

95.038

**Message
concernant l'initiative populaire
«propriété du logement pour tous»**

du 24 mai 1995

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous présentons le message concernant l'initiative populaire «propriété du logement pour tous» et vous proposons de soumettre cette initiative au peuple et aux cantons en leur recommandant de la rejeter.

Le projet d'arrêté fédéral correspondant se trouve en annexe.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

24 mai 1995

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Villiger

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Déposée le 22 octobre 1993 sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'initiative populaire «propriété du logement pour tous» entend encourager davantage l'accession à la propriété du logement et mieux assurer sa sauvegarde. Elle demande donc de compléter la constitution par un article 34^{octies}, qui prévoit, aux chiffres 1 à 5, les cinq mesures suivantes: la possibilité de déduire du revenu l'épargne destinée à l'acquisition d'un logement à usage personnel (ch. 1); l'imposition à un taux préférentiel des fonds des piliers 2 et 3a utilisés pour financer l'acquisition de la propriété d'un logement à usage personnel (ch. 2); la réduction de la valeur locative du logement à usage personnel pendant les dix ans qui suivent la date de la première acquisition (ch. 3); la fixation de la valeur locative de manière modérée, en général, (ch. 4) et enfin, le maintien de cette valeur jusqu'à la prochaine aliénation du logement à usage personnel (ch. 5).

Le droit fiscal actuel permet déjà au propriétaire de déduire entièrement toutes les dépenses en relation avec son logement (intérêts hypothécaires, frais d'entretien, d'exploitation et d'administration). A l'inverse, le locataire ne peut déduire son loyer. Or, la nécessité d'avoir un toit touche les locataires de la même manière que les propriétaires; c'est pourquoi le droit fiscal doit garantir l'égalité de traitement entre les locataires et les propriétaires face à ce besoin vital.

De plus, la valeur locative est jusqu'à 30 pour cent inférieure à la valeur marchande dans la moitié des cantons et à la Confédération, et elle est encore plus faible dans le reste des cantons. Grâce à la déduction pour sous-utilisation introduite dans la loi sur l'impôt fédéral direct, les propriétaires d'un certain âge peuvent faire valoir une déduction de la valeur locative correspondant à la sous-utilisation de leur logement ou de leur maison. Quant aux valeurs imposables des immeubles fixées par les cantons, elles sont généralement nettement inférieures à la valeur marchande. Enfin, la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993, stipule que le législateur cantonal doit différer la perception de l'impôt en cas de vente d'un logement à usage personnel en vue de l'acquisition d'un autre logement destiné au même usage en Suisse.

Aujourd'hui déjà, les fonds épargnés dans le cadre de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance individuelle liée ne sont pas seulement privilégiés fiscalement mais presque entièrement exonérés d'impôt. Les fonds accumulés peuvent être entièrement déduits du revenu imposable pendant la durée de l'épargne, tant à la Confédération que dans les cantons et les communes. En outre, ces fonds et leur rendement périodique demeurent exonérés pendant toute cette période. Ils ne sont soumis à l'impôt qu'au moment de leur versement, et cette imposition est privilégiée tant à la Confédération que dans les cantons et les communes. L'exigence du chiffre 1 de l'article 34^{octies} proposé est donc déjà réalisée dans une large mesure, et depuis le début de 1995, celle du chiffre 2 l'est également.

Pour ce qui est de l'exigence de fixer la valeur locative de manière modérée (ch. 4) et de la réduire pendant les dix ans qui suivent l'acquisition du logement à usage

personnel (ch. 3), la marge d'appréciation actuelle permet de fixer des valeurs locatives qui peuvent être jusqu'à 30 pour cent inférieures à la valeur marchande. Réduire encore ces valeurs ne garantirait plus une imposition équitable par rapport aux locataires. Quant à la proposition incisive de ne plus modifier la valeur locative fixée jusqu'à l'aliénation de la propriété (ch. 5), elle entraînerait la même conséquence. Au regard de l'égalité des droits, ce genre de mesure aurait tôt fait de rendre inacceptable le système actuel de l'imposition de la valeur locative qui, en fin de compte, perdrait toute justification.

La Suisse n'est de loin pas le seul pays à imposer la valeur locative puisque la moitié des pays de l'UE appliquent aussi ce système. En revanche, il est exact que la proportion des logements en propriété (31 % environ) est peu élevée en Suisse par rapport à l'étranger. La faiblesse de cette proportion n'est pourtant pas due essentiellement à l'imposition de la propriété du logement, et encore moins à l'imposition de la valeur locative. Les principales raisons résident dans la qualité des logements locatifs, qui contribue à satisfaire les locataires dans une mesure sans équivalent en Europe, la protection des locataires, qui maintient les loyers bas, notamment pour les bâtiments anciens, l'exiguïté du territoire, qui conduit à des terrains relativement chers, la densité de la réglementation de la construction, le coût des transactions immobilières et la part importante de la population étrangère, qui investit peu dans l'immobilier.

L'initiative entraînerait une diminution des recettes de 400 à 500 millions de francs pour la Confédération et de 1 à 1,4 milliard de francs pour les cantons. De telles diminutions ne sont en aucun cas compatibles avec les buts des finances publiques.

Même si l'initiative prévoit des abattements fiscaux importants en faveur des propriétaires, une série de raisons font obstacle à son efficacité. Son champ d'application se limite aux impôts sur le revenu: or, ce sont justement les impôts sur le revenu qui ne se prêtent guère à la réalisation de buts extra-fiscaux, et cela d'autant moins que le barème est plus progressif. Avec l'augmentation de la progressivité, le privilège fiscal (pour la même valeur locative) est le plus substantiel pour les contribuables qui disposent des revenus les plus élevés. Inversement, les mesures de l'initiative favorisent le moins les contribuables à revenus modestes, tant en chiffres absolus qu'en pourcentages. Si l'initiative était acceptée, l'Etat perdrait le plus gros de ses recettes, précisément celles qui proviennent des personnes qui ont amplement les moyens d'habiter leur propre logement. Au surplus, les privilèges fiscaux préconisés par l'initiative conduiraient probablement à une augmentation du prix des immeubles en vertu de la hausse de la demande, ce qui profiterait par conséquent aussi aux propriétaires qui n'habitent pas leur propre immeuble.

En réalité, l'encouragement de l'accession à la propriété du logement devrait aller exactement en sens inverse.

Sous l'angle sociopolitique, une large répartition de la propriété, notamment de la propriété du logement, est désirable. La présente initiative est cependant peu propre à atteindre ce but et, du point de vue économique, elle ne paraît pas judicieuse non plus.

Compte tenu de ses défauts manifestes, il faut donc la rejeter. Le droit fiscal actuel encourage déjà l'acquisition et la propriété d'un logement à usage personnel. D'autres mesures concernant l'imposition cantonale des immeubles seraient nettement plus efficaces. S'il convient d'apporter des correctifs, il faudrait les apporter dans le droit fiscal cantonal, comme le confirme un récent rapport d'experts.

Message

- 1 **Partie générale**
- 11 **Origine de l'initiative**
- 111 **Teneur**

La Société suisse des propriétaires fonciers (SSPF) a déposé l'initiative populaire fédérale «propriété du logement pour tous» le 22 octobre 1993.

Elle a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 34^{octies} (nouveau)

Afin d'encourager davantage l'accession à la propriété du logement à usage personnel et pour mieux assurer sa sauvegarde, la Confédération, les cantons et les communes aménagent le système de l'impôt direct d'après les règles suivantes:

1. Toute personne peut déduire de son revenu l'épargne destinée à l'acquisition d'un logement à usage personnel. La législation fixe le mode et le calcul de la déduction;
2. Les fonds de la prévoyance professionnelle, y compris ceux de la prévoyance personnelle liée, qui sont utilisés pour acquérir ou pour financer la propriété d'un logement à usage personnel ou la propriété d'un logement en coopérative sont imposés à un taux préférentiel;
3. Pour alléger la charge initiale, la valeur locative du logement à usage personnel est réduite pendant les dix ans qui suivent le date de la première acquisition;
4. La valeur locative est fixée de manière modérée, eu égard à l'encouragement de l'accès à la propriété et de la prévoyance privée. Il est tenu compte avant tout du caractère économique et juridique particulier de l'usage du logement par son propriétaire;
5. Une fois fixée, la valeur locative du logement à usage personnel ne peut plus être adaptée, sauf à la suite d'une mutation. En cas de mutation par suite d'un héritage, elle ne sera pas adaptée tant que le conjoint survivant occupera le logement. Elle pourra toutefois être relevée proportionnellement en cas de réalisation d'investissements qui augmentent considérablement la valeur du logement. En cas d'acquisition d'un logement de remplacement, il sera tenu compte de la valeur locative précédente.

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Dispositions transitoires art. 20 (nouveau)

Tout relèvement d'une valeur locative dont l'entrée en vigueur est prévue après l'acceptation de l'article 34^{octies} par le peuple et par les cantons est sans effet dans la mesure où il est contraire audit article.

112 Aboutissement

Par décision du 6 juillet 1994, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait formellement abouti avec 154 850 signatures valables (FF 1994 III 765).

113 Validité

L'initiative remplit les conditions de validité de l'article 121, 3^e et 4^e alinéas, de la constitution (cst.) et de l'article 75 de la loi fédérale sur les droits politiques (RS 161.1). Elle revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et respecte le principe de l'unité de la matière. L'initiative doit donc être considérée comme valable et être soumise au vote du peuple et des cantons.

114 Traitement

Puisque l'initiative revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'Assemblée fédérale doit décider, dans les quatre ans suivant son dépôt, si elle l'approuve ou non (art. 27, 1^{er} al., de la loi sur les rapports entre les conseils, LREC). Si les Chambres approuvent l'initiative, elles la soumettront au vote du peuple et des cantons avec ou sans proposition d'adoption (art. 121, 6^e al., cst.; art. 27, 2^e al., LREC). Si elles rejettent l'initiative, les Chambres peuvent élaborer leur propre projet ou proposer le rejet de l'initiative. Elles soumettront alors l'initiative et leur proposition de rejet ou leur contre-projet au vote du peuple et des cantons (art. 121, 6^e al., cst.; art. 27, 3^e al., LREC).

Si plusieurs initiatives ont été déposées sur la même matière constitutionnelle, les Chambres traiteront d'abord, dans le délai prescrit, la première initiative déposée. Elles traiteront ensuite les autres initiatives dans l'ordre, chaque fois dans le délai d'un an depuis le vote populaire sur la dernière initiative traitée (art. 28 LREC). En conséquence, les Chambres fédérales traiteront d'abord l'initiative «pour l'abolition de l'impôt fédéral direct», qui a été déposée le 3 août 1993 par l'Union suisse des arts et métiers, avant de traiter la présente initiative.

