a relevé plus haut, la commission n'était pas en mesure dans le temps imparti de proposer plusieurs types de mesures d'encouragement à l'accès à la propriété du logement. Le modèle esquissé lui paraît néanmoins être de nature à accompagner le système nouveau, en prenant en compte la situation créée par la suppression de l'imposition de la valeur locative. Du point de vue de l'égalité de traitement des nouveaux propriétaires et de l'efficacité administrative, c'est la variante 1 qui a sa préférence.

1.5 Application des mesures d'encouragement de l'accession à la propriété de son logement en cas de changement de système

La commission est d'avis que les mesures d'encouragement à l'accès à la propriété de son propre logement devraient être accordées, dès leur entrée en vigueur, à tous les propriétaires fonciers remplissant les conditions d'octroi. Ainsi, selon le modèle simplifié proposé (variante 1), un propriétaire foncier ayant un pourcentage de surendettement de 20 % au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit pourrait faire valoir une déduction limitée et dégressive de ses intérêts des dettes privées durant cinq ans. Si le pourcentage de surendettement était alors de 40 %, la déduction pourrait être opérée sur dix ans.

1.6 Mesures d'accompagnement du nouveau système concernant les frais d'entretien

Dans le troisième chapitre de son rapport, la Commission a rappelé que la doctrine et la jurisprudence font la distinction entre les frais d'administration, les frais d'exploitation et les frais d'entretien, même si toutes ces charges peuvent être déduites du revenu. L'ordonnance du 24 août 1992 sur les frais relatifs aux immeubles privés déductibles dans le cadre de l'impôt fédéral direct (RS 642.116.2) distingue parmi les frais d'entretien les dépenses dues aux réparations et rénovations qui n'entraînent pas une augmentation de la valeur de l'immeuble, d'une part, et les frais d'exploitation (contributions périodiques pour l'enlèvement des ordures ménagères, l'épuration des eaux, l'éclairage et le nettoyage des routes; l'entretien des routes, les taxes immobilières représentant des impôts réels; les rétributions au concierge; les frais d'entretien et d'éclairage des pièces utilisées en commun, de l'ascenseur, etc., dans la mesure où le propriétaire les assume), d'autre part. La même ordonnance cite en outre comme charges déductibles les primes d'assurances de choses, ainsi que les frais d'administration.

L'ordonnance précitée range dans la catégorie des frais d'entretien les frais de réparation ("Instandhaltung") et les frais de rénovation ("Instandstellung"). Les uns et les autres sont engagés en vue de maintenir la valeur d'usage initiale de l'immeuble. Il s'agit en d'autres termes de garder l'immeuble dans l'état où il se trouvait lorsqu'il a été acquis de manière à lui conserver sa valeur d'usage initiale.⁷³ Les frais de réparation sont périodiques, les frais de rénovation interviennent à des intervalles plus ou moins longs. Dans le premier cas, on parle d'entretien ordinaire, dans le deuxième cas, d'entretien extraordinaire. La distinction que doivent opérer les autorités fiscales entre frais d'entretien et dépenses d'amélioration d'éléments de la fortune (dépenses d'investissements) concerne tout particulièrement les frais de rénovation ou frais d'entretien extraordinaire, qui peuvent tendre non seulement au maintien de l'usage initial de l'immeuble, mais aussi à l'amélioration de cet usage.

La suppression de la valeur locative doit entraîner en principe le refus de la déduction des frais d'entretien. Ce refus doit certainement être maintenu sans exception pour les frais d'administration, d'exploitation et de réparation de l'immeuble. La commission s'est demandée si une autre solution ne pourrait pas être envisagée pour les frais de "rénovation". Elle a résolu cette question par la négative. Elle relève à ce propos que si la distinction entre frais de rénovation et dépenses d'investissement est souvent difficile à faire, il en va de même de la distinction entre frais de réparation et de rénovation. De ce fait, si l'on voulait instituer une mesure d'aménagement du nouveau système concernant la

⁷³ Cf. Höhn/Waldburger, Steuerrecht, Band II, § 32, p. 135 et ss., ainsi que les auteurs cités; Rivier, Droit fiscal suisse, 2e éd., Lausanne 1998, p. 440.

déduction des frais de rénovation (en tant que frais d'entretien extraordinaire) du logement principal du contribuable, il serait alors nécessaire de recourir à une solution forfaitaire.⁷⁴

La commission considère qu'aucune mesure d'accompagnement du nouveau système ne se justifie en ce qui concerne tout ou partie des frais d'entretien des immeubles. Sur le plan économique, le rendement de l'immeuble doit couvrir sur la durée toutes les dépenses de réparation et de rénovation de ce bien. Par ailleurs, l'accès à la propriété de son logement ne peut fonder aucune mesure fiscale particulière visant certains frais d'acquisition d'une valeur d'usage non imposée.

2. Les mesures transitoires en cas de changement de système

2.1 Nécessité ou opportunité de mesures transitoires de longue durée

En contrepartie d'une imposition plutôt modérée de la valeur locative, le système actuel autorise la déduction des intérêts des dettes privées et celle des frais effectifs d'administration et d'entretien de l'immeuble. Le passage au modèle proposé par la commission, va avoir pour effet, dans un pourcentage non négligeable de cas, un accroissement momentané de la charge fiscale. Plusieurs interventions parlementaires proposant la suppression de la valeur locative suggèrent que le changement de système soit assorti d'une réglementation transitoire de longue durée permettant à chaque propriétaire de s'adapter au nouveau système. La brusquerie du changement serait ainsi atténuée durant plus d'une décennie par le choix offert à chaque propriétaire d'être imposé soit selon l'ancien système, soit d'après le nouveau droit.

La commission a examiné si un tel droit transitoire de longue durée (dix ans par exemple) était nécessaire ou opportun. Elle est arrivée à la conclusion que tel n'est pas le cas.

L'acquisition d'un immeuble pour s'y loger est certes une importante décision, impliquant une réflexion à moyen terme sur la gestion de son patrimoine et celle de ses ressources financières actuelles et futures. La réglementation actuelle, qui autorise la déduction quasi intégrale des intérêts des dettes contractées pour l'achat du logement, peut avoir constitué un encouragement à l'acquisition du logement. Le propriétaire voudrait de ce fait être protégé dans la confiance qu'il a placée à tort dans la pérennité du système juridique. La commission ne partage pas ce point de vue. A son avis, le changement de système devrait être accompagné de mesures encourageant l'accès à la propriété de son logement. Ces mesures seraient aussi applicables aux personnes qui sont devenues propriétaires antérieurement à l'entrée en vigueur du nouveau droit (cf. au sujet de cette mesure transitoire, le chiffre 1.3 ci-dessus); de ce fait, le passage au nouveau système ne serait pas pour les personnes concernées aussi abrupt qu'elles pourraient le craindre.

