

CH_VB 95.038 vom 1. August 1995

Bundesverwaltung, 1995-08-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_95.038

FR: CH_VB 95.038 du 1 août 1995

IT: CH_VB 95.038 del 1 agosto 1995

Volltext

#ST# 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 1995 - 299 759

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 34oc"es, 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 préféren- tiel 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 1er 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^oc"esproposé 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 760

personnel (eh. 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 VUE 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. 761

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. 762

Message I Partie générale II Origine de l'initiative III 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^aUs (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 34octi X5) X X 5 > X 5 > X « X X 5 > X s> X 5) X*> X X X 5 > X5) X5> X X î) Impôt sur la fortune X X jusqu'à fin 1993 - X X X X- — — X X X- - X X- Impôt foncier X X - X X X X X X X X X X X X X X X Impôt sur les gains immobiliers _ - - -6) - — -«> X -6) -6) X -«) - — - —7) - Gain immobilier soumis à l'impôt sur le revenu -2) -01 - —7) -8) - - — - -9) — -7) - X - -6) Droits de mutation X X X X X X X X X X X X X X X X X X X - ') 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. ') Exemption seulement si le propriétaire a occupé le logement une de deux dernières années. 10)Pour les logements supérieurs à 200m². Source: OCDE, Fiscalité et épargne des ménages, Paris 1994 776

16 Résultats de la comparaison internationale II 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

TUE 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., en. 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

777

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. 13s.).

211.2 Allègements fiscaux lors de la constitution et de l'utilisation des fonds de la prévoyance professionnelle (2e 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; LIFO), de déduction correspondant à la notion «d'épargne destinée à l'acquisition d'un logement» (cf. initiative, art. 34 octies est., 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'allégements 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 (2e 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'allégements 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 778

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 ; vu le message du Conseil fédéral du 24 mai 1995', 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^oaies (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. ') FF 1994 III 765 2> FF 1995 III 759 790

Propriété du logement pour tous 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 J4°a'cs 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 791

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.