115 Buts et contenu de l'initiative

La Société suisse des propriétaires fonciers préconise des mesures fiscales pour encourager davantage l'accession à la propriété du logement à usage personnel et pour mieux assurer sa sauvegarde. Elle allègue notamment que l'imposition de la valeur locative pratiquée en Suisse

- viole le principe de l'équité fiscale: seul celui qui a l'usage d'un logement doit payer un impôt, alors que l'usage d'autres biens (p.ex. d'automobiles) n'est pas imposable;
- frappe un revenu que le propriétaire ne reçoit que sur le papier. L'acquisition d'une maison ou d'un logement ne rapporte en fait aucun revenu supplémentaire. L'usage de son propre logement ne modifie que les dépenses du ménage, pas ses recettes;

- nuit à l'encouragement de l'accèsion à la propriété: les allégements que la loi accorde aux propriétaires grâce à la déduction des intérêts passifs sont compensés entièrement ou partiellement par la valeur locative, ce qui touche particulièrement les acquéreurs aux revenus modestes, qui sont ainsi privés de la majeure partie de l'aide initiale économiquement nécessaire;
- rend plus difficile la constitution de l'épargne dont l'économie a besoin et que la réglementation actuelle incite en fait à s'endetter plus que nécessaire;
- sape la prévoyance vieillesse: l'imposition massive de la valeur locative et ses hausses continuelles ont pour effet que le revenu augmente plus que les déductions possibles, ce qui exerce une pression à la vente, notamment sur les rentiers dont le revenu stagne (cf. Der Berner Hauseigentümer, Zeitschrift des Hauseigentümerversandes Bern und Umgebung, Septembre 1994, p. 125 à 127).

La SSPF reproche à l'Administration fédérale des contributions de forcer constamment les cantons qui connaissent des valeurs locatives basses à relever leurs valeurs d'imposition, ce qui fait augmenter la valeur moyenne et donne à la Confédération l'occasion de s'en prendre de nouveau aux cantons qui connaissent les valeurs locatives les plus basses. Toujours selon la SSPF, ce jeu malheureux ne prend fin que lorsque tous les cantons ont atteint les taux maximaux (cf. lettre de la SSPF aux propriétaires fonciers, Der Schweizerische Hauseigentümer du 15 sept. 1993, p. 3).

De son propre aveu, la SSPF a déposé cette initiative parce que le législateur n'a pas donné suite au mandat constitutionnel fixé il y a plus de vingt ans à l'article 34^{sexies} cst., qui oblige la Confédération à prendre des mesures visant à encourager la construction de logements, notamment par l'abaissement du coût de cette dernière, et l'accès à la propriété du logement. La valeur locative est imposée en Suisse plus fortement que partout ailleurs dans le monde (cf. compte rendu de l'assemblée extraordinaire des délégués de la SSPF, NZZ du 27 mars 1992; p. 21), alors que la plupart des pays ont supprimé l'imposition de la valeur locative (cf. Der Berner Hauseigentümer, p. 125). Des pays comme les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France disposent d'une fiscalité qui encourage déjà beaucoup plus largement la propriété du logement que ne le demande l'initiative. Dans ces pays, la valeur locative n'est pas imposée du tout, alors que la déduction des intérêts hypothécaires est quand même autorisée (cf. H. P. Götte, directeur de la SSPF, conférence du 9 sept. 1993 à Lucerne, Der Schweizerische Hauseigentümer du 15 sept. 1993, p. 1). Il n'est donc pas surprenant, toujours selon la SSPF, qu'avec 30 pour cent environ, la proportion des logements en propriété par rapport à l'ensemble des logements en Suisse soit aujourd'hui aussi mauvaise qu'il y a vingt ans.

La SSPF préconise donc «une politique fiscale qui rende de nouveau attrayant pour un locataire de devenir propriétaire et de le rester». Elle estime qu'un traitement fiscal avantageux des logements à usage personnel fera rapidement augmenter leur part à la production totale de logements à plus de 50 pour cent et qu'en cas de réalisation de l'initiative, la proportion des logements en propriété augmentera d'elle-même (H. P. Götte, p. 1). Les cinq mesures demandées par l'initiative devraient tempérer une «législation antisociale» pour protéger les propriétaires âgés de la perte de leur logement et faciliter aux jeunes l'accèsion à

un tel logement (cf. compte rendu de l'assemblée générale extraordinaire des délégués de la SSPF, p. 21).

Les auteurs de l'initiative reconnaissent qu'elle se limite à des mesures fiscales. Ils justifient ce fait par la nécessité de respecter le principe constitutionnel de l'unité de la matière. En outre, il s'agit, selon eux, de faire aller les choses dans la bonne direction. Pour les logements à louer, une amélioration continue de la qualité est également désirable et nécessaire à long terme. Il s'agit donc de promouvoir la propriété du logement sans porter préjudice au marché des logements à louer. Par ailleurs, ils insistent sur le fait que l'initiative n'impose aucune obligation aux bailleurs ou aux locataires et qu'elle n'est donc pas dirigiste. Au contraire, ils estiment qu'elle est conforme au marché, politiquement irréprochable et qu'elle ne coûterait même pas grand-chose. Elle conduirait en outre à un déplacement de l'épargne, puisqu'on investirait plus dans l'immobilier et moins dans les titres. En particulier, elle mettrait fin à la pratique malsaine qui consiste à faire de nouvelles dettes pour tous les travaux concernant la maison afin de compenser la hausse de la valeur locative par une hausse de la déduction des intérêts hypothécaires. Les auteurs soulignent par ailleurs qu'on ne peut cacher la propriété de son logement au fisc et que, en fin de compte, l'utilité de l'initiative serait donc plus grande pour l'Etat que la dépense; en effet, une augmentation du taux de propriétaires entraîne une augmentation de la constitution de l'épargne, dont l'économie a besoin, qui se traduit par une augmentation de la fortune déclarée au fisc et par une plus large participation des propriétaires à la vie publique (cf. H.P. Götte, p. 1; cf. compte rendu de l'assemblée extraordinaire des délégués de la SSPF, p. 21).

12 Imposition du propriétaire d'un logement

121 Imposition de la valeur locative en tant que revenu; déduction des intérêts hypothécaires, ainsi que des frais d'entretien, d'exploitation et d'administration

121.1 Valeur locative

D'après un principe admis depuis longtemps en droit fiscal suisse, la valeur locative de la maison ou du logement habité par son propriétaire est imposable. La valeur locative ne constitue pas, comme le Tribunal fédéral l'a relevé maintes fois, un revenu fictif, mais un véritable revenu, plus précisément un revenu en nature. Le propriétaire qui habite son propre immeuble n'encaisse certes pas de revenu en argent. Mais, par cet usage, il jouit d'une prestation économiquement appréciable en argent qu'il devrait se procurer aux conditions du marché si l'immeuble ne lui appartenait pas (cf. arrêt du Tribunal fédéral du 19 fév. 1993, Archives, vol. 63, p. 155 et ses nombreuses références jurisprudentielles et doctrinales).

D'après le droit fiscal actuel, le propriétaire peut déduire entièrement tous les frais en relation avec son logement (intérêts hypothécaires, frais d'entretien, d'exploitation et d'administration). A l'inverse, le locataire ne peut pas déduire son loyer. La nécessité d'avoir un toit touche de la même manière les locataires et les propriétaires, c'est pourquoi le droit fiscal doit garantir l'égalité de traitement

entre les locataires et les propriétaires au regard de ce besoin vital. En droit fiscal suisse, l'imposition de la valeur locative d'une part, et le refus de la déduction des loyers d'autre part, remplissent cette fonction (cf. p. 35 du rapport¹⁾ remis au DFF en juin 1994 par la commission d'experts chargée d'examiner la possibilité de prendre des mesures fiscales pour promouvoir la politique du logement et de l'immobilier, placée sous la direction de M. P. Locher, professeur à l'université de Berne, et désignée ci-après par «commission Locher»).

Suivant la doctrine et la pratique, l'imposition de la valeur locative répond aux exigences essentielles d'une imposition du revenu rationnelle, équilibrée, équitable et neutre. (Cf. Zuppinger/Böckli/Locher/Reich, *Steuerharmonisierung*, Berne 1984, p. 66); la majeure partie de la littérature récente partage cette opinion.

Le Parlement a expressément confirmé cette conception dans la législation d'harmonisation édictée le 14 décembre 1990, donc dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993, ainsi que dans la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995.

Pour l'impôt fédéral direct, la valeur locative est fixée «en tenant compte des conditions locales et de l'utilisation effective du logement au domicile du contribuable», conformément à l'article 21, 2^e alinéa, LIFD. Il en résulte que la valeur locative du logement occupé par son propriétaire est considérée comme un revenu en nature qu'il faut évaluer à la valeur marchande, c'est-à-dire en fonction du loyer que le contribuable devrait payer à un tiers pour le logement en question.

L'affirmation des auteurs de l'initiative selon laquelle l'imposition de la valeur locative viole le principe de l'égalité fiscale n'est donc pas justifiée.

En tant qu'autorité de surveillance, l'Administration fédérale des contributions doit veiller à l'uniformité de la taxation de l'impôt fédéral direct par les cantons et donc également au respect du principe de la valeur marchande. A cette fin, elle établit périodiquement un relevé de la taxation des valeurs locatives dans les cantons. Ces relevés englobent les loyers obtenus pour la location des villas et des propriétés par étage; ils correspondent à la valeur marchande. Puis elle compare ces loyers aux valeurs locatives qui auraient servi de base à la taxation de la période fiscale à venir pour des objets semblables occupés par leur propriétaire. S'il se trouve, sur la base de ce relevé, que, dans un canton donné, les valeurs locatives prévues pour la taxation de l'impôt fédéral direct sont nettement inférieures à la valeur marchande, l'Administration fédérale des contributions doit exiger le relèvement de la valeur locative déterminante pour l'impôt fédéral direct. D'après la pratique actuelle, c'est le cas lorsque la valeur locative est inférieure à 70 pour cent de la valeur marchande.

Les auteurs de l'initiative prétendent à tort que l'Administration fédérale des contributions oblige constamment les cantons à adapter les valeurs locatives. La Confédération n'intervient, on l'a déjà relevé, que lorsque le seuil de 70 pour cent

¹⁾ On peut se procurer ce rapport auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel (OCFIM) à Berne.

est dépassé. Pour savoir si c'est le cas, on ne se réfère pas à n'importe quelle moyenne (p.ex. celle des valeurs locatives de *tous* les cantons), mais exclusivement aux valeurs vénales du *canton concerné*.

121.2 Déduction des intérêts hypothécaires ainsi que des frais d'entretien, d'exploitation et d'administration

D'après un autre principe bien établi du droit fiscal suisse, on peut déduire les intérêts passifs, qu'ils soient de nature privée ou commerciale, pour déterminer le revenu imposable. Les intérêts hypothécaires font partie des intérêts passifs. Sont également déductibles les frais d'entretien, les frais d'exploitation et les frais d'administration. Est ainsi maintenu le principe établi depuis des années d'après lequel on peut déduire, à titre de frais d'entretien, toutes les dépenses qui conservent la valeur de l'immeuble. En revanche, la déduction des dépenses qui en augmentent la valeur a toujours été exclue.