La limitation de la déduction des frais d'administration et d'entretien de l'immeuble dont le propriétaire se réserve l'usage, peut être ressentie comme un changement abrupt si le propriétaire foncier doit engager à court terme des travaux d'entretien extraordinaires. Ce sentiment ne saurait toutefois durer longtemps si le même propriétaire, généralement peu

⁷⁴ Diverses variantes sont à cet égard envisageables. Le contribuable pourrait par exemple déduire chaque année un modeste montant au titre de prise en compte partielle des frais de rénovation de son bâtiment. Une autre variante pourrait consister dans l'admission d'une déduction de la part des frais effectifs de rénovation qui excède le 4 à 6% de l'estimation fiscale ou cadastrale (ou de la valeur d'assurance-incendie) du bâtiment.

endetté, prend acte dès l'entrée en vigueur du nouveau droit de la suppression de l'imposition de la valeur locative. A moyen terme, ce changement est certainement favorable aux contribuables concernés par ces charges extraordinaires. Dans ces conditions, la commission considère qu'un droit transitoire de longue durée ne se justifie pas.

La commission fonde aussi sa conclusion négative sur la nécessité et l'opportunité d'un régime transitoire de longue durée sur d'autres considérations. A son avis, les difficultés d'ordre juridique liées à l'application concurrente de deux systèmes (voire de trois systèmes en cas d'adoption de mesures d'encouragement à l'accès à la propriété de son logement) seraient nombreuses, et leurs solutions très complexes. Il conviendrait par exemple de définir le cercle des personnes concernées ainsi que les éléments retenus pour la comparaison. Il s'agirait également de se prononcer sur les modalités d'exercice du choix laissé au contribuable. Par ailleurs, les avantages que pourraient retirer certains propriétaires fonciers de ce régime transitoire de longue durée pourraient être la source de tensions entre contribuables, mettant en cause l'équité d'une telle réglementation. Sur le plan pratique, la concurrence de plusieurs systèmes ne va d'évidence pas dans le sens de la simplification et de la transparence du système fiscal. L'exercice du choix donné à certains propriétaires fonciers ne pourrait s'exercer que si ces personnes disposent de l'ensemble des éléments déterminants, tels que le montant de la valeur locative, celui des frais d'entretien ou celui des intérêts des dettes déductibles. Pour le contribuable comme pour l'autorité fiscale, la possibilité de choisir entre deux régimes durant un laps de temps particulièrement long serait de nature à accroître les difficultés liées à l'application de chacun des systèmes.

2.2 Nécessité ou opportunité d'un régime transitoire de courte durée

Au cours de ses travaux, la commission a examiné si des mesures de droit transitoire devaient être prises sur une courte durée, afin de modérer dans certains cas particuliers les effets du changement de systèmes. Elle avait alors en vue le cas de quelques propriétaires fonciers fortement endettés, pour lesquels même les mesures d'accompagnement préconisées n'atténueraient que faiblement le choc du changement. A cet égard, la commission a étudié diverses variantes, pour constater ensuite qu'un traitement spécifique de ces seuls dossiers soulèverait la question du sort réservé à d'autres cas particuliers, tel celui des propriétaires fonciers confrontés sitôt après le changement à des frais d'entretien extraordinaires imprévisibles.

Sur la base de ces constatations, la commission a renoncé à proposer des règles transitoires applicables dans certaines situations bien définies, faute de pouvoir établir de manière exhaustive le catalogue des cas où des mesures de transition seraient nécessaires ou opportunes. Elle est d'avis que si une réglementation provisoire devait être admise comme opportune, la solution la plus simple serait de laisser au contribuable la possibilité de choisir entre la réglementation nouvelle et le système ancien pour une courte durée (trois ans au plus) dès l'entrée en vigueur du nouveau droit. Les personnes propriétaires de l'immeuble affecté à leur logement principal au moment de l'entrée en vigueur du nouveau système pourraient décider de choisir une imposition selon l'ancien droit pour une durée de trois ans. Ce choix serait définitif et ne pourrait être remis en cause durant la période de transition.

La commission est d'avis que cette mesure de transition serait suffisante pour faciliter pour les propriétaires fonciers ainsi que pour les administrations des contributions le passage d'un système à l'autre.

XI. Interventions parlementaires

1. Interventions parlementaires au niveau de la Confédération (<http://www.pd.admin.ch>)

Résumé

Deux initiatives ayant la même teneur, déposées l'une au Conseil des États, l'autre au Conseil national, préconisent l'abolition de la valeur locative. Elles visent également la suppression de la déduction des intérêts hypothécaires, mais prévoient d'importants délais de transition. Différentes mesures fiscales doivent encourager l'acquisition de la propriété du logement. Pour ce qui est des nuances concernant les mesures d'encouragement, on se rapportera aux considérations ci-dessous. Une motion va dans la même direction. Une initiative déposée devant les deux Conseils veut donner aux cantons la possibilité de continuer à privilégier l'épargne affectée au logement par le biais d'une modification de la LHID. Une initiative cantonale veut leur donner également la possibilité d'alléger l'imposition du logement occupé par son propriétaire.

1.1 Encourager l'accession à la propriété du logement CE Maissen/CN David

Ces deux initiatives préconisent l'abolition de la valeur locative et des déductions pour les intérêts passifs et les frais d'entretien, dans la mesure où ces frais ne constituent pas des frais d'acquisition du revenu. Afin d'encourager l'acquisition de la propriété du logement, la déduction des intérêts passifs serait maintenue pendant les 10 ou 15 ans suivant l'acquisition du logement. Une déduction forfaitaire limitée serait maintenue pour les frais d'entretien. Le changement de système devrait avoir lieu dans un délai de 12 ans et prévoir une diminution progressive de la valeur locative et de la déduction des intérêts passifs.

Brève appréciation: fondamentalement, cette initiative va dans le même sens que la proposition de la KES et ne contient pas de contradictions avec la logique du système fiscal. On peut toutefois se demander si une période transitoire de 12 ans est judicieuse, même si la réduction progressive de la valeur locative et de la déduction des intérêts passifs peut se faire sans diminution des recettes fiscales. Comment encourager l'accession à la propriété est une décision politique. Après avoir fait un pas dans la bonne direction en ne tolérant que la déduction des frais d'acquisition du revenu conformément à la logique du système, les auteurs de l'initiative font deux pas en arrière en accordant la déduction des frais d'entretien qui, après l'abolition de l'imposition de la valeur locative, ne peuvent plus être considérés comme des frais d'acquisition du revenu. Or les frais (comme les frais d'entretien) qui n'ont pas le caractère de frais d'acquisition du revenu n'ont jamais été déductibles jusqu'à présent, contrairement aux intérêts passifs. Jusqu'à présent, les contribuables n'ont jamais pu déduire l'entretien de leurs biens privés sans rendement imposable (voitures, caravanes, bateaux, etc.), mais ils ont pu déduire les intérêts passifs grevant ces biens.

Etat des travaux: le 10 janvier 2000, la commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a décidé de constituer une sous-commission pour traiter les initiatives parlementaires David (groupe démocrate chrétien) et Hegetschweiler. Cette dernière attend le rapport de la KES et proposera la suite à donner à ces initiatives la CER-N à sa séance de mai.

1.2. Nouvelle réglementation de l'imposition de la valeur locative CE Bisig/ CN Hegetschweiler

Ces deux initiatives préconisent l'abolition de la valeur locative et de la déduction des intérêts hypothécaires, et le maintien de la déduction des frais d'entretien dans la mesure autorisée actuellement. Pendant une période transitoire de 20 ans, les contribuables pourraient opter pour l'imposition de la valeur locative: dans ce cas, ils pourraient déduire les intérêts hypothécaires à concurrence de la valeur locative plus un montant de 20'000 fr. (indexé). Changer d'option à court terme ne serait pas autorisé. La promotion de l'accession à la propriété d'un premier logement se ferait par le biais d'une épargne-logement privilégiée et par une déduction dégressive des intérêts hypothécaires, même si la valeur locative n'était plus imposée.

Brève appréciation: la déduction des frais d'entretien pour la maison ou le logement habité par son propriétaire n'entre pas dans la logique d'un système fiscal qui n'impose plus la valeur locative. Une réglementation transitoire de 20 ans n'est plus une réglementation transitoire, mais une véritable modification de la loi. La déduction de l'excédent des frais serait autorisée dans la limite de 20'000 fr., mais le rendement excédentaire ne serait pas imposé. L'encouragement de l'épargne affectée au logement et la déduction dégressive des intérêts hypothécaires doivent s'apprécier sous l'angle politique.

Etat des travaux: cf. ch. 1.1 (Maissen/David)

1.3. Modification de la LHID/encouragement de l'épargne affectée au logement CE Bütiker/CN Gysin H.-R.

Ces initiatives veulent permettre aux cantons d'encourager l'épargne affectée à l'acquisition du logement à certaines conditions. Les fonds épargnés qui ne seraient pas utilisés dans le but prévu seraient imposés ultérieurement.

Brève appréciation: les sommes versées sur des comptes d'épargne-logement constituent des placements de la fortune. La déduction fiscale de tels placements est en contradiction avec le système fiscal suisse, et plus encore si le retrait des fonds épargnés n'est pas considéré comme un revenu imposable. Contrairement au système appliqué à la prévoyance (piliers 1 à 3a), les montants épargnés ne seraient imposés d'aucune façon ni au versement pour financer l'acquisition du logement, ni au moment de l'aliénation du logement ainsi financé. Seule la politique de promotion de l'accession à la propriété du logement est à même de justifier un tel système.

Légiférer dans le sens de l'initiative conduirait en outre à une dysharmonie, car les auteurs de l'initiative veulent introduire une disposition potestative dans la loi sur l'harmonisation fiscale (LHID).

Etat des travaux: le Conseil national a donné suite à l'initiative le 27 septembre 1999. Par lettre du 4 octobre, la CER-N a prié le DFF de collaborer au traitement de cet objet et de lui présenter un projet de loi assorti d'un bref commentaire. Le 15 novembre 1999, la CER-N a repris ce projet; elle a élaboré un rapport explicatif et, le 25 novembre 1999, elle a chargé le Conseil fédéral d'ouvrir une procédure de consultation. Le 25 janvier 2000, le DFF a envoyé ce rapport explicatif et les propositions de la CER-N à l'Assemblée fédérale, aux gouvernements cantonaux et aux organisations intéressées en les priant de remplir et de renvoyer le questionnaire joint jusqu'au 31 mars 2000.

1.4 Changement du système d'imposition de la propriété du logement. Motion du groupe radical

Cette motion préconise d'abolir l'imposition de la valeur locative et la déduction des intérêts hypothécaires et de maintenir la déduction des frais d'entretien. L'acquisition d'un premier logement serait encouragée soit par une déduction dégressive des intérêts passifs pendant les 12 ans suivant l'acquisition ou par des allègements fiscaux en faveur de l'épargne affectée au logement. Des allègements fiscaux devraient être accordés aux propriétaires de logement lorsque les intérêts sont particulièrement élevés et au moment du changement de système.

Brève appréciation: la formulation de la motion est très ouverte. Elle ne diffère des initiatives traitées en priorité que par les allègements à prévoir lorsque les intérêts sont particulièrement hauts. La KES part de l'idée que, sur une période assez longue, l'augmentation des intérêts se traduit par une augmentation des valeurs locatives et inversement. C'est pourquoi, il faudrait justifier politiquement pourquoi il faudrait intervenir lorsque les intérêts sont particulièrement élevés, et ne rien faire lorsqu'ils sont particulièrement bas. En outre, il faudrait encore définir la notion de "niveau particulièrement élevé" des intérêts.

Etat des travaux: le Conseil national a adopté la motion.

1.5. Modification de la LHID/estimation du logement occupé par son propriétaire, canton d'Argovie

Cette initiative cantonale veut donner aux cantons la possibilité de fixer la valeur locative à une valeur fiscale inférieure à la valeur du marché afin d'encourager l'acquisition du logement.

Brève appréciation: cette initiative veut également accorder aux cantons une certaine marge de manœuvre qui va à l'encontre des efforts d'harmonisation. Par ailleurs, on peut se demander si l'impôt sur la fortune est un facteur déterminant pour les ménages qu'il faut encourager à acquérir un logement. C'est la part de la fortune qui excède les dettes qu'il faudrait dégrever. Celui qui dispose d'un excédent confortable peut certainement financer facilement l'acquisition de son logement.

Etat des travaux: Le Conseil des États n'a pas donné suite à cette initiative. La CER-N veut la traiter avec l'ensemble de „l'imposition de la valeur locative“ et a informé le président du Grand conseil du canton d'Argovie de son intention.

2. Interventions parlementaires au niveau des cantons (état au 20.9.1999)

Résumé

Les organes compétents savent que l'entrée en vigueur de la LHID a restreint leur liberté pour aménager l'imposition de la valeur locative. Ils savent également que la Confédération étudie un changement de système pour la LIFD et la LHID, du moins dans les cantons où la réponse du gouvernement (TG) aux interventions et aux questions consiste à dire qu'il faut attendre ce qui va se passer à Berne. Dans trois cantons (BE, SO et ZH) des interventions sont en discussion qui voudraient contraindre les Chambres fédérales à abolir l'imposition de la valeur locative. Pour sa part, le gouvernement du canton de Fribourg a affirmé qu'il donnerait suite aux motions qui demandent des allègements en faveur des propriétaires de mai

sons au cas où l'imposition de la valeur locative ne serait pas abolie dans la LIFD et dans la LHID.

Restent les demandes de modification qui concernent le montant de la valeur locative. En l'occurrence, il s'agit d'utiliser pleinement la marge de manœuvre que le Tribunal fédéral a reconnu aux cantons en s'approchant le plus possible de la limite de 60 % de la valeur du marché fixée par le Tribunal fédéral pour les impôts cantonaux.

Les cantons suivants, soit 20 cantons en tout, ont répondu à notre questionnaire: AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, OW, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG et ZH.