La notion de frais d'entretien a été élargie dans la mesure où l'article 32, 2^e alinéa, LIFD permet, dans certaines limites, la déduction des investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement. Par ailleurs, la possibilité instituée au 3^e alinéa du même article de déduire les frais de restauration des monuments historiques, dans la mesure où les travaux effectués se font sur la base de prescriptions légales, en accord avec les autorités ou sur leur ordre et pour autant qu'ils n'aient pas été subventionnés, est totalement nouvelle pour l'impôt fédéral direct.

D'après l'ordonnance du Conseil fédéral du 24 août 1992 sur la déduction des frais d'immeubles de la fortune privée (RS 642.116), le contribuable peut choisir pour chaque période fiscale s'il veut faire valoir la totalité de ses frais d'entretien ou faire valoir la déduction forfaitaire pour l'impôt fédéral direct. La déduction des frais d'entretien effectifs est donc assurée dans tous les cas.

121.3 Réglementations des cantons

Conformément à la conception générale bien établie du droit fiscal suisse, tous les cantons additionnent la valeur locative au revenu, mais ils l'établissent parfois sur d'autres bases et selon des méthodes de calcul différentes. De même, ils permettent la déduction de la totalité des intérêts hypothécaires et des frais d'entretien.

La loi sur l'harmonisation (LHID) maintient cette réglementation. En tant que loi de base, elle ne règle aucun détail. Les normes déterminantes y sont de ce fait rédigées d'une façon beaucoup plus concise que dans la LIFD. Toutefois, l'article 7 énonce le principe de l'imposition de la valeur locative, en ce sens que «le rendement de la fortune, y compris la valeur locative de l'habitation du contribuable dans son propre immeuble» est imposable. Toutefois, la LHID renonce à préciser le montant de la valeur locative à additionner, notamment à déclarer expressément que le principe de la valeur marchande est déterminant comme le fait l'article 16, 2^e alinéa, LIFD. La déduction des loyers est exclue (art. 9 LHID). Par contre, le propriétaire peut déduire les intérêts hypothécaires à

titre de frais passifs, ainsi que les frais d'entretien à titre de dépenses pour l'acquisition du revenu (art. 9, 1^{er} et 2^e al., let. a, LHID). Les principes sont donc exactement les mêmes que pour la LIFD; le législateur cantonal conserve cependant une importante marge de manœuvre pour déterminer la valeur locative imposable qu'il faut additionner au revenu.

122 Imposition de l'immeuble en tant qu'élément de la fortune

Depuis 1959, l'impôt fédéral direct n'est plus prélevé sur la fortune des personnes physiques et, par conséquent, sur la valeur de leurs immeubles. En revanche, tous les cantons perçoivent un impôt complémentaire sur la fortune qui frappe également la fortune immobilière. La LIFD et la LHID n'y changent rien, puisqu'elles laissent aux cantons la compétence exclusive d'imposer la fortune immobilière des personnes physiques.

123 Impôt foncier

Une série de cantons perçoivent un impôt foncier en plus de l'impôt sur la fortune. Cet impôt est prélevé en partie par les cantons, en partie par les communes, et très rarement par ces deux collectivités publiques, sur les immeubles situés sur leur territoire. La Confédération ne connaît pas cet impôt. Contrairement à l'impôt sur la fortune, l'impôt foncier (en tant que pur impôt réel) est calculé sur la valeur totale de l'immeuble; il n'est pas tenu compte des dettes qui le grèvent. L'impôt foncier est proportionnel dans tous les cantons. Les taux sont compris entre 0,3 et 3 pour mille de la valeur fiscale de l'immeuble. Le rapport de la commission Locher recommande l'abolition de cet impôt pour les résidences principales, car un impôt réel comme l'impôt foncier ne permet pas de déduire les dettes, alors que le nouveau propriétaire a généralement contracté de lourdes dettes pour acquérir son logement (cf. rapport Locher, p. 103).

124 Impôt sur les gains immobiliers et droits de mutation

La Confédération impose uniquement les gains provenant du commerce d'immeubles (art. 16, 1^{er} al., LIFD) ainsi que les gains sur la vente, à titre d'activité indépendante, d'immeubles qui constituent donc de la fortune commerciale (art. 18, 2^e al., LIFD). Demeurent exonérés les gains immobiliers obtenus par la vente d'un immeuble faisant partie de la fortune privée (art. 16, 3^e al., LIFD).

Les cantons imposent en revanche tous les gains immobiliers, qu'ils proviennent de la fortune privée ou commerciale. Cette pratique correspond déjà au droit actuel, et que la LHID prescrit et imposera bientôt. Le genre d'imposition, par contre, est réglé différemment par les cantons: une petite majorité d'entre eux suit le système dualiste (système st-gallois), alors qu'une forte minorité applique le système moniste (système zurichois). Dans ces deux systèmes, les gains sur les immeubles de la fortune privée sont frappés d'un impôt séparé sur les gains immobiliers. La différence réside dans les immeubles commerciaux: alors que les cantons monistes prévoient un impôt foncier conçu comme un impôt particulier

sur les gains sur les immeubles commerciaux, les cantons dualistes appliquent dans ce cas l'impôt ordinaire sur le revenu ou l'impôt sur le bénéfice. Le rapport Locher préconise l'introduction d'un impôt moniste sur les gains immobiliers (cf. rapport Locher, p. 140).

En plus de l'impôt sur les immeubles, tous les cantons perçoivent des droits de mutation (mais pas la Confédération). Ces droits frappent la mutation en tant que telle, sans égard à un éventuel gain immobilier. Les droits de mutation sont aménagés de manière très différente d'un canton à un autre. La palette va des simples taxes au véritable impôt. Les taux varient entre 0,1 et 4 pour cent. La base de calcul repose en général sur le prix d'achat ou sur le montant de la mutation.

125 Aperçu des privilèges fiscaux que le droit actuel accorde au propriétaire d'un logement

Sur la base du droit actuel, le propriétaire d'une maison ou d'un appartement bénéficie déjà de nombreux avantages fiscaux, même s'il doit payer l'impôt sur le revenu sur la valeur locative. En effet, il a toujours la possibilité de déduire entièrement les intérêts hypothécaires de son revenu, et il peut faire valoir les frais d'entretien, d'exploitation et d'administration. Grâce à la déduction illimitée des intérêts hypothécaires et suivant l'ampleur du financement propre, le propriétaire peut présenter pendant quelque temps, surtout pendant les premières années suivant l'acquisition de son logement, un compte immobilier négatif du point de vue fiscal, ce qui constitue certainement un encouragement efficace de l'accession à la propriété. Dans le système de la taxation annuelle postnumerando, cette situation déploierait ses effets encore plus rapidement.

Pour ce qui est de la valeur locative, il faut observer qu'en fin de compte, l'impôt sur le revenu frappe uniquement le rendement de la part du prix d'achat financée par des fonds propres. Le rendement de la part relevant de la fortune était soumis précédemment à l'imposition ordinaire.

Or la valeur locative, qui remplace le rendement actuel, est jusqu'à 30 pour cent inférieure à la valeur marchande dans la moitié des cantons ainsi qu'à la Confédération, et plus encore dans les autres cantons. L'imposition actuelle de la valeur locative est donc effectivement modérée par comparaison et contribue ainsi à encourager l'accession à la propriété du logement (cf. rapport Locher, notamment p. 39 s.).

Dans la loi sur l'impôt fédéral direct, on a introduit une déduction pour sous-utilisation (art. 21, 2^e al., LIFD). Ainsi, le propriétaire d'un logement (maison ou appartement) qui est devenu trop grand pour lui, par exemple après le départ de ses enfants, peut prétendre une réduction de la valeur locative correspondant à la réduction de l'utilisation de son logement.

Pour les impôts sur la fortune cantonaux, l'acquéreur d'un immeuble bénéficie aussi d'un avantage fiscal. Etant donné que le prix d'acquisition est régulièrement plus élevé que la valeur imposable que les cantons fixent selon leurs propres règles mais toujours avec beaucoup de retenue, la fortune nette du nouveau propriétaire est généralement nettement inférieure après l'achat de l'immeuble qu'avant.

On a déjà relevé que la notion des frais d'entretien déductibles a été élargie dans la nouvelle législation de la LHID et de la LIFD et s'étend désormais aux dépenses pour l'économie d'énergie, la protection de l'environnement et la restauration des monuments. Enfin, un autre allègement fiscal en faveur des propriétaires de maisons et de logements a été introduit au niveau de l'impôt sur les gains immobiliers. La LHID entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993 prescrit en effet que le législateur cantonal – après la fin du délai d'adaptation de huit ans prévu par la loi – doit statuer que l'imposition sera différée en cas de vente d'un logement à usage personnel et d'acquisition d'un logement de remplacement en Suisse (art. 12, 3^e al., let. e, LHID).

13 Mesures actuelles d'encouragement à l'acquisition et au maintien de la propriété du logement

131 Dans le cadre de la prévoyance professionnelle (2^e pilier)

131.1 But et contenu

Depuis 1987, toutes les contributions (de l'employeur, du salarié et des indépendants) sont entièrement déductibles. Au surplus, les prestations du 2^e pilier bénéficient d'un traitement fiscal privilégié.

Enfin, les dispositions sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen des fonds de la prévoyance professionnelle sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1995. La base légale se trouve dans la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle (qui modifie la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) et les art. 331d et 331e du code des obligations) ainsi que dans l'ordonnance du même nom (OEPL) du 3 octobre 1994. Depuis le 1^{er} janvier dernier, l'assuré peut obtenir le versement anticipé de l'avoir de prévoyance épargné dans le cadre du 2^e pilier ou donner en gage tout ou partie de cet avoir ou la totalité de son droit aux futures prestations de prévoyance. Il peut utiliser ces fonds pour acquérir un logement pour son propre usage, ce qui signifie qu'il doit occuper ce logement à son domicile ou à son lieu de séjour habituel. Ces fonds peuvent être destinés à l'acquisition, à la construction du logement, à l'acquisition de participations à la propriété (notamment par l'achat de parts d'une coopérative de construction de logements) et au remboursement des prêts hypothécaires grevant le logement.

La prétention de libre passage de l'assuré constitue la base et la mesure du versement anticipé. Il y a cependant des restrictions au niveau du montant: on ne peut demander que la somme de la prestation de libre passage existant au moment de la demande (limitation relative). Un assuré de plus de 50 ans ne peut obtenir que le versement de la moitié de sa prestation de libre passage (limitation absolue). Le versement anticipé doit se monter au moins à 20 000 francs et un versement anticipé n'est possible que tous les cinq ans.