Douze cantons (AI, AR, BL, GL, GR, LU, OW, SH, TG, UR, VD et ZG) n'ont pas mentionné d'interventions; dans les cantons des Grisons et de Schaffhouse, la valeur locative vient d'être fixée à 70 % au plus de la valeur du marché. En Thurgovie, elle a été fixée à 60 %: on s'est alors demandé s'il était possible d'aménager une taxation où cette limite est à la fois le maximum cantonal et le minimum constitutionnel.

Il reste donc examiner de plus près les interventions déposées dans les cantons suivants:

Bâle-Ville

Dans le cadre de la révision de la législation fiscale, on a demandé d'assouplir la pratique Dumont, ce qui a poussé le gouvernement à rappeler que les frais de réparation des sinistres survenus après l'achat de l'immeuble ont toujours été déductibles. En outre, on a demandé l'introduction de la déduction des intérêts des crédits de construction. Le gouvernement a rejeté cette demande en se référant à la pratique de la majorité des cantons et aux règles en matière de double imposition intercantonale.

Berne

Une motion demande le dépôt d'une initiative cantonale préconisant d'abolir l'imposition de la valeur locative, la déduction des intérêts passifs et la déduction des frais d'entretien. Fondamentalement, il serait juste d'imposer la valeur locative, mais la longue querelle sur son montant a eu pour conséquence de permettre à plus de la moitié des propriétaires de faire valoir des déductions supérieures à la valeur locative qui leur est imputée. Les auteurs de la motion se sont réservés la possibilité d'autoriser certaines déductions pendant un certain temps afin de promouvoir les nouvelles acquisitions. Le gouvernement considère qu'une initiative cantonale est superflue car les Chambres fédérales se sont déjà attaquées au problème de l'imposition de la valeur locative.

Fribourg

Deux motions demandent une augmentation des déductions pour les frais d'entretien en général et l'abolition de la pratique Dumont en particulier. Une troisième motion demande une modification de la classification de la valeur de situation des immeubles pour les communes et, par conséquent, des loyers appliqués. Le gouvernement veut attendre de savoir si la Confédération abolit la valeur locative. Si ce n'est pas le cas, il donnera suite à ces motions.

Jura

Une initiative demande une nouvelle estimation pour tenir compte de la chute des prix depuis la dernière estimation (valable pour les taxations à partir du 1^{er} janvier 1997). Une motion demande la déduction des frais d'entretien des années 1999 et 2000 en prévision du passage à l'imposition postnumerando. Enfin, une autre motion préconise la déduction des

frais d'entretien pour les cinq ans suivant l'acquisition de l'immeuble, à l'exclusion des dépenses augmentant la valeur de l'immeuble.

Soleure

Une interpellation suggère de déposer une initiative cantonale en vue d'abolir l'imposition de la valeur locative et de prendre des mesures contre les conséquences négatives d'une telle abolition pour les propriétaires de logement (plus de déductions pour les intérêts et les frais d'entretien). Le gouvernement a rejeté le dépôt d'une telle initiative au motif qu'un locataire qui possède un avoir en banque doit également payer l'impôt sur les intérêts produits par cet avoir. Il n'y a donc pas de raison de renoncer à imposer le rendement de la fortune de celui qui l'investit dans un immeuble. En outre, le canton ne pourrait pas corriger les effets négatifs d'un changement de système, car la LHID détermine les déductions.

Tessin

Une motion préconise de fixer la valeur locative à 60 % du prix du marché en se référant aux considérants de l'ATF 124 I 161 (ZH) et au fait que l'article 20, alinéa 2 de la loi fiscale tessinoise exige de tenir compte de la promotion de l'accès à la propriété du logement et de la prévoyance individuelle en fixant la valeur locative. Dans sa réponse à cette motion, le gouvernement relève qu'aux yeux du Tribunal fédéral, 60 % constitue la valeur minimale et que la moyenne des valeurs locatives est déjà très proche de cette valeur au Tessin.

Une initiative parlementaire préconise l'introduction d'une déduction pour sous-occupation. Le gouvernement relève à ce sujet que cette déduction avait été rejetée au moment de la révision de la loi fiscale en 1994 alors qu'on connaissait déjà les dispositions de la LIFD.

Une autre initiative parlementaire demande de fixer la valeur locative en tenant compte du revenu global et de renoncer à imposer la valeur locative pour les contribuables dont le revenu est inférieur à 45'000 fr. Le gouvernement rejette cette proposition parce qu'elle est incompatible avec la LHID.

Une troisième initiative parlementaire préconise de reprendre dans la loi la formule adoptée par le Tribunal fédéral „70 % environ, mais au minimum 60 % de la valeur vénale“. Le gouvernement y est disposé et déclare que la pratique correspond déjà à cette formule.

Valais

Une motion préconise de transférer la compétence d'édicter des prescriptions d'exécution pour fixer la valeur locative du gouvernement au Parlement, ce qui permettrait au peuple de demander le référendum.

Zurich

Une initiative parlementaire demande le dépôt d'une initiative cantonale préconisant l'abolition de l'imposition de la valeur locative et des déductions pour les intérêts passifs et les frais d'entretien. Une autre initiative parlementaire voudrait fixer en principe la valeur locative à 60 % de la valeur vénale. Toutefois, la valeur locative serait augmentée en conséquence si elle ne permettait pas de couvrir les intérêts passifs. Le passage de l'entretien effectif à l'entretien forfaitaire ne devrait être possible que tous les 10 ans. Une troisième initiative veut fixer la valeur locative à 70 % au maximum et la valeur pour la fortune à 80 % au maximum de la valeur vénale.

XII. Modifications des dispositions légales

Les modifications légales suivantes seraient nécessaires en cas de changement complet de système (pas d'imposition de la valeur locative ni de déduction des intérêts passifs et des frais d'entretien):

1. LIFD

Art. 21

L'abolition de l'imposition de la valeur locative entraînerait la suppression des dispositions légales correspondantes.

Art. 32

Seules les dépenses pour le logement réservé à l'usage de son propriétaire ne seraient désormais plus déductibles. En l'occurrence, il faudrait supprimer uniquement „l'imposition du rendement“ au moyen du nouvel alinéa 5. Pour les autres immeubles de la fortune privée, cette imposition subsiste (art. 21, al. 1, let. a LIFD). C'est pourquoi, les dépenses effectivement nécessaires à l'obtention du revenu doivent également rester déductibles et les alinéas 1 à 3 subsister sans changement. En revanche, la déduction forfaitaire prévue à l'alinéa 4 serait supprimée.

Art. 33

L'article 33 permet la déduction des intérêts passifs qui serait supprimée pour les intérêts passifs privés (d'après le programme de stabilisation „les intérêts passifs privés à concurrence des rendements imposables de la fortune selon les art. 20 et 21 et un supplément de 50'000 fr.“).

Cette déduction générale des intérêts passifs serait supprimée.

2. LHID

Art. 7

L'imposition de la valeur locative du logement réservé à l'usage de son propriétaire serait supprimée, si bien que la partie correspondante de la phrase de l'alinéa 1 devrait également être supprimée.

Etant donné que l'alinéa 4 énumère les revenus exonérés, il faudrait y ajouter que la valeur locative du logement réservé à l'usage de son propriétaire serait également exonérée.

Art. 9

Cet article permet la déduction des intérêts passifs qui serait supprimée pour les intérêts passifs privés; la déduction générale des intérêts passifs à concurrence de 50'000 fr. conformément au programme de stabilisation devrait donc être supprimée.

3. Lois cantonales

Les lois cantonales devraient être adaptées en fonction de la LHID.

4. Ordonnances

Au niveau fédéral et cantonal, les ordonnances concernées devraient être modifiées en conséquence.

5. Mesures d'accompagnement et droit transitoire

Dans la mesure où le changement de système nécessiterait une réglementation transitoire, il faudrait l'introduire dans la LIFD et dans la LHID.

XIII. Mesures à prendre et recommandations

- En guise d'alternative à l'imposition actuelle de la valeur locative, la commission propose un changement de système rationnel et complet:
 - pas d'imposition de la valeur locative,
 - pas de déduction des intérêts passifs,
 - pas de déduction des frais d'entretien.Ce système respecte de droit constitutionnel et n'a pas d'incidence sur le produit de l'impôt; il est économiquement supportable et facile à appliquer.
- Afin de remplir le mandat constitutionnel de promouvoir l'accès à la propriété du logement, la commission recommande une déduction des intérêts passifs pour la première acquisition d'un logement. Cette déduction doit être dégressive linéairement et limitée à dix ans.
- La brutalité du changement de système peut être adoucie par un droit d'option limité à trois ans entre l'ancien et le nouveau système.
- Pour les cantons où se trouvent de nombreuses résidences secondaires, il faut tenir compte des conséquences défavorables d'un changement de système (abolition de l'imposition de la valeur locative) par des mesures fiscales cantonales, notamment par le biais de l'impôt sur la fortune ou en levant un impôt immobilier ou une taxe d'habitation inspirée des modèles étrangers.

Appendices au rapport final

Annexe N° 1

La déduction des intérêts des dettes privées

1. Les critères de distinction entre intérêts des dettes privées

Dans le droit actuel, la LIFD et la LHID distinguent les intérêts des dettes commerciales des intérêts des dettes privées. Les premiers peuvent être déduits sans limitation. La déduction des seconds est autorisée à concurrence du rendement brut de la fortune augmenté d'un montant de 50'000 fr.⁷⁵

En revanche, les lois citées ne font aucune distinction parmi les intérêts des dettes privées. En particulier, elles n'opèrent pas de tri fondé sur la nature de la garantie offerte par le débiteur au créancier. La commission est d'avis que les modalités de garantie d'un emprunt ne constituent pas un critère utile à la distinction entre les intérêts déductibles et non déductibles des dettes privées. Elle ne peut donc proposer une réglementation qui reposerait sur une répartition entre intérêts hypothécaires et chirographaires.

La recherche d'autres critères de distinction n'est cependant utile que dans la mesure où l'on est au clair sur la classification des intérêts des dettes dans les différentes catégories de déductions du revenu. A cet égard, la commission a examiné plusieurs concepts conduisant à une qualification différente des intérêts des dettes privées (concepts faisant de la déduction des intérêts des dettes privées une déduction anorganique ou générale,⁷⁶ voire une déduction sociale, ou conception faisant de ces frais une charge prioritaire du

⁷⁵ Cf. la loi fédérale du 19 mars 1999 sur le programme de stabilisation 1998 limitant la déduction des intérêts des dettes privées et modifiant à cette fin tant la LIFD que la LHID.

⁷⁶ Selon la terminologie retenue par la LHID.

rendement de la fortune). Elle retient la conception selon laquelle les intérêts des dettes privées sont des frais d'acquisition du produit de la fortune; il en résulte que la qualification des intérêts des dettes doit avoir pour base l'affectation des emprunts contractés.⁷⁷

Dans cette conception, la distinction entre intérêts déductibles et intérêts non déductibles ne peut être effectuée qu'après analyse de l'affectation des emprunts du contribuable. Une telle étude soulève de nombreux problèmes théoriques et pratiques et nécessite une connaissance approfondie et détaillée du comportement du contribuable. La commission considère qu'une législation qui imposerait au contribuable et à l'administration fiscale l'obligation de procéder à de telles distinctions ne pourrait pas être appliquée sans difficultés majeures. Elle a donc examiné quelles solutions pouvaient être apportées à ce problème d'ordre technique.

2. Les méthodes applicables à la répartition des intérêts des dettes privées

Selon une première méthode, les intérêts des dettes privées font l'objet d'une attribution directe en fonction de l'affectation des emprunts. Les intérêts des dettes afférentes à des investissements productifs de revenus imposables sont qualifiés de frais d'acquisition du rendement de la fortune et sont déductibles. Les intérêts des dettes contractées en vue de financer soit des investissements non productifs d'un revenu imposable, soit des dépenses de consommation, sont qualifiés de frais d'investissement ou de dépenses de consommation non déductibles. Les intérêts des dettes qualifiées de frais d'acquisition du rendement de la fortune sont déduits du rendement de cette fortune. Un excédent de ces intérêts peut être porté en déduction des autres revenus du contribuable.

Cette méthode est très complexe dans son application. Il est en effet difficile pour le contribuable et pour l'autorité fiscale de déterminer avec certitude quelle a été l'utilisation des fonds empruntés.

⁷⁷ La LIFD comme la LHID mettent notamment au nombre des dépenses non déductibles les frais d'entretien du contribuable et de sa famille, les dépenses affectées au remboursement des dettes, les frais d'acquisition, de production ou d'amélioration d'éléments de fortune. La conception tenant compte de l'affectation des emprunts repose sur le principe selon lequel la qualification des intérêts des dettes suit celle des dépenses que le contribuable finance par des fonds étrangers. C'est cette conception que le Tribunal fédéral retient lorsqu'il qualifie les intérêts sur crédit de construction de frais d'investissement.

Dans cette conception, la distinction entre les intérêts des dettes selon l'affectation des fonds empruntés peut être plus ou moins développée.

C'est ainsi que, dans une première approche, peuvent être distinguées les unes des autres:

- aa) les dettes contractées en vue de financer des dépenses d'emploi du revenu ou de consommation non déductibles: les intérêts de ces dettes constituent des dépenses d'emploi du revenu non déductibles;
- bb) les dettes contractées en vue de l'acquisition, de la production et de l'amélioration d'éléments de fortune: ces intérêts peuvent être déduits s'ils ne constituent pas des frais d'investissement (intérêts sur crédit de construction, par exemple).

Cette première approche peut être affinée en tenant compte de la nature des investissements du contribuable financés par les emprunts. Elle conduit à distinguer, parmi les dettes contractées en vue de l'acquisition, de la production et de l'amélioration d'éléments de fortune:

- cc) les dettes contractées en vue de financer des investissements sans rendement imposable: les intérêts sont qualifiés de dépenses d'investissement ou de dépenses de consommation;
- dd) les dettes contractées en vue de financer des investissements productifs d'un rendement imposable: les intérêts sont qualifiées de frais d'investissement durant la phase de constitution de l'investissement, puis de frais d'acquisition du revenu lorsque l'investissement est productif d'un revenu imposable. Si le rendement n'est pas imposable, les intérêts des dettes constituent des frais d'acquisition d'un revenu exempté et ne peuvent de ce fait être déduits.