Celui qui obtient un versement anticipé doit s'attendre à une réduction des prestations de prévoyance, qui dépend des bases actuarielles de son institution de prévoyance.

Pour la mise en gage de l'avoir de prévoyance, on calcule la prestation de libre passage comme pour le versement anticipé. Les limites relatives et absolues sont les mêmes. La mise en gage n'entraîne cependant pas de réduction des prestations aussi longtemps que l'assuré respecte les conditions du contrat de gage et que le gage n'est pas réalisé. En revanche, quand c'est le droit aux prestations futures qui fait l'objet du gage, la mise en gage ne devient effective que lorsque la prestation de prévoyance (p. ex. la rente de vieillesse) concernée vient à échéance.

131.2 Conséquences fiscales du versement anticipé

L'avoir de vieillesse versé par anticipation est immédiatement imposable séparément du reste du revenu: il est frappé d'un impôt annuel entier dans le cadre de l'imposition ordinaire ou, si le bénéficiaire est domicilié à l'étranger (frontalier), dans le cadre de l'imposition à la source. Pour l'imposition ordinaire, l'impôt fédéral direct est calculé sur la prestation en capital au cinquième du barème ordinaire selon l'article 36 LIFD; l'impôt est donc très bas, même pour d'importantes prestations en capital. Des principes semblables s'appliquent aux impôts cantonaux.

Le remboursement obligatoire ou facultatif du versement anticipé – pour les motifs énumérés dans la loi (art. 30d, 1^{er} al., LPP) – donne à l'assuré droit au remboursement sans intérêt des impôts qu'il avait payés à la Confédération, au canton et à la commune. En bonne logique, il est donc exclu de déduire le capital remboursé du revenu.

132 Dans le cadre de la prévoyance individuelle liée (pilier 3a)

Depuis l'introduction de la prévoyance individuelle liée (pilier 3a) en 1987, les contributions sont entièrement déductibles pour les impôts sur le revenu de la Confédération, des cantons et des communes. Depuis 1990, il est possible en outre de toucher les fonds (épargnés à des conditions fiscales privilégiées) pour acquérir ou amortir la propriété d'un logement.

Pour 1995, les montants-limites admis pour la déduction des contributions au pilier 3a s'élèvent à 5587 francs pour les contribuables qui sont affiliés à une caisse de pensions et à 27 936 francs pour les contribuables qui ne sont pas affiliés à une caisse de pensions. Les contribuables mariés qui exercent chacun une activité lucrative ont droit à cette déduction même si l'autre conjoint la fait valoir aussi. On peut donc également épargner des fonds à des conditions fiscales privilégiées spécialement dans le but d'acquérir un logement. Lorsque ces fonds sont versés, ils sont soumis à la même imposition avantageuse que celle qui s'applique aux fonds du deuxième pilier.

L'OEPL du 3 octobre 1994 soumet, depuis le 1^{er} janvier 1995, l'encouragement à la propriété du logement dans le cadre du pilier 3a aux mêmes conditions que celui qui s'effectue dans le cadre du 2^e pilier. L'utilisation des capitaux du pilier 3a obéit ainsi aux mêmes principes que celle des fonds du 2^e pilier. La personne assurée dans le cadre de ce pilier peut donc également retirer son capital épargné pour acquérir un logement ou, le cas échéant, le mettre en gage. En outre, il est

dorénavant possible d'utiliser ce capital pour acquérir des participations à la propriété du logement. Alors que le retrait du capital ne pouvait se faire en principe qu'une fois jusqu'à présent, le retrait anticipé du capital est également possible désormais tous les cinq ans.

14 Proportion des logements en propriété

141 En Suisse

D'après les derniers chiffres disponibles (1990), la proportion des logements en propriété en Suisse se situe aux environs de 31 pour cent. Les résidences secondaires ne sont pas prises en compte dans ce calcul. C'est une valeur relativement peu élevée par rapport à l'étranger, étant donné que plusieurs pays européens dépassent le taux de 60 pour cent.

La proportion des logements en propriété a évolué au cours des années. Elle a passé d'environ 37 pour cent en 1950 à 28,1 pour cent en 1970, pour remonter à 29,9 pour cent en 1980, puis à 31,3 pour cent en 1990.

Ces chiffres correspondent à la moyenne suisse et ne laissent rien présager de l'importance des différences entre les cantons. Ces écarts sont cependant très importants, et même nettement plus importants que les écarts entre la moyenne suisse et les pays étrangers. Ainsi, la proportion des logements en propriété n'atteint que 11 pour cent dans le canton de Bâle-Ville et 14 pour cent dans le canton de Genève, alors qu'elle est de 59 pour cent en Valais et de 55 pour cent en Appenzell-Rhodes Intérieures. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer ces différences. On constate toutefois que les cantons affichant les prix du terrain les plus élevés enregistrent la proportion de logements en propriété la plus basse.

142 A l'étranger

Dans les pays voisins de niveau comparable, la proportion des logements en propriété est nettement plus élevée qu'en Suisse. Elle se monte à 66 pour cent en Grande-Bretagne, à 61 pour cent en Belgique, à 55 pour cent en Autriche, à 54 pour cent en France, à 51 pour cent au Danemark, à 43 pour cent aux Pays-Bas, à 39 pour cent en Suède et à 37 pour cent en Allemagne. Les raisons pour lesquelles la Suisse connaît un niveau relativement bas de logements en propriété sont indiquées aux chiffres 141, 213,1 et 213.2 du présent message.

15 Imposition des propriétaires de logements à l'étranger

Impôt sur le revenu

Valeur locative et intérêts hypothécaires

La Suisse n'est de loin pas le seul pays à pratiquer l'imposition de la valeur locative. En effet, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège et les Pays-Bas connaissent aussi ce système. Parmi ces pays, seuls le Danemark, la Norvège et les Pays-Bas permettent, comme la Suisse, la déduction illimitée des intérêts hypothécaires. Par contre, dans les quatre autres pays,

malgré l'imposition de la valeur locative, ces mêmes intérêts ne sont déductibles que de façon limitée. Ainsi, l'Espagne limite cette déduction à 1 million de pesetas par année, l'Italie à 27 pour cent des intérêts hypothécaires, mais au maximum à 7 millions de liras. En Belgique, sont déductibles les intérêts afférents à la fraction du capital qui ne dépasse pas 2,2 millions de francs belges, ce plafond étant majoré de 5 à 20 pour cent selon le nombre d'enfants à charge. La déduction est opérée selon un barème dégressif en fonction de la durée. Aucune déduction n'est admise au-delà de la douzième année. Au Luxembourg, une déduction dégressive (entre 60 000 et 30 000 francs luxembourgeois) est octroyée selon la durée d'occupation; des augmentations sont prévues en fonction du nombre d'enfants.

Parmi tous les pays qui n'imposent pas la valeur locative, aucun ne permet la déduction intégrale des intérêts hypothécaires. Ainsi, la France octroie, selon la date du contrat et la situation familiale, une déduction allant de 0 à 40 000 francs français (à laquelle s'ajoute une déduction calculée selon le nombre d'enfants) durant les cinq années suivant l'acquisition du logement. En Grande-Bretagne, les intérêts afférents à la partie de la dette hypothécaire ne dépassant pas 30 000 livres sont déductibles à raison de 20 pour cent. L'Allemagne accorde pendant l'année d'acquisition et les deux années suivantes une déduction pour les intérêts hypothécaires, limitée à 12 000 deutsche mark par année, mais augmentée de 1000 deutsche mark par enfant.

Impôt sur la fortune

Comme les cantons suisses, l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède prélèvent un impôt sur la fortune, dont le taux peut aller jusqu'à 2,5 pour cent suivant le pays.

En revanche, l'Autriche (depuis 1994), la Belgique, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon et le Portugal ne prélèvent pas d'impôt sur la fortune.

Impôt foncier (taxe immobilière)

Plusieurs pays dont l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède prélèvent un impôt foncier en plus de l'impôt sur la fortune. En revanche, l'Autriche, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon et le Portugal prélèvent uniquement un impôt foncier. Cet impôt est assis le plus souvent sur la valeur vénale de la propriété et prélevé à des taux fixés par les collectivités locales. D'après les indications disponibles, les taux varient entre 0,3 et 3,5 pour cent. Dans certains pays, c'est la valeur locative ou la valeur de rendement ou même encore la superficie du logement qui servent de base à l'imposition.

Impôt sur les gains immobiliers

Tous les pays de l'OCDE imposent les gains immobiliers, que ce soit au moyen d'un impôt spécial ou par le biais de l'impôt sur le revenu. Toutefois, seuls l'Espagne, la Grèce, le Japon, le Portugal et la Suède imposent les gains immobiliers réalisés sur la résidence principale du contribuable. Le Portugal et l'Espagne exonèrent ces gains pour autant qu'ils soient réinvestis en l'espace de deux ans dans une autre propriété destinée au même usage.

Droits de mutation

Tous les pays de l'OCDE, sauf les Etats-Unis et la Nouvelle-Zélande, prélèvent des droits de mutation. Les taux varient entre 1 et 12,5 pour cent. La base de calcul est en général la valeur vénale.

Charge fiscale globale

En raison du nombre et de la diversité des impôts et redevances perçus sur la propriété immobilière, les réglementations fiscales donnent souvent des indications insuffisantes quant à la charge fiscale effective. L'OCDE a récemment publié une étude intitulée «Fiscalité et épargne des ménages», dans laquelle elle a examiné l'influence de la fiscalité sur le choix entre différents instruments d'épargne (dépôts bancaires, fonds d'Etat, achat direct d'actions, caisse de pensions, logement occupé par son propriétaire). La méthode utilisée pour calculer les taux d'imposition de ces différents instruments d'épargne se réfère aux travaux de King et Fullerton. Cette approche est basée sur le calcul des taux marginaux d'imposition, compte tenu, d'une part, des impôts sur le revenu et la fortune, de l'impôt sur les gains immobiliers, de la taxe immobilière et, d'autre part, de la déductibilité des intérêts, des investissements, de la durée probable de détention des actifs ainsi que de l'inflation. Calculés sur cette base, les taux d'imposition grevant l'épargne investie dans un logement occupé par son propriétaire sont les suivants, dans les différents pays de l'OCDE, pour un épargnant disposant d'un revenu moyen et ayant financé cet investissement à raison de 75 pour cent par l'emprunt.

Charge fiscale grevant le logement occupé par un propriétaire disposant d'un revenu moyen Tableau 1

Pays	Taux d'imposition en pour-cent	Taux de logement en propriété en pour-cent
Suède	46,5	39
Autriche	41,0	55
Danemark	40,2	51
Grèce	37,9	40
Espagne	33,4	69
Pays-Bas	32,3	43
Portugal	22,2	65
Suisse	19,3	31
France	14,6	54
Belgique	14,2	61
Allemagne	14,0	37
Norvège	11,6	78
Irlande	11,4	68
USA	8,1	64
Finlande	5,1	67
Italie	3,9	59
Grande-Bretagne	2,4	66

Sources: OCDE, Fiscalité et épargne, Paris 1994.