D'après une deuxième méthode, les intérêts des dettes privées sont présumés correspondre à des emprunts pour le financement de dépenses d'investissement. Il est donc renoncé à faire un tri de ces intérêts pour exclure la déduction de ceux d'entre eux qui doivent être qualifiés de dépenses de consommation. On ne retient pas non plus dans l'application de cette méthode une attribution directe des intérêts des dettes en fonction de l'affectation des emprunts, mais on procède à une répartition de ces charges proportionnellement à la valeur des investissements productifs ou non productifs d'un revenu imposable. L'immeuble affecté au logement propre de son propriétaire et dont la valeur locative ne constitue pas un revenu imposable, fait partie du patrimoine non productif d'un revenu imposable.

Cette méthode est connue des autorités fiscales, puisque la répartition proportionnelle des intérêts des dettes (commerciales et privées) proportionnellement aux actifs est la pratique suivie depuis des décennies dans les relations intercantionales. Son application ne soulève pas de questions particulières. En cas d'excédent de la charge d'intérêts par rapport au rendement de la fortune, il appartient au législateur de dire si et dans quelle mesure cet excédent peut être déduit des autres revenus du contribuable.

Selon une troisième méthode, le rendement brut de la fortune marque la limite de la déduction des intérêts des dettes privées. Tout excédent de ces charges par rapport au revenu brut imposable de la fortune est réputé résulter de dettes contractées pour financer soit des dépenses de consommation, soit des investissements sans rendement imposable. Cette méthode comporte deux variantes. Dans la première, c'est le rendement brut de la fortune qui est déterminant. Dans la deuxième, c'est le rendement net (rendement de la fortune diminué des frais d'acquisition de ce rendement autres que les intérêts des dettes privées) qui est pris en compte.

Cette méthode est d'une application simple. La suppression de la valeur locative a pour effet de réduire d'autant le montant des intérêts des dettes privées déductibles. Dans le cadre de cette méthode, les excédents de charges ne peuvent pas être déduits des autres revenus du contribuable. Dans certains cas, cette conséquence de la méthode choisie pourrait entrer en contradiction avec le principe de l'imposition du revenu global net.

3. Conclusion

La commission est d'avis que la première méthode citée est la plus juste sur le plan théorique, mais que son application est trop complexe. Elle propose de choisir entre l'une ou l'autre des autres méthodes exposées, et marque sa préférence pour la méthode fondée sur une répartition proportionnelle des intérêts des dettes. Elle relève toutefois qu'une décision définitive ne devrait intervenir en ce domaine qu'une fois connus les traits essentiels du nouveau système.

Cas No 1**Contribuable disposant d'un immeuble comportant deux logements et occupant l'un de ceux-ci****Situation de fortune du contribuable**

Immeubles:	valeur	rendement brut	frais d'entretien	intérêts des dettes	dettes
1 logement du contribuable appartement loué à un tiers	800'000	14'400	4'000	29'600	560'000
2 résidence secondaire	0	0	10'000	0	0
Titres et autres valeurs mobilières					
4 Actions	0	0	0	0	0
5 Obligations	0	0	0	0	0
6 métaux précieux	0	0	0	0	0
Autres biens					
7 mobilier de ménage	50'000	0	0	0	0
8 mobilier rés. Second.	0	0	0	0	0
Totaux	850'000	34'400	14'000	29'600	560'000

Rendement net de la fortune immobilière et mobilière:

Rendement brut	34'400
Moins les frais d'entretien	-14'000
Moins les intérêts des dettes	-29'600
Rendement net	-9'200

En cas de suppression de la valeur locative:

Méthode 1: ventilation des intérêts des dettes selon la méthode directe:

Intérêts non déductibles	
a) dépenses de consommation	0
b) investissements mobiliers sans rendement	0
c) résidence secondaire	0
d) résidence principale: 1/2 de 29600	14'800
Total:	14'800
 Intérêts déductibles:	 14'800

Rendement imposable net de la fortune:

Rendement brut:	20'000
Moins intérêts des dettes	-14'800
Moins les frais d'entretien	-10'000
Rendement net	-4'800

Méthode 2: ventilation des intérêts des dettes proportionnellement aux actifs avec/sans rendement

Actifs avec rendement:	400'000	47.06
Actifs sans rendement:	450'000	52.94
Actifs totaux	850'000	100.00

Rendement imposable de la fortune:

Rendement brut	20'000
Moins les intérêts des dettes(en %)	-13'929
Moins les frais d'entretien	-10'000
Rendement net	-3'929

Méthode 3: déduction des intérêts des dettes limité au rendement brut de la fortune

Variante 1: rendement brut de la fortune

Rendement brut de la fortune:	20'000
Moins les intérêts des dettes	-20'000
Moins les frais d'entretien	-10'000
Rendement net	-10'000

Variante 2: rendement de la fortune après frais d'acquisition

Rendement brut de la fortune	20'000
Moins les frais d'acquisition	-10'000
Moins les intérêts des dettes	-10'000
Rendement net	0

Cas No 2**Contribuable ayant pour patrimoine un immeuble qu'il occupe ainsi que quelques biens mobiliers****Situation de fortune du contribuable**

Immeubles:	valeur	rendement brut	frais d'entretien	intérêts des dettes	dettes
1 Résidence principale	400'000	14'400	4'000	14'800	280'000
2 Résidence secondaire	0	0	0	0	0
Titres et autres valeurs mobilières					
4 Actions	0	0	0	0	0
5 Obligations	100'000	3'000	0	0	0
6 Métaux précieux	0	0	0	0	0
Autres biens					
7 Mobilier de ménage	50'000	0	0	0	0
8 Mobilier rés. second.	0	0	0	0	0
Totaux	550'000	17'400	4'000	14'800	280'000

Rendement net de la fortune immobilière
et mobilière:

Rendement brut	17'400
Moins les frais d'entretien	-4'000
Moins les intérêts des dettes	-14'800
Rendement net	-1'400

En cas de suppression de la valeur locative:

Méthode 1: ventilation des intérêts des dettes selon la méthode directe:

Intérêts non déductibles	
a) dépenses de consommation	0
b) investissements mobiliers sans rendement	0
c) résidence secondaire	0
d) résidence principale	14'800
Total:	14'800
 Intérêts déductibles:	 0

Rendement imposable net de la fortune:

Rendement brut:	3'000
Moins intérêts des dettes	0
Moins les frais d'entretien	0
Rendement net	3'000

Méthode 2: ventilation des intérêts des dettes proportionnellement aux actifs avec/sans rendement

Actifs avec rendement:	100'000	18.18
Actifs sans rendement:	450'000	81.82
Actifs totaux	550'000	100.00

Rendement imposable de la fortune:

Rendement brut	3'000
Moins les intérêts des dettes(en %)	-2'691
Moins les frais d'entretien	0
Rendement net	309

Méthode 3: déduction des intérêts des dettes limité au rendement brut de la fortune

Variante 1: rendement brut de la fortune

Rendement brut de la fortune:	3'000
Moins les intérêts des dettes	-3'000
Moins les frais d'entretien	0
Rendement net	0

Variante 2: rendement de la fortune après frais d'acquisition

Rendement brut de la fortune	3'000
Moins les frais d'acquisition	0
Moins les intérêts des dettes	-3000
Rendement net	0

Cas no 3

Contribuable disposant d'un patrimoine immobilier et mobilier

Situation de fortune du contribuable

Immeubles:	valeur	rendement brut	frais d'entretien	intérêts des dettes	dettes
1 résidence principale	800'000	28'000	3'000	35'200	640'000
2 résidence secondaire	0	0	0	0	0
Titres et autres valeurs mobilières					
4 actions	0	0	0	0	0
5 obligations	100'000	3'000	0	0	0
6 métaux précieux	0	0	0	0	0
Autres biens					
7 mobilier de ménage	50'000	0	0		0
8 mobilier rés. second.	0	0	0		0
Totaux	950'000	31'000	3'000	35'200	640'000

Rendement net de la fortune immobilière et mobilière:

Rendement brut	31'000
Moins les frais d'entretien	-3'000
Moins les intérêts des dettes	-35'200
Rendement net	-7'200

En cas de suppression de la valeur locative:

Méthode 1: ventilation des intérêts des dettes selon la méthode directe:

Intérêts non déductibles	
a) dépenses de consommation	0
b) investissements mobiliers sans rendement	0
c) résidence secondaire	0
d) résidence principale	35'200
Total:	35'200
 Intérêts déductibles:	 0

Rendement imposable net de la fortune:

Rendement brut:	3'000
Moins intérêts des dettes	0
Moins les frais d'entretien	0
Rendement net	3'000

**Méthode 2: ventilation des intérêts des dettes
proportionnellement aux actifs avec/sans rendement**

Actifs avec rendement:	100'000	10.53
Actifs sans rendement:	850'000	89.47
Actifs totaux	950'000	100.00

Rendement imposable de la fortune:

Rendement brut	3'000
Moins les intérêts des dettes(en %)	-3'705
Moins les frais d'entretien	0
Rendement net	-705

**Méthode 3: déduction des intérêts des dettes
limité au rendement brut de la fortune**

Variante 1: rendement brut de la fortune

Rendement brut de la fortune:	3'000
Moins les intérêts des dettes	-3'000
Moins les frais d'entretien	0
Rendement net	0

**Variante 2: rendement de la fortune
après frais d'acquisition**

Rendement brut de la fortune	3'000
Moins les frais d'acquisition	0
Moins les intérêts des dettes	-3000
Rendement net	0

Cas No 4**Contribuable disposant d'un patrimoine important incluant un immeuble à affectation mixte (occupation propre et location à un tiers)****Situation de fortune du contribuable**

Immeubles:	valeur	rendement brut	frais d'entretien	intérêts des dettes	dettes
1 logement du contribuable	800'000	14'400	4'000	29'600	560'000
Appartement loué à un tiers		20'000	10'000		
2 Résidence secondaire	300'000	15'000	1'500	10'000	200'000
Titres et autres valeurs mobilières					
4 Actions	250'000	12'000	0	8'000	100'000
5 Obligations	100'000	3'000	0	0	0
6 métaux précieux	80'000	0	0	4'000	50'000
Autres biens					
7 mobilier de ménage	70'000	0	0		0
8 mobilier résidence secondaire	30'000	0	0		0
Totaux	1'630'000	64'400	15'500	51'600	910'000

Rendement net de la fortune immobilière et mobilière:

Rendement brut	64'400
Moins les frais d'entretien	-15'500
Moins les intérêts des dettes	-51'600
Rendement net	-2'700

En cas de suppression de la valeur locative:

Méthode 1: ventilation des intérêts des dettes selon la méthode directe:

Intérêts non déductibles	
a) dépenses de consommation	0
b) investissements mobiliers sans rendement	4'000
c) résidence secondaire	10'000
d) résidence principale: 1/2 de 29600	14'800
Total:	28'800
 Intérêts déductibles:	 22'800

Rendement imposable net de la fortune:

Rendement brut:	35'000
Moins intérêts des dettes	-22'800
Moins les frais d'entretien	-10'000
Rendement net	2'200

Méthode 2: ventilation des intérêts des dettes proportionnellement aux actifs avec/sans rendement

Actifs avec rendement:	750'000	46.01
Actifs sans rendement:	880'000	53.99
Actifs totaux	1'630'000	100.00

Rendement imposable de la fortune:

Rendement brut	35'000
Moins les intérêts des dettes(en %)	-23'742
Moins les frais d'entretien	-10'000
Rendement net	1'258

Méthode 3: déduction des intérêts des dettes limité au rendement brut de la fortune

variante 1: rendement brut de la fortune

Rendement brut de la fortune:	35'000
Moins les intérêts des dettes	-35'000
Moins les frais d'entretien	-10'000
Rendement net	-10'000

variante 2: rendement de la fortune après frais d'acquisition

Rendement brut de la fortune	35'000
Moins les frais d'acquisition	-10'000
Moins les intérêts des dettes	-25'000
Rendement net	0

Annexe N° 2

Le nouveau système illustré par des exemples pratiques; quelques cas typiques

Introduction

Le présent chapitre se veut une illustration des effets de l'ancien et du nouveau système dans des cas qui, statistiquement, se rencontrent fréquemment en matière de propriété immobilière. Tous les paramètres qui entrent en jeu ici peuvent être modulés et aboutissent à des résultats différents selon les spécificités des cas. Les autres éléments du revenu du contribuable, qui jouent un rôle important en pratique, ne sont pas pris en considération ici.

Les hypothèses de base sont les suivantes:

- propriétaire immobilier d'une durée variable, personne seule sans enfants
- valeur locative annuelle de 18'000 (sauf pour l'agriculteur, où elle est de 6'000)
- endettement variable (intérêt compris entre 0 et 25'000, soit un endettement de 500'000 à 5 %; l'immeuble a par hypothèse été acquis pour 600'000)
- frais d'entretien variables (forfait ou effectifs)
- encouragement à l'accession à la propriété selon modèle de base

Les situations sont décrites pour un propriétaire de longue durée (cas N° 1), pour un nouveau propriétaire (cas N° 2), pour un propriétaire qui habite et loue des immeubles (cas N° 3) et pour un agriculteur (cas N° 4).