Office fédéral de la statistique, Annuaire statistique de la Suisse 1994 et 1995, Berne 1994 et 1995.

Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparen, Bonn.

Sur la base de ces résultats, on peut affirmer que la charge fiscale pesant sur la propriété immobilière en Suisse se situe à un niveau moyen par rapport à l'étranger. La charge fiscale ne permet cependant pas de tirer des conclusions sûres sur la proportion de logements en propriété. Différents Etats, comme les Etats-Unis, la Finlande, la Grande-Bretagne et l'Italie, où le taux d'imposition est bas, ont certes des proportions élevées de logements en propriété. Mais des pays qui ont des taux d'imposition nettement plus élevés que la Suisse possèdent malgré tout des proportions de logements en propriété plus élevées que notre pays.

Tableau 2

Comparaison internationale du traitement fiscal des logements occupés en propriété (résidence principale), état 1993

Pays	Imposition de la valeur locative	Déduction des intérêts hypothécaires	Impôt sur la fortune	Impôt foncier	Impôt sur les gains immobiliers	Gain immobilier soumis à l'impôt sur le revenu	Droits de mutation
Allcagne	-	x ¹⁾	x	x	-	- ²⁾	x
Autriche	-	x ³⁾	x jusqu'à fin 1993	x	-	- ⁴⁾	x
Belgique	x	x ⁵⁾	-	-	-	-	x
Danemark	x	x	x	x	- ⁶⁾	-	x
Espagne	x	x ⁵⁾	x	x	-	- ⁷⁾	x
Finlande	-	x ⁵⁾	x	x	-	- ⁸⁾	x
France	-	x ⁵⁾	x	x	- ⁶⁾	-	x
Grèce	x ¹⁰⁾	x	-	x	x	-	x
Irlande	-	x ⁵⁾	-	x	- ⁶⁾	-	x
Italie	x	x ⁵⁾	-	x	- ⁶⁾	-	x
Japon	-	x ⁵⁾	-	x	x	-	x
Luxembourg	x	x ⁵⁾	x	x	- ⁶⁾	-	x
Norvège	x	x	x	x	-	- ⁹⁾	x
Pays-Bas	x	x	x	x	-	-	x
Portugal	-	x ⁵⁾	-	x	-	- ⁷⁾	x
Grande-Bretagne	-	x ⁵⁾	-	x	-	-	x
Suède	-	x ⁵⁾	x	x	-	x	x
Suisse	x	x	x	x	- ⁷⁾	-	x
USA	-	x ⁵⁾	-	x	-	- ⁶⁾	-

¹⁾ Les intérêts hypothécaires sont déductibles à concurrence de 12 000 DM par an, l'année de construction et les deux années suivantes.

²⁾ L'imposition a lieu seulement si les actifs concernés ont été détenus pendant moins de deux ans.

³⁾ La moitié des intérêts versés pour la résidence principale est déductible dans le cadre d'une déduction globale pour l'épargne (au maximum 40 000 Schillings par an).

⁴⁾ L'imposition a lieu seulement si les actifs ont été détenus depuis moins de onze ans.

⁵⁾ Sous réserve de certains plafonds.

⁶⁾ Exemption seulement pour la résidence principale.

⁷⁾ Pas d'imposition si emploi dans les deux ans.

⁸⁾ Exemption seulement si le propriétaire a occupé le logement les deux dernières années.

⁹⁾ Exemption seulement si le propriétaire a occupé le logement une de deux dernières années.

¹⁰⁾ Pour les logements supérieurs à 200 m².

Source: OCDE, Fiscalité et épargne des ménages, Paris 1994

16 Résultats de la comparaison internationale

Il est exact que la proportion de logements en propriété est peu élevée en Suisse par rapport à l'étranger. Pourtant, la Suisse n'est certainement pas le seul pays qui impose la valeur locative, puisque la moitié des pays de l'UE pratiquent également cette imposition. En outre, il n'est pas vrai que les pays qui n'imposent pas la valeur locative accordent en plus des déductions généreuses pour les intérêts hypothécaires. Le fait est que le montant de cette déduction est en général limité et que, en outre, la déduction n'est possible que pendant quelques années suivant l'acquisition du logement. Il y a même des pays qui imposent la valeur locative tout en limitant la déduction des intérêts hypothécaires. En outre, on s'aperçoit également que la charge fiscale grevant le logement en Suisse n'est pas du tout supérieure à la moyenne, précisément pour les revenus moyens. Enfin, on relèvera que cette comparaison ne tient pas compte des mesures d'encouragement indirectes que notre pays connaît notamment dans le cadre de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance individuelle liée.

2 Partie spéciale

21 Appréciation de l'initiative

211. Appréciation juridique

211.1 Généralités; objectifs extra-fiscaux

Pour ce qui est des objectifs extra-fiscaux dans la législation fiscale, le Conseil fédéral s'est exprimé en détail dans le message sur l'harmonisation fiscale publié le 25 mai 1983 (FF 1983 III 1 s., ch. 145), où il affirme ce qui suit:

Les impôts sont des contributions de droit public dues à titre inconditionnel, qui, dans la mesure où il s'agit d'impôts directs, sont perçues d'après le principe de la capacité économique des contribuables. Leur fonction première est d'assurer les recettes nécessaires aux collectivités publiques. Des objectifs extra-fiscaux, s'ils viennent à être privilégiés fiscalement, peuvent porter atteinte au principe de l'imposition selon la capacité économique et par là au postulat de l'équité fiscale. Les efforts tendant à poursuivre dans la législation sur l'harmonisation fiscale des objectifs extra-fiscaux supposent que le législateur fédéral dispose également de la compétence d'édicter des mesures d'encouragement dans le domaine en question: Une base constitutionnelle est expressément nécessaire, car, à défaut, les inégalités fiscales ordinairement liées aux mesures fiscales destinées à des objectifs extra-fiscaux ne se justifieraient pas. (...)

En conclusion, on retiendra que la poursuite de buts extra-fiscaux dans les lois d'impôt doit toujours s'appuyer sur la compétence d'édicter des mesures d'encouragement inscrite dans la constitution, pour que les inégalités de traitement qui en résultent ordinairement entre les contribuables puissent se justifier. Abstraction faite de ceci, tous les allègements fiscaux conduisent à un appauvrissement de substance fiscale, de sorte que tôt ou tard on devra nécessairement chercher à compenser ces pertes par un relèvement des barèmes. En outre, le système fiscal ne devrait pas être grevé d'une multitude d'objectifs extra-fiscaux, si l'on entend sauvegarder sa transparence et si l'on veut savoir quelles sont les personnes bénéficiant de telle ou telle mesure d'encouragement, car ces mesures n'apparaissent pas comme telles. Les subventions octroyées par voie d'allègements fiscaux sont souvent des subventions sans orientation bien définie, qui obéissent au «principe de l'arrosoir». Finalement, les administrations fiscales ne sont pas

dotées des moyens nécessaires à la mise en œuvre de toutes sortes de mesures d'encouragement visant des buts extra-fiscaux. A notre avis, il est important de garder présentes à l'esprit ces implications lorsque le fisc est invité à encourager la réalisation d'objectifs extra-fiscaux.

Ces considérations sont toujours pleinement valables aujourd'hui (cf. P. Saurer, Die Besteuerung der Eigenmiete, Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen 1990, n° 4, p. 13 s.).

211.2 Allègements fiscaux lors de la constitution et de l'utilisation des fonds de la prévoyance professionnelle (2^e pilier) et de la prévoyance individuelle liée (pilier 3a) pour l'encouragement à la propriété du logement

Il est vrai qu'il n'existe pas, dans la législation fédérale concernée (LHID; LIFD), de déduction correspondant à la notion «d'épargne destinée à l'acquisition d'un logement» (cf. initiative, art. 34^{octies} cst., ch. 1), dont l'initiative demande la déduction. Cette remarque ne vaut toutefois que pour la notion d'épargne. En fait, la législation suisse contient un système bien développé d'allègements fiscaux au profit de l'épargne pour la construction. Depuis 1990 (v. ch. 132 ci-dessus), on peut en effet obtenir le versement anticipé des fonds épargnés dans le cadre de la prévoyance individuelle liée (pilier 3a), c'est-à-dire en dehors d'un cas de prévoyance (vieillesse, décès, invalidité), précisément pour acquérir ou amortir son propre logement. Depuis 1995, le retrait anticipé n'est plus limité à un versement unique, mais peut s'opérer tous les cinq ans.

S'y ajoute la possibilité, présentée au chiffre 131, d'utiliser les fonds épargnés dans le cadre de la prévoyance professionnelle (2^e pilier) pour acquérir ou amortir son propre logement. Les fonds épargnés dans le cadre du deuxième pilier peuvent être utilisés pour acquérir un logement à usage personnel à concurrence du montant de la prestation de libre passage disponible à l'âge de 50 ans ou jusqu'à concurrence de la moitié de cette prestation.

Il est donc établi que les fonds épargnés dans le but d'acquérir la propriété d'un logement à usage personnel dans le cadre de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance individuelle liée bénéficient déjà d'allègements fiscaux et qu'au surplus, ils sont presque entièrement exonérés d'impôt. En effet, les contributions destinées à la constitution de ces fonds sont entièrement déductibles du revenu imposable, tant à la Confédération que dans les cantons et les communes, ce qui réduit aussi la progression. En outre, ces fonds et leur rendement sont entièrement exonérés d'impôt pendant toute la durée de leur constitution, tant à la Confédération que dans les cantons et les communes.

Ce n'est qu'au moment de leur versement que ces fonds sont soumis à l'impôt. Pour l'impôt fédéral direct, les fonds versés sont imposés séparément et frappés d'un impôt annuel. Rien que l'imposition séparée du reste du revenu entraîne une modération importante de la progression. De plus, l'impôt annuel est calculé sur la base du cinquième du barème ordinaire. Ainsi, pour l'impôt fédéral direct, l'assuré marié qui retire un capital de 100 000 francs ne doit payer que 656 francs d'impôt; dans les mêmes conditions, le retrait d'un capital de 50 000 francs donne

lieu à un impôt de 98 francs seulement. Des taux d'imposition analogues s'appliquent chaque fois que l'impôt fédéral direct est prélevé à la source (cf. ch. 131.2).

Pour ce qui est des lois fiscales cantonales, le législateur cantonal est libre, en vertu de la constitution (art. 42^{quinquies}, 2^e al., cst.), de fixer ses barèmes. Toutefois, il est tenu, sur la base de l'article 11, 3^e alinéa, LHID, d'imposer ces prestations de prévoyance séparément du reste du revenu.