Cas N° 1: propriétaire de longue durée (50 ans), âgé; pas d'endettement, frais d'entretien faibles

Situation actuelle		Nouveau système	Encouragement à l'accession à la propriété
Valeur locative	+18'000	0	0
Intérêts hypothécaires	0	0	0
Frais d'entretien (forfait)	- 3'600	0	0
Revenu immobilier	+14'400	0	0

Effets du nouveau système: le revenu imposable du propriétaire et sa charge fiscale diminueront; le nouveau système sera favorable à ce type de propriétaire; le rôle de la propriété immobilière dans les procédures d'octroi de prestations complémentaires n'est pas traité ici, car ce n'est pas une question fiscale.

Cas N° 1a: Propriétaire de longue durée (50 ans), âgé; pas d'endettement, importants frais d'entretien

Situation actuelle		Nouveau système	Encouragement à l'accession à la propriété
Valeur locative	+18'000	0	0
Intérêts hypothécaires	0	0	0
Frais d'entretien	- 25'000	0	0
Revenu immobilier	-7'000	0	0

Effets du nouveau système: le propriétaire perdra la possibilité de faire valoir le solde négatif de son compte immobilier sur ses autres revenus imposables et sa situation sera moins favorable sous le nouveau système. Toutefois, la déduction de frais d'entretien extraordinaires n'aurait été possible que pour une année, et pour les autres années, les avantages décrits dans l'exemple 1 bénéficieront à ce propriétaire, qui ne sera plus imposé sur la valeur locative.

Cas N° 1b: propriétaire âgé décidant après 50 ans de donner/vendre l'immeuble à ses enfants et d'y rester en location

L'ancien propriétaire n'a plus d'autre obligation que de payer le loyer; le compte immobilier passe à ses enfants, devenus nouveaux propriétaires. Pour eux, voir l'exemple 2 ci-dessous.

Cas N° 2: propriétaire de courte durée (3 ans), endettement important, frais de rénovation faibles

Situation actuelle		Nouveau système	Encouragement à l'accession à la propriété
Valeur locative	+18'000	0	0
Intérêts hypothécaires	-25'000	0	-5'600
Frais d'entretien (forfait)	- 3'600	0	0
Revenu immobilier	-10'600	0	-5'600

Effets du nouveau système: le propriétaire perdra la possibilité de faire valoir le solde négatif de son compte immobilier sur ses autres revenus imposables et sa situation sera moins favorable sous le nouveau système. En ce qui concerne le refus de déduire les intérêts passifs, ce désavantage se fera sentir sur une période longue. Il bénéficiera de l'encouragement à l'accession à la propriété. Le nouveau système incitera les contribuables à amortir les crédits pour immeubles, contrairement à la situation actuelle, où l'imposition est plus favorable pour certains investissements (commerce de titres, assurances à prime unique), ce qui constitue une lacune d'imposition selon le rapport de la commission Behnisch.

Cas N° 2a: propriétaire de courte durée (3 ans), endettement important, frais de rénovation importants (situation du propriétaire qui hérite et s'endette pour rénover ou de la nouvelle construction qui a des manquements importants)

Situation actuelle		Nouveau système	Encouragement à l'accession à la propriété
Valeur locative	+18'000	0	0
Intérêts hypothécaires	-25'000	0	-5'600
Frais d'entretien (effectif)	- 25'000	0	0
Revenu immobilier	-32'000	0	-5'600

Effets du nouveau système: le propriétaire perdra la possibilité de faire valoir le solde négatif de son compte immobilier sur ses autres revenus imposables; sa situation sera moins favorable sous le nouveau système. Toutefois, la déduction pour les frais d'entretien effectifs ne serait possible que pendant une année. Le désavantage du nouveau système est plus important si de nouveaux frais d'entretien effectifs surviennent. Pour l'entretien normal, voir l'exemple 2. Ce propriétaire pourra en outre profiter des encouragements à l'accession à la propriété.

Note complémentaire: les nouveaux propriétaires d'immeubles anciens sont déjà limités dans le système actuel par la pratique dite "Dumont", qui n'admet pas la déduction des frais d'entretien pour les immeubles nouvellement acquis, les considérant sous certaines conditions comme frais d'acquisition. La nouvelle pratique n'est donc pas aussi désavantageuse qu'il y paraît a priori pour ces propriétaires.

Cas N° 3: propriétaire de plusieurs immeubles qui en habite un, avec durée de propriété variable

Maison d'habitation (par hypothèse une année après l'acquisition)

Situation actuelle		Nouveau système	Encouragement à l'accession à la propriété
Valeur locative	+18'000	0	0
Intérêts hypothécaires	-25'000	0	-8'000
Frais d'entretien (forfait)	- 3'600	0	0
Revenu immobilier	-10'600	0	-8'000

Immeubles loués

Situation actuelle		Nouveau système	Encouragement à l'accession à la propriété
Recettes locatives	+36'000	+36'000	0
Intérêts hypothécaires	0	0	0
Frais d'entretien (effectifs)	- 10'000	-10'000	0
Revenu immobilier	+26'000	+26'000	0

Effets du nouveau système: le propriétaire perdra la possibilité de faire valoir le solde négatif de son compte immobilier privé, et sera donc désavantagé pour son immeuble d'habitation; comme il s'agit d'intérêts passifs, ce désavantage se fera sentir sur une longue période. Par contre, rien ne changera en ce qui concerne ses immeubles loués. Ce propriétaire peut bénéficier de l'encouragement à l'accession à la propriété pour un montant de 8'000 (puisque'il est dans la première année d'habitation). Une autre possibilité s'offre à ce propriétaire: transférer tout ou partie de son endettement sur les immeubles loués, de manière à pouvoir effectuer la déduction des intérêts passifs.

Cas N° 4: Agriculteur ou propriétaire habitant un immeuble à utilisation mixte commerciale-privée (utilisation commerciale prépondérante)

Le propriétaire continue d'être imposé sur la contre-valeur de la partie d'immeuble qu'il occupe au titre de prélèvement privé. Il peut par conséquent continuer de faire valoir toutes les déductions comme à ce jour. Il n'est pas procédé à une répartition entre les diverses sources de revenus. L'agriculteur est imposé sur une valeur spéciale de rendement estimée selon les normes du bail à ferme agricole, alors que la valeur vénale sera déterminante pour d'autres catégories professionnelles (restaurants, garages, boulangeries, etc.).

Situation actuelle		Nouveau système	Encouragement à l'accession à la propriété
Recettes locatives	+6'000	+6'000	0
Intérêts hypothécaires	-25'000	-25'000	sans objet
Frais d'entretien (effectifs)	-10'000	-10'000	0
Revenu immobilier	-31'000	-31'000	sans objet

Effets du nouveau système: pour ce type de contribuable, la valeur de l'appartement occupé dans l'exploitation continuera d'être un revenu imposable comme part privée sur les résultats de l'entreprise. La déductibilité de l'ensemble des coûts sera admise comme selon le système actuel, même lorsqu'elle amène un revenu immobilier négatif, car il s'agit de fortune commerciale. Le changement de système n'a donc pas d'impact sur les propriétaires d'immeubles à utilisation mixte.

Pour les immeubles à utilisation mixte où le caractère privé est prépondérant, voir l'exemple N° 3 pour les immeubles loués.