L'exigence de l'initiative (art. 34^{octies} cst., ch. 1), selon laquelle l'épargne destinée à l'acquisition d'un logement à usage personnel devrait être déductible du revenu imposable, est donc déjà largement satisfaite. Depuis le début de 1995, c'est également le cas, pour l'essentiel, du chiffre 2 du nouvel article constitutionnel proposé (imposition à un taux préférentiel des fonds de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance individuelle liée destinés à l'acquisition ou au financement d'un logement à usage personnel). Des privilèges supplémentaires en faveur de l'épargne-logement ne se justifient donc plus.

Pour cette raison, la commission Locher rejette elle aussi l'introduction de nouveaux privilèges en faveur de l'épargne-logement, constatant notamment que ces privilèges supplémentaires ne profiteraient plus qu'à un nombre restreint de contribuables, savoir à ceux qui ont déjà épuisé les généreuses possibilités actuelles de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance individuelle liée (cf. rapport Locher, notamment p. 70/71).

211.3 Imposition de la valeur locative; suppression du lien avec la valeur marchande; égalité de droit

Pour ce qui est de l'imposition de la valeur locative, l'initiative demande trois allègements:

- réduire la valeur locative pendant les dix ans suivant la première acquisition (art. 34^{octies}, ch. 3) pour alléger la charge initiale;
- fixer modérément la valeur locative (art. 34^{octies}, ch. 4);
- renoncer à adapter la valeur locative fixée, sauf en cas de mutation (art. 34^{octies}, ch. 5).

On a montré que le lien entre la valeur locative et la valeur marchande est nécessaire dans le système actuel pour assurer l'égalité de l'imposition entre les propriétaires, mais surtout entre les propriétaires et les locataires (cf. ch. 121.1). Plus la valeur locative s'écarte de la valeur marchande, plus le conflit avec le principe de l'égalité de droit fixé à l'article 4 cst. devient manifeste. Le Tribunal fédéral a adopté le point de vue selon lequel une différence de 30 pour cent était encore tolérable «sans violer l'article 4 cst.», compte tenu du fait que le propriétaire ne peut pas disposer de sa fortune aussi facilement que le locataire (ATF 116 la 325).

Pour ce qui est de l'exigence de fixer modérément la valeur locative, l'initiative enfonce des portes ouvertes. Aujourd'hui déjà, l'Administration fédérale des contributions n'intervient dans le cadre de l'impôt fédéral direct que lorsque les cantons dépassent leur pouvoir d'appréciation. Cette pratique bien établie au cours des années et le fait que la marge d'appréciation peut être de 30 pour cent

en-dessous de la valeur marchande, comme l'a confirmé la jurisprudence du Tribunal fédéral, permettent d'imposer la valeur locative à des taux modérés. Pour les impôts cantonaux, la marge d'appréciation est la même sur la base de cette jurisprudence.

A la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral, il faut donc rejeter toute réduction de la valeur locative au-dessous de 70 pour cent de la valeur marchande, tant pour les logements acquis récemment que pour ceux acquis de longue date, car, sinon, une imposition équitable par rapport aux locataires, qui ne peuvent pas faire valoir de déduction pour leur loyer, ne serait plus assurée.

La même conclusion s'impose d'autant plus pour la proposition de ne plus adapter la valeur locative jusqu'à la prochaine mutation. Cette volonté de geler la valeur locative vise manifestement à éviter toute hausse de celle-ci jusqu'à la fin des jours du propriétaire et, le cas échéant, du conjoint survivant.

Si le prix des terrains et des loyers continuent d'augmenter, la valeur locative et la valeur marchande ne cesseraient de diverger jusqu'à la prochaine mutation. Une imposition équitable ne serait donc plus assurée. L'adaptation de la valeur locative au marché ne représente en fait rien d'autre que l'imposition de l'augmentation de la valeur d'utilisation. Une augmentation de la valeur du logement occupé par son propriétaire peut se traduire par une augmentation du capital propre. L'augmentation de valeur en tant que telle n'est certes imposée que lorsqu'elle est réalisée au sens de l'impôt sur les gains immobiliers. Elle exerce cependant déjà ses effets pendant l'usage sous la forme d'une augmentation du rendement. Le propriétaire qui habite son propre logement ne le remarque qu'indirectement, en ce sens qu'il est toujours logé au même prix, alors que les loyers ont augmenté. En tant que revenu en nature, la valeur locative doit être imposée à la valeur marchande. Geler la valeur locative signifierait fiscalement que le rendement de la totalité du capital fondé sur l'augmentation de la valeur resterait franc d'impôt.

Le gel de la valeur locative est aussi censé avoir pour but de protéger des effets de l'augmentation de la valeur locative les propriétaires âgés, qui ont investi tout leur capital dans leur maison et ne vivent peut-être que d'une modeste rente. Sur ce point, il faut cependant rappeler que la déduction pour sous-utilisation a été introduite à l'article 21, 2^e alinéa, de la loi sur l'impôt fédéral direct.

Le gel de la valeur locative ne ferait que creuser l'écart entre cette dernière et la valeur marchande. Le décalage entre les propriétaires et les locataires augmenterait donc de plus en plus au détriment des locataires, car les loyers ne sont pas gelés, mais constamment adaptés à la situation du marché. En outre, les propriétaires bénéficient aussi de la compensation du renchérissement dans le cadre de la compensation des effets de la progression à froid.

Pour toutes ces raisons, le gel de la valeur locative rendrait rapidement le système de l'imposition de la valeur locative insoutenable au regard de l'égalité de traitement. La commission Locher arrive à la même conclusion, lorsqu'elle remarque à ce sujet:

Une fois gelée, la valeur locative s'éloigne de plus en plus de la valeur marchande avec le temps, et le système perd sa justification (rapport Locher, notamment p. 66).

212 Appréciation en fonction des finances publiques

Il n'est pratiquement pas possible de quantifier la réponse des contribuables aux mesures proposées par l'initiative. On ne peut donc indiquer que des ordres de grandeur. Comme le Conseil fédéral l'a montré pour l'essentiel dans sa réponse à l'interpellation Strahm (93.3560) du 1^{er} décembre 1993 et compte tenu de la réserve précitée, on peut s'attendre aux diminutions de recettes suivantes:

Mesure proposée

(Diminution des recettes en millions de francs)

	Confédération	Cantons et communes
<i>L'épargne affectée à l'acquisition d'un logement à usage personnel serait déductible jusqu'à une certaine limite</i>	40 à 180	100 à 480
<p>L'épargne-logement commence à partir d'un revenu imposable de 30 000 francs. Le nombre des contribuables qui épargnent dans ce but augmente régulièrement avec le revenu et atteint 15 pour cent de l'ensemble des contribuables pour un revenu supérieur à 300 000 francs. Pour une déduction de 5000 francs, la diminution des recettes de l'impôt fédéral direct atteindrait 40 millions de francs et 100 millions de francs par an pour les cantons et les communes. Si on double cette déduction et le pourcentage des contribuables, la diminution des recettes s'élèverait à 180 millions de francs (Confédération) et à 480 millions de francs (cantons et communes).</p>		
<i>L'utilisation des fonds du 2^e pilier et du pilier 3a affectés à l'acquisition ou au financement de la propriété d'un logement à usage personnel serait privilégiée fiscalement</i>	20	60
<p>Cette mesure se traduirait par une diminution des recettes en raison du traitement en moyenne plus favorable des prestations en capital par rapport aux rentes. Cette diminution n'atteindrait son ampleur maximale qu'au bout d'une vingtaine d'années et resterait limitée. Les calculs se basent sur l'hypothèse d'une réduction de 5 pour cent des prestations en rente, d'un taux marginal d'imposition de 3,5 pour cent pour l'impôt fédéral direct et d'une diminution des prêts hypothécaires actuels</p>		

	Confédération	Cantons et communes
égale à l'augmentation des hypothèques des nouveaux propriétaires.		
<i>La valeur locative serait réduite pendant dix ans à partir de la première acquisition d'un logement à usage personnel</i>	35	100
La réduction de la valeur locative serait égale à 3000 francs, et 150 000 propriétaires la feraient valoir. Le calcul de la diminution des recettes se base sur un taux marginal d'imposition de 7 pour cent pour l'impôt fédéral direct.		
<i>La valeur locative serait fixée avec modération</i>	250	700
La réduction moyenne de la valeur locative serait égale à 3000 francs pour les immeubles bâtis avant 1970 (416 000 unités) et à 5000 francs pour les logements construits à partir de 1970 (464 000 unités). Le calcul de la diminution des recettes se base sur un taux marginal d'imposition de 7 pour cent pour l'impôt fédéral direct.		
<i>Une fois fixée, la valeur locative ne serait modifiée qu'à la prochaine mutation</i>	30	90
Cette mesure conduirait au fait que le produit de l'impôt augmenterait dans une moindre mesure qu'en cas d'adaptation périodique des valeurs locatives aux valeurs vénales. Les calculs se basent sur l'hypothèse selon laquelle, pour chaque période fiscale, la valeur locative n'augmente que de 500 francs pour 5 pour cent de l'ensemble des propriétaires d'un logement et que le taux marginal d'imposition s'élève à 7 pour cent pour l'impôt fédéral direct. L'ampleur de la diminution des recettes dépend toutefois largement de l'évolution des loyers et augmenterait donc continuellement si les loyers augmentent.		
Diminution totale des recettes	371 à 515	1050 à 1430

La Confédération enregistrerait une diminution des recettes de 375 à 515 millions de francs et les cantons et les communes verraient leurs recettes reculer de 1 à

1,4 milliard de francs. Des diminutions d'une telle ampleur ne sont pas compatibles avec les objectifs budgétaires des collectivités publiques.

Dans sa réponse à l'interpellation Hegetschweiler (94.3565) du 16 décembre 1994, le Conseil fédéral s'est aussi prononcé sur les autres effets financiers que pourrait avoir l'adoption de l'initiative. En l'occurrence, il est arrivé aux conclusions suivantes:

Il n'est pas établi que le nombre des propriétaires augmenterait nettement en cas d'acceptation de l'initiative. On ignore donc également si cette acceptation déclencherait des investissements considérables et si elle aurait des effets positifs sur l'emploi pouvant conduire à une augmentation des recettes fiscales dans la construction et à des économies pour l'assurance-chômage. Dans la mesure où des logements loués seraient transformés en propriétés par étage, il n'y aurait guère d'impulsion supplémentaire pour la construction.

On ne peut admettre sous une forme aussi générale la thèse selon laquelle la propriété du logement serait un vecteur de sécurité sociale et conduirait à une économie des fonds publics en matière sociale. En particulier, on ne peut exclure que les propriétaires de logements puissent aussi avoir besoin de prestations sociales à la suite de difficultés financières soudaines, notamment en cas de chômage. Il n'est donc pas possible de calculer d'éventuelles économies.

Etant donné qu'on ignore si le nombre des propriétaires augmenterait notablement en cas d'acceptation de l'initiative, on ignore aussi dans quelle mesure les recettes des droits de mutation et de l'impôt foncier augmenteraient. Mais compte tenu de la part modeste de ces redevances cantonales par rapport à l'ensemble des recettes fiscales, leur augmentation ne compterait guère quoi qu'il en soit.

Les éventuelles diminutions des dépenses et les éventuelles augmentations des recettes qui pourraient résulter des domaines évoqués dans l'interpellation Hegetschweiler ne peuvent être ni calculées, ni évaluées. Il ne faut donc pas compter qu'elles relativiseraient beaucoup les diminutions de recettes indiquées ci-dessus.

213 Appréciation en fonction de l'adéquation au but

213.1 Facteurs déterminant la proportion des logements en propriété

L'encouragement à la propriété du logement constitue aujourd'hui déjà un objectif politique de l'Etat fixé dans la constitution. L'article 34^{sexies}, 1^{er} alinéa, cst., oblige la Confédération à prendre des mesures pour encourager la construction et l'acquisition de logements. En outre, l'article 34^{quater}, 6^e alinéa, cst., prévoit le recours à des mesures fiscales pour encourager la prévoyance individuelle. Il a la teneur suivante:

La Confédération, en collaboration avec les cantons, encourage la prévoyance individuelle, notamment par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accèsion à la propriété.

Il ressort cependant de l'article 34^{quater}, 1^{er} alinéa, cst., que l'encouragement de l'accèsion à la propriété ne doit s'effectuer que par le biais de la prévoyance individuelle dans le cadre de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité (cf. message concernant la modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, FF 1993 I 1120).

Comme il ressort également des chiffres 125 et 13 ci-dessus, il existe déjà toute une série d'allègements fiscaux destinés à réaliser ces buts constitutionnels. L'initiative veut encourager davantage encore l'acquisition et le maintien de la propriété d'un logement à usage personnel (v. initiative, art. 34^{octies} cst.). On remarquera cependant que les auteurs de l'initiative veulent concrétiser leurs buts uniquement au moyen d'incitations fiscales au niveau de l'impôt sur le revenu. Ils ne demandent aucune autre mesure.

La proportion peu élevée des logements en propriété ne dépend cependant pas de l'imposition de la propriété et encore moins de l'imposition de la valeur locative.

La Suisse se caractérise par le standard moyen élevé de ses logements locatifs, qui contribue à satisfaire les locataires dans une mesure inconnue dans le reste de l'Europe et diminue la préférence pour la propriété du logement (cf. Lambelet/Zimmermann, Droit au logement ou économie de marché? Une analyse de l'immobilier en Suisse, Lausanne 1991). Le niveau élevé des prix en Suisse et la rareté des terrains conduisent à des prix du sol relativement élevés et, par conséquent, à des frais d'acquisition et de construction comparativement élevés. C'est pourquoi la personne qui veut acquérir un logement en Suisse doit en général épargner plus longtemps qu'à l'étranger. Les frais et les désagréments d'un changement de domicile sont aussi nettement plus importants pour un propriétaire que pour un locataire. La part élevée (18 %) des étrangers en Suisse diminue également la proportion des logements en propriété. En outre, la protection légale des locataires permet de maintenir les loyers à un niveau bas, surtout pour les maisons anciennes. Les locataires qui habitent le même logement depuis longtemps bénéficient, tout particulièrement, de loyers relativement favorables (cf. A. Meier, Volkswirtschaftliches Gutachten zur Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung, Saint-Gall 1993, p. 18 s.).

On sait qu'il existe un lien économique entre la demande de logements en propriété et de logements locatifs. Ces deux formes d'habitation sont largement substituables. Le professeur A. Meier pense que «la préférence du demandeur et la relation entre le coût de la jouissance de la propriété et les loyers pour des objets comparables» déterminent la proportion des logements en propriété (A. Meier, notamment p. 12). L'auteur d'une thèse récente arrive à la conclusion que le coût et le revenu ne sont certes pas négligeables, mais relativement peu importants pour le choix entre la propriété et la location. Les caractéristiques démographiques et socio-économiques du ménage (en particulier l'âge et l'état civil) qui sont les principaux facteurs déterminant la préférence du ménage et sa fortune seraient les facteurs décisifs pour le choix en faveur de la propriété ou de la location. En comparaison, les conséquences fiscales et les arguments en faveur d'un placement n'occuperaient qu'un rang inférieur dans le choix de la propriété (cf. Andreas Aebersold, *Miete oder Eigentum? Die ökonomische Entscheidung über den Wohnungsbesitz*, thèse Saint-Gall 1994, p. 176 et 178).

213.2 Valeur locative: un facteur négligeable pour la proportion des logements en propriété

Il existe, comme on l'a déjà relevé, un large consensus sur le fait que la proportion peu élevée des logements en propriété n'est pas motivée essentiellement par l'imposition de la propriété et encore moins par l'imposition de la valeur locative.

Il n'est certes pas contesté que l'imposition simultanée de la valeur locative et des gains immobiliers (par les cantons) diminue l'attrait de la propriété du logement en tant que placement et contribue à augmenter le coût de la mobilité du propriétaire (cf. A. Meier, p. 21). C'est précisément cet argument qui perdra de la valeur, lorsque le délai transitoire prévu dans la loi d'harmonisation fiscale sera écoulé et que tous les cantons devront différer la perception de l'impôt sur les gains immobiliers en cas de vente d'un logement à usage personnel et d'acquisition en Suisse d'un autre logement destiné au même usage.

213.3 Efficacité insuffisante des mesures concernant l'imposition du revenu

Il faut sérieusement relativiser l'affirmation d'après laquelle l'initiative serait de nature à faire augmenter la proportion des logements en propriété.

L'initiative garantirait sans conteste de nouveaux allègements fiscaux en faveur des propriétaires actuels et futurs. La diminution importante des recettes de la Confédération, des cantons et des communes qui résulterait de son acceptation en témoigne. Mais ce sont des raisons d'une autre nature qui empêcheraient l'initiative d'atteindre pleinement son but.

En effet, elle demande des mesures qui se limitent exclusivement au domaine de l'imposition du revenu. Dans un but extra-fiscal, ces mesures soulèvent de nombreux problèmes. Pour le groupe privilégié, elles ont le même effet que des subventions. Dans les comptes de l'Etat, elles n'apparaissent cependant ni dans les subventions ni dans les autres dépenses. Elles ne sont donc ni transparentes ni contrôlables et ne peuvent pas être utilisées de manière sélective, mais agissent selon le principe du saupoudrage (cf. P. Böckli, *Rechtsgutachten zur Abschaffung der Mietwertbesteuerung*, Bâle 1993, p. 73; M. Rauch, *Die Besteuerung des Eigenmietwertes*, thèse, Zurich 1986, p. 118). C'est aussi pour cette raison que la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions) exclut en principe, à son article 7, lettre g, le recours à des allègements fiscaux pour remplir une tâche.

D'une manière tout à fait générale, on relèvera que les impôts sur le revenu ne se prêtent guère à la poursuite de buts extra-fiscaux (et ne sont donc pas des instruments adéquats en matière de politique du logement et de l'immobilier). En revanche, les impôts réels, comme l'impôt sur les gains immobiliers, conviennent mieux (cf. ch. 211.1 ci-dessus et rapport Locher, p. 135). Cette réserve concernant les impôts sur le revenu est encore plus pertinente lorsque l'impôt est progressif et devient cruciale avec l'augmentation de la progressivité. Vu le caractère particulier de l'impôt progressif sur le revenu, c'est en effet pour les contribuables qui disposent des revenus les plus élevés que l'allègement fiscal est le plus substantiel

(à valeur locative égale). Inversement, les mesures de l'initiative favorisent le moins, en chiffres absolus comme en pourcentages, les contribuables qui bénéficient de taux d'impôt marginaux peu élevés, savoir ceux qui ont des revenus assez modestes et qui arriveraient (ou sont déjà arrivés) à la limite de leurs possibilités financières en acquérant leur logement. La réalisation de l'initiative priverait l'Etat des recettes qui émanent des propriétaires qui ont largement les moyens de payer leur logement et pour qui l'acquisition d'un logement n'est qu'une question de préférence personnelle et ce sont précisément les recettes les plus élevées. Pour être conforme à son but, l'encouragement à la propriété du logement devrait toutefois agir exactement en sens inverse (cf. à ce sujet P. Böckli, notamment p. 74 s. et les auteurs qui y sont cités).

Ces remarques ne s'appliquent pas seulement à la valeur locative, mais aussi à l'exonération de l'épargne destinée à l'acquisition d'un logement, que demande l'initiative. Pour les personnes qui veulent acquérir un logement et qui disposent d'un revenu relativement modeste, l'effet de la déduction fiscale serait moins que proportionnel, sans compter que ces personnes sont souvent déjà très heureuses de pouvoir exploiter les possibilités de déduction que leur offre l'instrument actuel de l'épargne privilégiée dans le cadre du pilier 3a (cf. ch. 132).

La réalisation de l'initiative ferait donc perdre à l'Etat la majeure partie (et de loin la plus importante) des recettes fiscales que lui fournissent les personnes pour qui l'acquisition ou la propriété d'un logement est de toute façon abordable.

Toutes les autres conditions, notamment le prix des immeubles, demeurant par ailleurs égales, le cercle des personnes qui pourraient décider d'acquérir leur logement s'agrandirait certainement si l'initiative était acceptée. Mais il n'est pas réaliste de penser que les allègements fiscaux demandés profiteraient exclusivement aux propriétaires qui habitent leur propre logement, car il ne faut pas oublier que l'offre de logements réagit de manière relativement inélastique à une augmentation de la demande. En conséquence, beaucoup laisse à penser que les allègements fiscaux prévus par l'initiative conduiraient – au détriment des futurs propriétaires et des locataires – à une hausse du prix des immeubles en raison de la hausse de la demande. Par ce biais, l'initiative favoriserait aussi les propriétaires qui n'habitent pas leur propre logement.

L'initiative accorde donc les plus importants avantages fiscaux

- aux propriétaires de logement les mieux nantis financièrement au détriment des moins bien nantis;
- aux éventuels acquéreurs les mieux nantis financièrement au détriment, cette fois aussi, des moins bien nantis;
- aux propriétaires d'immeubles d'habitation et de terrains à bâtir au détriment des acquéreurs potentiels financièrement plus faibles.

En cas d'acceptation de l'initiative, les seules personnes qui seraient davantage incitées à acquérir un logement sont les personnes fortunées qui disposent de revenus élevés. On peut donc supposer que ce n'est pas dans ce segment de la population qu'il y aura beaucoup plus de personnes qui décideront d'acquérir un logement.

Les mesures préconisées par l'initiative ne se révèlent donc pas propres à atteindre leur but. C'est pourquoi l'argument des auteurs de l'initiative, selon

lequel la proportion des logements en propriété dans les nouvelles constructions devrait passer rapidement à 50 pour cent, ne semble pas réaliste non plus. Etant donné que les auteurs de l'initiative déplorent que l'imposition actuelle de la valeur locative n'incite pas les personnes à revenus modestes à acquérir un logement, on ne comprend pas pourquoi, à la lumière de ce qui vient d'être exposé, l'initiative propose des mesures qui ne sont guère propices à encourager vraiment les personnes visées.

214 **Appréciation économique et sociopolitique**

On peut donner raison aux auteurs de l'initiative lorsqu'ils affirment que l'initiative n'implique aucun dirigisme et n'impose aucune obligation aux bailleurs et aux locataires.

Il n'en va pas de même lorsqu'ils prétendent que l'acceptation de l'initiative mettrait fin à la pratique malsaine qui consiste à grever le logement de nouvelles dettes pour tous les nouveaux travaux, afin de compenser la hausse de la valeur locative par une augmentation de la déduction des intérêts hypothécaires. Cet argument se rapporte manifestement à ce qui se produirait si les déductions fiscales, notamment celles des intérêts hypothécaires et des frais d'entretien, étaient supprimées avec l'abolition de l'imposition de la valeur locative. La suppression de la déduction des intérêts hypothécaires n'inciterait effectivement guère les propriétaires à financer l'acquisition de leur logement par des fonds étrangers, surtout s'ils possèdent des capitaux suffisants, si bien qu'ils amortiraient leurs dettes hypothécaires beaucoup plus rapidement qu'aujourd'hui.

Or l'initiative ne contient aucune disposition prévoyant de limiter ou de supprimer le principe du droit fiscal actuel permettant la déduction des intérêts passifs pour les intérêts hypothécaires, si bien que rien ne changerait sur ce point. On ne voit donc pas pourquoi, dans l'ensemble, la dette hypothécaire diminuerait sensiblement sur la base de l'initiative, car la diminution de la valeur locative consécutive à l'acceptation de l'initiative ne mènerait pas automatiquement à une baisse proportionnelle des dettes hypothécaires.

En outre, les auteurs de l'initiative font valoir que son acceptation ferait augmenter globalement le volume de l'épargne, ce qui serait nécessaire économiquement. Il n'est pas exclu qu'il y aurait dans ce cas un redéploiement de l'épargne. Mais, comme on l'a relevé au chiffre 213.3, l'adoption de l'initiative ferait sans doute monter le prix des immeubles, si bien qu'il faudrait épargner plus pour acquérir le même objet.

De fait, il n'y a pratiquement aucune raison économique justifiant de privilégier l'imposition de la propriété du logement au détriment d'autres buts. En revanche, une large répartition de la propriété, notamment de la propriété du logement, paraît effectivement bienvenue politiquement. Au chiffre 213, on a cependant démontré que les mesures concernant les impôts sur le revenu n'étaient justement pas les mesures qui convenaient parce qu'elles ne sont pas propres à atteindre ce but.

Au surplus, il existe d'autres solutions nettement mieux à même d'atteindre les buts de l'initiative. Le rapport Locher recommande par exemple l'adoption d'une autre série de mesures, notamment l'abolition de l'impôt foncier, l'introduction d'un impôt sur les résidences secondaires, l'imposition de la valeur marchande des biens-fonds bâtis et équipés et l'introduction d'un impôt moniste sur les gains immobiliers.

Toutes ces mesures relèvent du droit cantonal. Après en avoir pris connaissance, le Conseil fédéral a donc chargé le Département fédéral des finances de soumettre le rapport Locher aux cantons pour connaître leur avis.

Du point de vue de l'encouragement à la propriété du logement, l'impôt foncier est le premier concerné, car il vise les immeubles; il revient donc en partie à un impôt sur la fortune. Il ne tient pas compte de la capacité financière du débiteur et ne tolère pas non plus la déduction des intérêts passifs. L'impôt foncier est donc un pur impôt réel. Avec l'impôt sur la fortune, il grève deux fois le propriétaire qui habite son propre logement: il entré donc en contradiction avec l'objectif d'une large répartition de la propriété. La suppression de cet impôt constituerait une contribution à l'encouragement de la propriété du logement, dont profiteraient autant les propriétaires qui disposent de revenus modestes que ceux qui disposent de revenus élevés, car il s'agit d'un impôt réel (cf. rapport Locher, notamment p. 98 s.). Cette mesure relève toutefois de la compétence des cantons.

Partant de l'idée que la politique du logement ne doit pas promouvoir n'importe quelle sorte de propriété, la commission Locher propose d'introduire un impôt sur les résidences secondaires pour remplacer l'impôt foncier. Cet impôt aurait pour but d'augmenter l'attrait de la résidence principale par rapport à la résidence secondaire.

La proposition de cette commission d'aménager l'impôt sur les gains immobiliers suivant le système moniste dans tous les cantons (c'est-à-dire de le percevoir comme un impôt réel), de supprimer le supplément et la déduction proportionnels à la durée de la propriété et de fixer le taux de l'impôt à un niveau modéré, vise aussi à optimiser l'utilisation du sol et l'encouragement de l'accession à la propriété du logement (cf. rapport Locher, p. 128).

Il convient toutefois de souligner que, dans un premier avis daté du 18 janvier 1995, la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDCF) a accueilli les propositions de la commission Locher avec beaucoup de réserve. Le 3 mai 1995, le Conseil fédéral a pris connaissance de cet avis. Il a en outre chargé le Département fédéral des finances d'élaborer, en collaboration avec la CDCF, une proposition quant à la mise sur pied d'une «commission d'harmonisation fiscale». Cette proposition, qui devra être soumise au Conseil fédéral, portera sur la composition, l'organisation et la direction de la nouvelle commission. Cette dernière aura pour tâche de coordonner les différents développements que connaîtra le droit en matière d'impôts directs. A moyen terme, elle devra aussi étudier les questions fiscales touchant au droit foncier, telles que la commission Locher les a notamment examinées et proposées.

216 Conclusions

Toute une série de mesures prévues par la législation actuelle (cf. ch. 125 et 13 ci-dessus) favorisent déjà l'acquisition et le maintien de la propriété du logement.

Avec les mesures supplémentaires proposées par l'initiative, savoir fixer la valeur locative indépendamment de la valeur marchande tout en maintenant toutes les déductions possibles selon le droit actuel, une imposition équitable des propriétaires entre eux, et surtout des propriétaires par rapport aux locataires, ne serait plus assurée. L'initiative viole ainsi le principe de l'égalité de droit inscrit à l'article 4 cst. (cf. ch. 211 ci-dessus).

Au surplus, l'initiative provoquerait une diminution des recettes de l'ordre de 400 à 500 millions de francs pour la Confédération et de 1 à 1,4 million de francs pour les cantons. Des diminutions de recettes de cette ampleur ne sont pas compatibles avec les objectifs des finances publiques (cf. ch. 212 ci-dessus).

En outre, même si on s'accommodait de ces importantes diminutions de recettes, on ne parviendrait pas à une large répartition de la propriété comme le demande l'initiative. En effet, les mesures proposées favoriseraient avant tout les contribuables qui n'ont aucun besoin de ces allègements fiscaux (cf. ch. 213 ci-dessus). Enfin, il n'y a économiquement aucune nécessité de privilégier fiscalement encore plus la propriété (cf. ch. 214 ci-dessus).

22 Initiative cantonale du canton d'Argovie

221 Teneur de l'initiative

Le 15 octobre 1991, le canton d'Argovie a déposé une initiative cantonale demandant de compléter l'article 21 LIFD par un 3^e alinéa, qui aurait la teneur suivante:

³ Les valeurs locatives fixées par les cantons seront reprises pour autant qu'elles soient au moins égales à la moitié de la valeur marchande.

Le 17 juin 1993, le Conseil national a décidé par 48 voix contre 46 de donner suite à cette initiative pour permettre son traitement dans le cadre de l'initiative populaire «propriété du logement pour tous».

222 Appréciation de l'initiative

Comme il a été indiqué sous chiffre 211.3, seul un écart de 30 pour cent au plus entre la valeur locative et la valeur marchande peut encore se justifier du point de vue de l'égalité de droit et de la pratique approuvée par le Tribunal fédéral. Tout écart plus important violerait cette pratique reconnue et par conséquent l'exigence de l'égalité de traitement. Si la valeur locative s'écartait encore plus de cette limite, on en arriverait à la même conclusion que la commission d'experts au sujet du gel de la valeur locative (cf. fin du ch. 211.3): le système de l'imposition de la valeur locative perdrait toute justification. Pour les mêmes raisons, il convient donc de rejeter l'initiative du canton d'Argovie.

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «propriété du logement pour tous»

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «propriété du logement pour tous» déposée le 22 octobre 1993¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 24 mai 1995²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire «propriété du logement pour tous» est déclarée valable et soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 34^{octies} (nouveau)

Afin d'encourager davantage l'accession à la propriété du logement à usage personnel et pour mieux assurer sa sauvegarde, la Confédération, les cantons et les communes aménagent le système de l'impôt direct d'après les règles suivantes:

1. Toute personne peut déduire de son revenu l'épargne destinée à l'acquisition d'un logement à usage personnel. La législation fixe le mode et le calcul de la déduction;
2. Les fonds de la prévoyance professionnelle, y compris ceux de la prévoyance personnelle liée, qui sont utilisés pour acquérir ou pour financer la propriété d'un logement à usage personnel ou la propriété d'un logement en coopérative sont imposés à un taux préférentiel;
3. Pour alléger la charge initiale, la valeur locative du logement à usage personnel est réduite pendant les dix ans qui suivent la date de la première acquisition;
4. La valeur locative est fixée de manière modérée, eu égard à l'encouragement de l'accès à la propriété et de la prévoyance privée. Il est tenu compte avant tout du caractère économique et juridique particulier de l'usage du logement par son propriétaire;
5. Une fois fixée, la valeur locative du logement à usage personnel ne peut plus être adaptée, sauf à la suite d'une mutation. En cas de mutation par suite d'un héritage, elle ne sera pas adaptée tant que le conjoint survivant occupera le logement. En cas d'acquisition d'un logement de remplacement, il sera tenu compte de la valeur locative précédente.

¹⁾ FF 1994 III 765

²⁾ FF 1995 III 759

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Dispositions transitoires, art. 20 (nouveau)

Tout relèvement d'une valeur locative dont l'entrée en vigueur est prévue après l'acceptation de l'article 34^{octies} par le peuple et par les cantons est sans effet dans la mesure où il est contraire audit article.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

N37681

Message concernant l'initiative populaire «propriété du logement pour tous» du 24 mai 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.038
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.08.1995
Date	
Data	
Seite	759-791
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 313

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.